



Evaluering av treparts bransjeprogram som arbeidsform

Arbeids- og sosialdepartementet

Mai 2020

«Evaluering av treparts
bransjeprogram som arbeidsform»

Mai 2020

Rapporten er utarbeidet for
Arbeids- og sosialdepartementet av
Deloitte AS.

Deloitte AS

Dronning Eufemias gate 14
0191 Oslo
Postboks 221
0103 Oslo

www.deloitte.no

Forord

Evalueringen av treparts bransjeprogram er gjennomført av Deloitte på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet i perioden august 2019 – mai 2020.

Evalueringen er gjennomført av Kristina Overn Krohn (prosjektleder), Helga Rognstad, Mia Caroline Bratz, Kine Berntsen, Marianne Kulstad og Avesta Gåskjønlie.

Evalueringsrapporten er kvalitetssikret etter Deloittes interne prosedyrer av Line Margrete Johansen, Anders Dugstad og Stein Ove Songstad (ansvarlig partner).

Evalueringsteamet vil takke alle som har stilt til intervju fra de ulike bransjeprogrammene, myndighetsrepresentanter og andre, samt respondenter på spørreundersøkelsen sendt ut til deltakere i arbeidsgrupper under bransjeprogrammene.

Takk også til Arbeidstilsynet som har tilrettelagt for at Deloitte har kunnet delta som observatør ved enkelte bransjeprogrammøter.

Vi vil også takke kontaktpersonene i Arbeidstilsynet og i Arbeids- og sosialdepartementet for tilrettelegging av datainnsamlingen og god dialog gjennom evalueringsperioden.

Oslo/Bergen, 14.05.2020



Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner
Deloitte AS

Sammendrag

Treparts bransjeprogram består av representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og myndighetene. Hensikten med bransjeprogrammene er å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer når det gjelder arbeidsforhold og arbeidsmiljø i utsatte bransjer.

Samarbeid mellom de tre partene i arbeidslivet er en viktig tradisjon og arbeidsform for å fremme et velfungerende norsk arbeidsliv. Noen bransjer er mer utsatt for dårlige arbeidsvilkår, uryddige arbeidsforhold og useriøsitet enn andre. Etter oppfordring fra regjeringen i 2009, initierte partene i arbeidslivet opprettelsen av et treparts bransjeprogram i renholdsbransjen i 2010. To nye bransjeprogrammer ble etablert i 2014 innen transport og uteliv, og det foreløpig siste og fjerde bransjeprogrammet for bilbransjen ble opprettet i 2018.

Bransjeprogrammene kan ha ulik form og innretning, avhengig av utfordringene i bransjen. Bransjeprogrammene kan avgrenses til HMS/arbeidsmiljø eller omfatte en bred portefølje av temaer.

Om evalueringen

Formålet med evalueringen har vært å generere kunnskap om hvordan treparts bransjeprogram har fungert og fungerer som arbeidsform og virkemiddel i arbeidet med å fremme bedre arbeidsforhold i utsatte bransjer. Deloitte sitt oppdrag har vært å:

- I. Dokumentere og vurdere gjennomføringen av programmene
- II. Vurdere i hvilken grad bransjeprogrammene har fungert etter hensikten og oppfylt intensjonene
- III. Gi anbefalinger for videre arbeid på området

Evalueringen har vært organisert rundt fire temaer med tilhørende problemstillinger. De fire temaene er *mål og føringer, organisering, oppgaver og tiltak og barrierer og suksesskriterier*.

Det første temaet retter seg mot bransjeprogrammenes **mål og føringer**. Mål, forventninger og føringer som er fastsatt og uttrykt for bransjesamarbeidene er kartlagt, både samlet og enkeltvis. I tillegg har vi undersøkt de ulike partenes oppfatning av målene for samarbeidet, samt om disse er i samsvar med de forventninger og mål som er fastsatt. Formålet har vært å undersøke og vurdere i hvilken grad det er etablert tydelige mål og føringer for samarbeidene og om disse er likt forstått blant de involverte partene.

Den andre temaet omhandler **organiseringen** av bransjeprogrammene. Vi har kartlagt hvordan arbeidet i bransjeprogrammene er organisert og hvilke roller de ulike aktørene utøver i samarbeidet. Som en del av kartleggingen har vi undersøkt om det kan identifiseres forskjeller i partenes tilnærming til og prioritering av samarbeidet i de ulike programmene. Formålet har vært å undersøke og vurdere i hvilken grad bransjeprogrammene er organisert på en måte som legger til rette for gjennomføring av hensiktsmessige tiltak.

Det tredje temaet er rettet mot **oppgaver og tiltak** i bransjeprogrammene. Under dette temaet er det kartlagt hva de ulike bransjeprogrammene jobber med, samt hvilke typer tiltak de iverksetter. Vi har undersøkt om aktivitetene er, og oppleves å være, relevante med tanke på utfordringene i bransjen og for å nå målene for bransjesamarbeidene. Formålet har vært å undersøke og vurdere om de aktivitetene som gjennomføres er hensiktsmessige med tanke på både målene for programmene og myndighetenes samlede innsats på området.

Det fjerde og siste temaet omhandler **barrierer og suksesskriterier**. Under dette temaet presenteres opplevde barrierer og suksesskriterier som de intervjuede deltakerne selv har reflektert over, samt annen dokumentasjon som synliggjør barrierer og suksesskriterier. Disse observasjonene har vi vurdert opp mot teorier om inter-organisatorisk samarbeid. Formålet har vært å identifisere barrierer og suksesskriterier på tvers av bransjesamarbeidene som grunnlag for læring og anbefalinger til videre arbeid.

Som grunnlag for evalueringen er det innhentet et bredt datamateriale, bestående av både kvalitative og kvantitative data. Det er gjennomført til sammen 29 intervjuer med 35 representanter fra et utvalg av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner som deltar i bransjeprogrammene, Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeidstilsynet, Statens Vegvesen, Skatteetaten, A-krimssenteret i Oslo, Samarbeidet mot svart økonomi (SMSØ) og Oslo kommune. Representanter fra Deloitte har også deltatt i seks bransjeprogrammøtter fordelt på hvert av de fire bransjeprogrammene. Det ble gjennomført en evalueringskonferanse i forbindelse med siste fase av evalueringen, med 33 deltakere som representerte ulike arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, samt Arbeidstilsynet, Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet.

I tillegg er det samlet inn kvantitative data gjennom spørreundersøkelser som ble sendt til personer som har deltatt i arbeidsgrupper i regi av eller tilknyttet bransjeprogrammene. Også relevante dokumenter er gjennomgått og analysert. Dette inkluderer blant annet styringsdokumenter, mandater og møtereferater, bransjeprogrammenes kunnskapsgrunnlag og annen relevant litteratur.

Sentrale funn ved evalueringen

Mål og føringer

Evalueringen viser at formålet med å etablere bransjeprogrammene på overordnet nivå fremstår som todelt. På den ene siden omtales bransjeprogrammene som et tiltak i seg selv, mens på den annen side utgjør bransjeprogrammene først og fremst den organisatoriske rammen for en arbeidsform som skal sørge for at det utformes tiltak og virkemidler som har effekter i den aktuelle bransjen. De overordnede målene for programmene er omtalt på en rekke ulike måter, men retter seg i bred forstand mot at bransjeprogrammene skal bidra til et mer seriøst arbeidsliv i utsatte bransjer. Begrepet «seriøst» er imidlertid ikke nærmere definert i dokumentene, noe som etter vår vurdering åpner for at det kan være ulike tolkninger av begrepet.

Måten myndighetene har formulert de overordnede målene på har ført til at de enkelte bransjene og bransjeprogrammene har fått stort handlingsrom og stor definisjonsmakt når det gjelder hva som skal oppnås gjennom bransjeprogrammene skal oppnå og hvordan målsettingene skal oppnås. De enkelte partene hver for seg har i liten grad formulert egne føringer for hva bransjeprogrammene er forventet å oppnå, og det er i liten grad gitt føringer for bransjeprogrammenes arbeid fra Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Det er samtidig uttrykt klare forventninger om at bransjeprogrammene som arbeidsform skal gi en merverdi i form av bedre resultater enn hva partene kunne fått til hver for seg, og at dette i løpet av relativt kort tid skal føre til varige forbedringer i bransjen.

Evalueringen viser at deltakerne i bransjeprogrammene verdsetter at mandatene og de overordnede føringene gir vide rammer for arbeidet. Samtidig viser undersøkelsen at de åpne føringene medfører at deltakerne i bransjeprogrammene har til dels ulike syn på hva bransjeprogrammet skal være, hva bransjeprogrammet skal jobbe med og hvem målgruppen for tiltakene skal være. Undersøkelsen viser også at bransjeprogrammene i liten grad har forholdt seg aktivt til mandatene i sitt arbeid, og at mandatene står uendret selv om det i praksis er gjort betydelige endringer både i ansvarsforhold og fokusområder.

Organisering

Evalueringen viser at det i liten grad er utarbeidet rolle- og ansvarsbeskrivelser eller uttrykt konkrete forventninger til deltakerne i bransjeprogrammene. Arbeidstilsynet har utarbeidet enkelte interne dokumenter som beskriver hvordan roller og ansvar knyttet til bransjeprogrammene er fordelt innad i Arbeidstilsynet. De enkelte deltakende organisasjonene fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har i liten grad etablert interne strukturer for å følge opp arbeidet i bransjeprogrammene, både innad i egen organisasjon og i hovedorganisasjonene. Arbeidet er i all hovedsak overlatt til de enkelte deltakende aktørene fra bransjene, til tross for at Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd har ansvaret for å gi overordnet strategisk retning til arbeidet.

Samtidig er inntrykket at deltakerne viser engasjement for og eierskap til både arbeidet og til bransjeprogrammene. Deltakelsen i bransjeprogrammene har vært stabil over flere år, og utskiftingen av representanter har vært lav. Deltakerne uttrykker generelt stor tilfredshet med arbeidet og opplever det som verdifullt å være en del av bransjeprogrammene. Mange av deltakerne har selv lederposisjoner i sine

organisasjoner, og ivaretar gjennom denne rollen oppmerksomheten om arbeidet i egen organisasjon. Mange av deltakerne bruker betydelig tid på arbeidet i bransjeprogrammene og på tiltakene som utformes.

Når det gjelder myndighetens rolle i bransjeprogrammene får Arbeidstilsynet svært gode tilbakemeldinger for sin jobb både som sekretariat, lederfunksjon og fagmyndighet i bransjeprogrammene. Det vises til at Arbeidstilsynets innsats har vært avgjørende for gjennomføring av tiltak i bransjeprogrammene. Samtidig reiser diskusjonen rundt tilsynets rolle noen prinsipielle spørsmål knyttet til hvem som er den riktige aktøren til å ivareta myndighetenes rolle i et trepartssamarbeid. Når departementet innehar en rolle som observatør, er det Arbeidstilsynet som får rollen som den fremste representanten for myndighetene i samarbeidet. Evalueringen viser at deltakerne har hatt forventninger om at staten skal kunne forplikte og gi klarsignal til tiltak som det er enighet om i bransjeprogrammene. Det oppstår derfor en viss frustrasjon knyttet til myndighetenes rolle når det gjelder manglende mulighet for forpliktelse og avklaringer fra politisk hold i forbindelse med gjennomføring av enkelttiltak.

Oppgaver og tiltak

Bransjeprogrammene, med unntak av bransjeprogram bil som ble opprettet relativt nylig, har gjennomført en rekke relevante tiltak for å ta tak i utfordringer i sine bransjer. Mange av deltakerne trekker frem at flere av disse tiltakene ikke hadde blitt gjennomført uten bransjeprogrammene.

Når det gjelder identifisering av tiltak, er det kun de tiltak det er enighet om i bransjeprogramgruppen som blir prioritert videre i arbeidet. Denne konsensuskulturen trekkes frem som en særlig viktig del av arbeidet i bransjeprogrammene. Dette fører samtidig til at enkelttiltak får mye fokus. Det er en generell utfordring for flere av bransjeprogrammene å sikre en helhetlig tilnærming til de viktigste utfordringene i bransjen. Enkelte av bransjeprogrammene har erfart en viss tretthet i samarbeidet, blant annet som følge av at man har hatt utfordringer med å samle seg om nye tiltak.

Undersøkelsen viser også at aktørene ofte baserer forslag til tiltak på egen kunnskap og erfaring og i mindre grad ser til øvrige kunnskapsgrunnlag. Dermed er det en risiko for at tiltakene som foreslås ikke alltid er bygget på objektiv og dokumentert kunnskap om hvor stor og reell utfordringen som tiltaket er rettet mot faktisk er.

Når det gjelder utforming av tiltak viser evalueringen at deltakerne stort sett opplever tiltakene som vellykkede. Samtidig vet bransjeprogrammene relativt lite om resultatene og effektene av tiltakene som er gjennomført. Vurderingen av de tiltakene som er gjennomført synes derfor i hovedsak å være relatert til at deltakerne har opplevd prosessen knyttet til å utforme tiltaket, samt produktet som kom ut av det i form av informasjonsfilmer, veiledere og lignende, som god.

Barrierer og suksesskriterier

De deltakende partene i bransjeprogrammene har i hovedsak positive erfaringer med arbeidet, og opplever bransjeprogrammene som en verdifull arena for samarbeid som gir verdi utover øvrige møte- og samhandlingsarenaer.

Flere av de overordnede barrierene og suksesskriteriene som er trukket frem i forbindelse med evalueringen relateres til at det eksisterer en *makt*distanse mellom aktørene som inngår i bransjeprogrammene. Dette gjelder blant annet forholdene som trekkes frem knyttet til myndighetenes rolle, behovet for politisk vilje og handling, samt byrde- og ansvarsfordelingen mellom Arbeidstilsynet og de øvrige aktørene i bransjeprogrammene.

Videre kan den *strukturelle distansen* mellom deltakerne i bransjen være en del av forklaringen på at det kan være krevende å få til tilstrekkelig forankring i de deltakende organisasjonene. Strukturell distanse omhandler forskjeller når det gjelder formelle trekk ved organisasjonene. Den strukturelle distansen fører også til diskusjon og frustrasjon knyttet til manglende avklaringer og gjennomslag for foreslåtte tiltak. Bedre kommunikasjon, i hovedsak fra myndighetene, når det gjelder hvordan beslutningsprosessen for det enkelte tiltaket forventes å være vil bidra til å redusere den strukturelle distansen.

En *kognitiv distanse* gjør seg også gjeldende i bransjeprogrammene. Det å sikre en økt forståelse for hverandres organisasjon og oppgaveløsning er kjernen i å redusere den kognitive distansen i et inter-organisatorisk samarbeid. Mange av deltakerne har trukket frem en felles problemforståelse og et felles

syn på utfordringene i bransjen og de tiltakene som kreves for å møte utfordringene, som helt nødvendige suksesskriterier for arbeidet. Det er mange som mener at bransjeprogrammene har bidratt til å skape en dialog og tillit mellom partene, og at dette har ført til en økt felles forståelse for utfordringene. Kunnskapsgrunnlagene har også styrket denne felles forståelsen.

Flertallet av de intervjuede deltakerne mener at det ikke er behov for ytterligere tydeliggjøring av målene for bransjeprogrammene. Samtidig er vår vurdering at mål og føringer *ikke* er tilstrekkelig tydelige, hverken på overordnet nivå eller på bransjeprogramnivå. Dette fremstår som et paradoks, men synliggjør den kognitive distansen i bransjeprogrammene. Hver enkelt opplever målene som tydelige, men målene oppfattes ulikt fordi aktørene tolker målene med utgangspunkt i sin organisatoriske og profesjonelle bakgrunn.

Når det gjelder tiltak for å redusere aktuelle utfordringer i samarbeidet, er vårt inntrykk at deltakerne i de enkelte bransjeprogrammene opplever at de største utfordringene i arbeidet er knyttet til forhold som i hovedsak ligger utenfor bransjeprogrammets kontroll. Vår vurdering er at evalueringen har synliggjort flere viktige suksessfaktorer knyttet til bransjeprogrammernes eget arbeid, og hvor de selv kan gjøre grep for å styrke arbeidet.

Konklusjon og anbefalinger

Evalueringen viser at bransjeprogrammene er verdifulle arenaer for samarbeid mellom de sentrale aktørene innenfor utsatte bransjer i arbeidslivet, og at bransjeprogrammene har vist evne til å identifisere og gjennomføre tiltak som kan bidra til å bedre forholdene i sine respektive bransjer. Dermed mener vi bransjeprogrammene er en arena som fremdeles bør bestå som en ramme for å samle partene til dialog og enighet om viktige tiltak og prioriteringer for å sikre et mer seriøst arbeidsliv.

Samtidig er det rom for å tydeliggjøre hva bransjeprogrammene skal være, hva de skal oppnå og hvordan de skal arbeide for å oppnå de ønskede resultatene. Våre anbefalinger fremgår løpende i rapportens vurderingskapitler. Under gjengis de mest sentrale, overordnede anbefalingene for det videre arbeidet:

- Mandatene for bransjeprogrammene bør oppdateres, spesielt for de bransjeprogrammene som har eksistert lengst. Mandatene bør særlig tydeliggjøre hvilken rolle arbeidslivskriminalitet skal spille i bransjeprogrammernes arbeid, og hva det er forventet at bransjeprogrammene skal bidra til i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Videre bør mandatet tydeliggjøre roller og ansvar i arbeidet, samt forventninger til den enkelte deltakende aktør. Deltakelse i bransjeprogrammene bør innebære en større grad av forpliktelse enn hva som er tilfelle i dag.
- Myndighetene bør, gjennom mandatene eller på annet egnet vis, tydeliggjøre hvordan tiltak som foreslås fra bransjeprogrammene skal behandles i forvaltningen og på politisk nivå for å sikre en forventningsavklaring knyttet til bransjeprogrammernes rolle.
- Det enkelte bransjeprogrammet bør utarbeide en strategi og tilhørende handlingsplaner som operasjonaliserer mandatene ned til bransjespesifikke mål, synliggjør prioriteringer i arbeidet og angir en tidshorison for strategien.
- Det operative arbeidet i bransjeprogrammene bør standardiseres i større grad standardiseres. Blant annet bør det i forbindelse med oppstart og gjennomføring av tiltak fastsettes egne prosjektplaner som synliggjør mål for tiltaket, samt gi en beskrivelse av hvilke resultater man forventer å se dersom tiltaket er vellykket. Så langt det er mulig bør planene også inneholde en beskrivelse av hvordan man planlegger å måle effektene av arbeidet, og av nødvendige forutsetninger for at disse effektene skal kunne oppnås. Planene bør synliggjøre tidsplan og ansvar for gjennomføring av arbeidet.
- Det er et potensial for at Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR) kan involveres og involvere seg i større grad i bransjeprogrammernes arbeid enn hva tilfellet er i dag. Dette kan blant annet innebære at bransjeprogrammene er fast på ALPRs agenda minst en gang årlig.
- De enkelte deltakende aktørene anbefales å etablere mer systematikk og struktur for oppfølging av arbeidet i bransjeprogrammene, herunder for å tydeliggjøre forventningene til egne bidrag til, og utbytte av, arbeidet.

Innhold

| | |
|---|----|
| Forord | 3 |
| 1. Innledning | 10 |
| 1.1 Om treparts bransjeprogram for et mer seriøst arbeidsliv i utsatte bransjer | 10 |
| 1.2 Om evalueringen | 12 |
| 1.3 Metode | 14 |
| 1.4 Rapportens oppbygging | 15 |
| 2. Analytiske og teoretiske perspektiver | 16 |
| 2.1 Inter-organisatorisk samarbeid for å løse gjenstridige problemer | 16 |
| 2.2 Analytisk rammeverk for evaluering av ikke-hierarkisk samarbeid | 17 |
| 2.3 Programstyring | 19 |
| 2.4 Programteori | 20 |
| 3. Mål og føringer | 22 |
| 3.1 Overordnede mål og føringer for bransjeprogrammene | 22 |
| 3.2 Mål og føringer for det enkelte bransjeprogram | 25 |
| 3.3 Deltakernes oppfatning av formål og målsettinger med bransjeprogrammene | 30 |
| 3.4 Oppsummerende analyse og vurdering | 32 |
| 4. Organisering av bransjeprogrammene | 35 |
| 4.1 Bransjeprogrammenes organisering | 35 |
| 4.2 Erfaringer med dagens organisering | 43 |
| 4.3 Oppsummerende analyse og vurdering | 45 |
| 5. Oppgaver og tiltak | 48 |
| 5.1 Tiltak gjennomført av bransjeprogrammene | 48 |
| 5.2 Planlegging og gjennomføring av tiltak og innspill i bransjeprogrammene | 51 |
| 5.3 Betydning av bransjekartlegginger for temaer og tiltak som iverksettes i bransjeprogrammene | 53 |
| 5.4 Ulike kategorier av tiltak som bransjeprogrammene gjennomfører | 53 |
| 5.5 Målgruppe og fokusområder for tiltak i bransjeprogrammene | 55 |
| 5.6 Oppsummerende analyse og vurdering | 56 |
| 6. Barrierer og suksesskriterier | 59 |
| 6.1 Overordnede suksesskriterier og barrierer | 59 |
| 6.2 Suksesskriterier og barrierer i det operative arbeidet | 61 |
| 6.3 Oppsummerende analyse og vurderinger | 62 |
| 7. Oppsummering og anbefalinger | 67 |
| 7.1 Hensikt og intensjon med bransjeprogrammene | 67 |
| 7.2 Bransjeprogrammene som tiltak for å bedre samarbeidet mellom partene | 68 |
| 7.3 Bransjeprogrammene som arena for utforming av tiltak | 68 |
| 7.4 Konklusjon og anbefalinger | 70 |
| Vedlegg 1 : Litteraturliste | 72 |

Figurer

| | |
|--|----|
| Figur 1 Illustrasjon på antatt årsak-virkning-forhold uten programteori | 20 |
| Figur 2 Illustrasjon på antatt årsak-virkning-forhold med programteori. Kilde: Bredgaard m. fl. 2013 | 21 |
| Figur 3 Forenklet programteori for treparts bransjeprogram | 21 |
| Figur 4 Organisasjonskart for treparts bransjeprogram i Arbeidstilsynet. Kilde: Arbeidstilsynet. | 39 |
| Figur 5 Forenklet programteori for treparts bransjeprogram | 67 |

Tabeller

| | |
|---|----|
| Tabell 1 Summarisk oversikt over bransjeprogrammene | 12 |
| Tabell 2 Temaer som er belyst gjennom evalueringen | 13 |
| Tabell 3: Deltakere i bransjeprogrammene | 36 |

1. Innledning

1.1 Om treparts bransjeprogram for et mer seriøst arbeidsliv i utsatte bransjer

Den norske modellen for trepartssamarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene har vært en viktig bærebjelke i utviklingen av et velfungerende norsk arbeidsliv. Trepertssamarbeidet har lang tradisjon i Norge, og foruten lønnsdannelse er trepartssamarbeidet viktig for kvalitetssikring, demokratisk forankring og avveining av arbeidsgiver- og arbeidstakerinteresser i politikktutvikling av betydning for arbeidsgivere og arbeidstakere.¹

Enkelte bransjer er mer utsatt for dårlige arbeidsvilkår, uryddige arbeidsforhold og useriøsitet enn andre. I Soria Moria II-erklæringen fra 2009 oppfordret Stoltenberg II-regjeringen til et «krafttak i bransjer som er særlig utsatt for useriøsitet, sosial dumping og utstøtings- og arbeidsmiljøproblemer gjennom treparts bransjeprogrammer».² Ideen var at treparts bransjeprogram skulle være en formell arena hvor arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og myndighetene kunne samarbeide om å forbedre bransjer som var mer preget av useriøsitet og sosial dumping enn andre bransjer. På dette tidspunktet stod sosial dumping høyt på agendaen og situasjonen for ansatte i renholdsbransjen nådde tidvis avisenes førstesider med oppslag som omhandlet useriøsitet og sosial dumping.³ Det ble også fremmet klare ønsker fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene om gjennomføring av tiltak for å håndtere disse utfordringene.

I 2010 sendte Fellesforbundet og Norsk Industri brev til Arbeidsdepartementet hvor de henviste til Soria Moria II-erklæringen om regjeringens ønske om et krafttak i særlig utsatte bransjer, og oppfordret regjeringen til å ta initiativ til å utforme treparts bransjeprogrammer.⁴ Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF) og NHO Service ønsket tiltak mot sosial dumping og useriøsitet i renholdsbransjen, blant annet en offentlig registreringsordning for renholdsvirksomheter. Som følge av dette ble det høsten 2010 opprettet et treparts bransjeprogram innen renholdsbransjen. Et sentralt tiltak da bransjeprogrammet ble opprettet var etableringen av en offentlig godkjenningsordning for renholdsvirksomheter. Det ble også innført en ordning med regionale verneombud i renholds-, og hotell- og restaurantbransjen, i tillegg til at overenskomsten for renholdsbedrifter mellom NHO Service og Norsk Arbeidsmandsforbund ble allmenngjort i 2011.

I Meld. St. 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* («Arbeidslivsmeldingen») beskrives opprettelsen av treparts bransjeprogram i renholdsbransjen. Dette programmet omtales som et pilotprosjekt for å prøve ut treparts bransjeprogram som virkemiddel i utsatte bransjer. Regjeringen viser i meldingen til at et slikt samarbeid mellom aktørene i bransjen både vil være et virkemiddel for å kunne målrette innsatsen mot utfordringene i de enkelte bransjene, og samtidig styrke den organiserte delen av arbeidslivet. I meldingen fremheves det at treparts bransjeprogram er viktig i de bransjene der samarbeidsarenaene tradisjonelt har stått svakere, og der organisasjonsgrad og tariffavtaledekningen har vært lavere enn i resten av arbeidslivet. Arbeidslivsmeldingen la til grunn at etableringen av bransjeprogram skulle være en langsiktig satsing, og rammen skulle være arbeidsforhold, medbestemmelse, arbeidsmiljø og sikkerhet i bred forstand. Utformingen og organiseringen skulle tilpasses den enkelte bransje.

I behandlingen av meldingen sluttet Stortinget seg til etableringen av slike program, og komiteen fremhevet i sin innstilling viktigheten av satsing på treparts bransjeprogram for å styrke trepartssamarbeidet og mobilisere partene til å ta tak i arbeidsmiljøutfordringer i spesielt utsatte bransjer.⁵ I høringen til arbeidslivsmeldingen ble det av arbeidsgiverorganisasjonen Virke fremmet ønske om etablering av et bransjeprogram for uteliv, noe komiteen merket seg i sin behandling av meldingen.⁶

¹ NOU 2013:13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Avgitt til Finansdepartementet 03.12.2013.

² Regjeringen Stoltenberg II. *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*. Soria Moria II-erklæringen. Datert 07.10.2009.

³ Ødegård, A.M., Trygstad, S. C. m.fl. (2011). «Til Renholdets pris». Fafo-rapport 2011:18.

⁴ Riksmekleren. *Riksmeklingsmannens møtebok - Sak 2010-005 mellom Fellesforbundet og Norsk Industri vedrørende Tariffrevisjonen 2010*.

⁵ Innst. 333 S (2011-2012). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*.

⁶ Innst. 333 S (2011-2012).

I 2012 ble bransjeprogrammet for renholdsbransjen organisert som en arbeidsgruppe under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Arbeidsgruppen bestod av representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, Arbeidstilsynet og Arbeidsdepartementet.

Samme år ble det gjennom Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd også gjennomført drøftinger knyttet til valg av nye bransjer for etablering av bransjeprogram.

I 2012 ba departementet Arbeidstilsynet og Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) om å gi innspill til fire bransjer som de mente kunne være aktuelle kandidater for nye bransjeprogrammer. Departementet mente at overnattings- og servicevirksomheter (med særlig fokus på utelivssegmentet) og transport og lagring var bransjer som burde bli prioritert. Etter drøftinger med partene i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd høsten 2012, besluttet departementet å invitere bransjeorganisasjonene innen uteliv og transport til et samarbeid om å utrede et kunnskapsgrunnlag om arbeidsforholdene i bransjene uteliv og transport. Bransjeprogrammene innen hhv. transport, nærmere bestemt gods og turbil, og uteliv ble formelt etablert i 2014.

Fra 2014 ga Arbeids- og sosialdepartementet Arbeidstilsynet ansvaret for å lede og koordinere bransjeprogrammene gjennom et tildelingsbrev, og Arbeidstilsynet fikk med dette også ansvaret for å ivareta myndighetenes formelle rolle i samarbeidet. Arbeids- og sosialdepartementet har siden dette deltatt som observatører i bransjeprogrammene. Det ble også etablert en ordning med faste møter mellom statssekretæren i departementet og bransjeprogrammene. I april 2015 ble Statens Vegvesen en fast deltaker i bransjeprogram transport. Statssekretæren i Samferdselsdepartementet deltar i møter med bransjeprogrammene for transport og bil, og Samferdselsdepartementet deltar også som observatør i disse bransjeprogrammene.

I 2015 ble treparts bransjeprogram inkludert i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.⁷ Strategien fremhever treparts bransjeprogrammer som en viktig samarbeidsplattform mellom myndighetene og partene i de bransjene hvor utfordringene er størst. Bransjeprogrammenes viktige rolle i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet blir understreket ytterligere i de reviderte strategiene fra 2017 og 2019.

I 2018 sendte Arbeids- og sosialdepartementet et oppdragsbrev til Arbeidstilsynet om opprettelsen av et nytt treparts bransjeprogram for bilbransjen. Partene hadde kommet med innspill til departementet om at bransjeprogrammet burde omfatte bilverksteder og bilpleie/bilvask. Arbeidsgiverorganisasjonen Virke fremmet også forslag om å opprette en egen godkjenningsordning for bilvask. Et kunnskapsgrunnlag om forholdene i bilbransjen er under utarbeidelse og skal ferdigstilles i 2020. Statens vegvesen er også fast deltaker i bransjeprogram for bil, og Samferdselsdepartementet deltar som observatør, i tillegg til Arbeids- og sosialdepartementet.

I tabellen på neste side gis det en summarisk oversikt over etablerte treparts bransjeprogram med nåværende deltakere.

⁷ Regjeringen Solberg. Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Datert 15.01.2015.

Tabell 1 Summarisk oversikt over bransjeprogrammene

| Treparts bransje-program | Opprettet | Deltakere | Observatør | Kunnskapsgrunnlag |
|--------------------------|--|---|---|---|
| Renhold | Bransjeprogram renhold ble opprettet i 2010, og formelt etablert i 2012. | NHO Service og handel, Virke, Spekter, KS, Negotia, Norsk Arbeidsmandsforbund, Parat og Arbeidstilsynet. | Arbeids- og sosialdepartementet | FAFO 2011:18 «Til renholdets pris» FAFO 2012:59 «Vil tiltakene virke» |
| Uteliv | Bransjeprogram uteliv ble opprettet i 2013, og formelt etablert i 2014. | Fellesforbundet, NHO Reiseliv, Virke, Parat, KS, inkl. Oslo kommune og Arbeidstilsynet. | Arbeids- og sosialdepartementet | FAFO 2014:02 «Arbeidsforhold i utelivsbransjen» (FAFO) |
| Transport | Bransjeprogram transport ble opprettet i 2013, og formelt etablert 2014. | Yrkestrafikkforbundet, Norsk Lastebileierforbund, Fellesforbundet, Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund, Fagforbundet, NHO Reiseliv, NHO Logistikk og transport, NHO Transport, Spekter, Virke, Arbeidstilsynet og Statens Vegvesen. | Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet | FAFO og TØI 2013:16 «Arbeidsforhold i vegsektoren» FAFO og TØI 2014:58 «Arbeidsforhold i gods og turbil» |
| Bil | Bransjeprogram bil ble opprettet og etablert i 2018. | Norges Bilbransjeforbund, Virke, Spekter, Fellesforbundet, Arbeidstilsynet og Statens Vegvesen. | Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet | Kunnskapsgrunnlaget er bestilt og skal foreligge i september 2020. |

1.2 Om evalueringen

Myndighetene og partene i arbeidslivet har drøftet erfaringer fra arbeidet med treparts bransjeprogram og er blitt enige om at det bør gjennomføres en evaluering av dette som arbeidsform. Evalueringen skal ikke vurdere tilstanden i de aktuelle bransjene, men se nærmere på treparts bransjeprogram som arena og på de tiltakene som er satt i gang som følge av dette samarbeidet. På bakgrunn av blant annet dette evalueringsprosjektet vil myndighetene og partene i arbeidslivet oppsummere erfaringer og drøfte veien videre. Deloitte har fått i oppdrag av Arbeids- og sosialdepartementet å evaluere treparts bransjeprogram som arbeidsform. Formålet med evalueringen er å:

- Dokumentere og vurdere gjennomføringen av programmene og programmenes måloppnåelse
- Evaluere i hvilken grad bransjeprogrammene har fungert etter hensikten og oppfylt intensjonene
- Vurdere og gi anbefalinger på bakgrunn av de funn og observasjoner som gjøres
- Legge til rette for og bidra til læring som skal benyttes i vurderinger og justeringer av arbeidet på dette området

1.2.1 Temaer og problemstillinger for evalueringen

Evalueringen er organisert rundt fire temaer med tilhørende problemstillinger. I tabellen under presenteres disse temaene sammen med en beskrivelse av hva som er undersøkt i tilknytning til det enkelte temaet, og formålet med å undersøke det aktuelle temaet.

Tabell 2 Temaer som er belyst gjennom evalueringen.

| Tema nr. | Tema | Beskrivelse | Formål |
|-----------------|--------------------------------------|--|---|
| 1 | Mål og føringer | Under dette temaet har vi kartlagt de mål, forventninger og føringer som er fastsatt og uttrykt for bransjesamarbeidene, både samlet og enkeltvis. I tillegg har vi undersøkt de ulike partenes oppfatning av målene for samarbeidet, samt hvorvidt disse er i samsvar med de forventinger og mål som er fastsatt. | Undersøke og vurdere hvorvidt det er etablert tydelige mål og føringer for samarbeidene og om disse er likt forstått blant de involverte partene. |
| 2 | Organisering | Under dette temaet har vi kartlagt hvordan arbeidet i bransjeprogrammene er organisert og hvilke roller de ulike aktørene spiller i samarbeidet. Som en del av dette har vi undersøkt hvorvidt det kan identifiseres forskjeller i partenes tilnærming til og prioritering av samarbeidet i de ulike programmene. | Undersøke og vurdere i hvilken grad bransjesamarbeidene er organisert på en måte som legger til rette for gjennomføring av hensiktsmessige tiltak. |
| 3 | Oppgaver og tiltak | Under dette temaet har vi kartlagt hva de ulike bransjeprogrammene jobber med, samt hvilke typer tiltak de iverksetter. Vi har undersøkt hvorvidt aktivitetene er, og oppleves å være, relevante med tanke på kunnskapen om utfordringene i bransjen og med tanke på nå målene for bransjesamarbeidene. | Undersøke og vurdere hvorvidt de aktivitetene som gjennomføres er hensiktsmessige med tanke på både målene for programmene og myndighetenes samlede innsats på området. |
| 4 | Barrierer og suksesskriterier | Under dette temaet har vi samlet opplevde suksesskriterier og barrierer som de intervjuede deltakerne selv har reflektert over, samt annen dokumentasjon som synliggjør barrierer og suksesskriterier Disse observasjonene har vi sett i lys av teorier om inter-organisatorisk samarbeid. | Identifisere suksesskriterier og barrierer på tvers av bransjesamarbeidene som grunnlag for læring og anbefalinger til videre arbeid. |

1.3 Metode

I evalueringen er det benyttet en kombinasjon av ulike type metoder for å samle inn data, herunder dokumentgjennomgang, intervjuer, observasjon og spørreundersøkelse. Disse er nærmere beskrevet i avsnittene under.

1.3.1 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med evalueringen er sentrale dokumenter gjennomgått, inkludert blant annet:

- Sentrale dokumenter og litteratur knyttet til bakgrunnen for bransjeprogrammene, herunder Meld. St.29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* og tilhørende innstilling fra Stortinget
- Overordnede strategier og mål på området
- Skriftlige mandater for bransjeprogram og andre styrende dokumenter, herunder årlige budsjettproposisjoner for Arbeids- og sosialdepartementet, tildelingsbrev til Arbeidstilsynet og årsrapporter fra Arbeidstilsynet
- Møtereferater- og dokumentasjon til møter i bransjegruppen og sekretariatet
- Kunnskapsgrunnlagene som er utarbeidet i bransjene
- Dokumentasjon fra rapportering til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR)

Gjennomgangen av dokumenter har gitt viktig informasjon om og innsikt i prosesser knyttet til utviklingen av programmene, organisering, målsetninger, tiltaksutforming mv.

1.3.2 Intervju

Det er i løpet av vinteren 2019/2020 gjennomført intervjuer med et utvalg av aktørene i bransjeprogrammene. Dette omfatter:

- Representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet⁸
- Representanter fra Arbeidstilsynet, Statens Vegvesen, Skatteetaten, A-krimssenteret i Oslo, SMSØ og Oslo kommune
- Representanter fra arbeidstakerorganisasjonene som deltar i bransjeprogrammene
- Representanter fra arbeidsgiverorganisasjonene som deltar i bransjeprogrammene

Det er til sammen gjennomført 29 intervjuer med 35 personer. Oppsummering av intervju ble sendt til de som ble intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Intervjuene har gitt viktig informasjon om erfaringer med de ulike bransjeprogrammene, og hvordan sentrale aktører opplever at bransjeprogrammene fungerer som arbeidsform. Intervjuene er også sentrale for å belyse både barrierer og suksessfaktorer i bransjeprogrammene.

1.3.3 Observasjon

Representanter fra Deloitte's evalueringsteam har deltatt i til sammen seks møter i de fire bransjeprogrammene, hvorav to av dem var bransjeprogrammenes halvårslige møte med statssekretær. I forbindelse med disse observasjonene ble det utarbeidet en sjekklister som observatøren benyttet for å sikre at viktige forhold ved gjennomføringen av bransjeprogrammøtene ble fanget opp.

1.3.4 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant personer som har deltatt i arbeidsgrupper i regi av, eller tilknyttet bransjeprogrammene. Undersøkelsen genererte 26 svar. Respondentene ble imidlertid oppfordret til å svare flere ganger på spørreundersøkelsen dersom de hadde vært med i flere arbeidsgrupper, slik at de 26 svarene ikke nødvendigvis betyr at det er 26 unike respondenter som har besvart undersøkelsen.

Alle de ulike partene i samarbeidet er representert blant de som har svart på undersøkelsen. Svarene viser at 54 prosent av respondentene er fra et myndighetsorgan, 27 prosent er fra arbeidsgiverorganisasjoner,

⁸ Samferdselsdepartementet deltar som observatør i to av bransjeprogrammene, men er ikke blitt intervjuet i forbindelse med evalueringen.

11 prosent er fra arbeidstakerorganisasjoner og 8 prosent oppgir annen tilhørighet. Respondentene oppgir at de har tatt del i ulike arbeidsgrupper innen bransjeprogrammene renhold, uteliv og transport.

1.3.5 Evalueringskonferanse

Det ble gjennomført en evalueringskonferanse i forbindelse med siste fase av evalueringen. På konferansen presenterte vi noen av våre funn og foreløpige vurderinger, og oppfordret deltakerne til å komme med innspill og betraktninger knyttet til disse. Kommentarer og innspill som ble formidlet på evalueringskonferansen har blitt benyttet for å supplere datagrunnlaget i evalueringen. Til sammen var det 33 deltakere på evalueringskonferansen. Disse representerte en rekke ulike arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, i tillegg til Arbeidstilsynet, Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet.

1.4 Rapportens oppbygging

Dette **innledningskapittelet** har kort redegjort for hva treparts bransjeprogram for et mer seriøst arbeidsliv er, samt hvordan bransjeprogrammene har utviklet seg i perioden fra etablering i 2010 og frem til i dag. Videre har kapittelet redegjort for bakgrunnen for evalueringsoppdraget og vår metodiske tilnærming til evalueringsarbeidet.

I **kapittel 2** gir vi en kort introduksjon til teoretiske og analytiske tilnærminger som er lagt til grunn for våre analyser og vurderinger i evalueringen. Dette dreier seg blant annet om organisasjonsteori, med vekt på teorier om interorganisatorisk samarbeid og gjenstridige problemer, samt programteori om antatte sammenhenger mellom innsats og effekt i programmene.

Kapitlene 3-6 omhandler hovedproblemstillingene for oppdraget. Alle disse kapitlene er bygget opp i en faktadel og en vurderingsdel. Hvert kapittel avsluttes av en vurderingsdel.

Kapittel 3 omhandler de mål og føringer som er etablert fra myndighetene, arbeidsgiver- og arbeidstaker-siden for arbeidet i bransjeprogrammene. Her redegjør vi for hvordan bransjeprogrammene har tilnærmet seg de overordnede målene og føringene, og for deltakernes egne oppfatninger av hva som er målene for bransjeprogrammene.

I **kapittel 4** redegjør vi for hvordan bransjeprogrammene er organisert og de føringer som er etablert for dette, rolle- og ansvarsfordeling blant de deltakende aktørene og hvordan bransjeprogrammene er forankret i de enkelte deltakende organisasjonene.

Kapittel 5 omhandler det som på mange måter er kjernen i bransjeprogrammene, nemlig arbeidet knyttet til oppgaver og tiltak. Kapittelet redegjør for hvilke tiltak som er gjennomført, hvordan bransjeprogrammene planlegger og gjennomfører tiltak, samt deltakernes erfaringer med dette.

I **kapittel 6** ser vi funn og observasjoner fra de foregående kapitlene i sammenheng og sammenfatter viktige forutsetninger og utfordringer knyttet til temaene som er omhandlet i rapporten i lys av de teoretiske perspektivene som er omtalt i kapittel 2.

I **kapittel 7** samler vi trådene fra de foregående temaene for å gi en samlet vurdering av bransjeprogrammenes måloppnåelse. Vi vurderer i hvilken grad bransjeprogrammene har fungert etter hensikten og oppfylt intensjonene som lå bak opprettelsen av programmene. På bakgrunn av dette oppsummerer vi noen av rapportens sentrale anbefalinger.

2. Analytiske og teoretiske perspektiver

I dette kapittelet gir vi en kort introduksjon til teoretiske og analytiske tilnærminger som ligger til grunn for våre analyser og vurderinger i evalueringen. Dette dreier seg blant annet om organisasjonsteori, med vekt på teorier om interorganisatorisk samarbeid og gjenstridige problemer, samt programteori om antatte sammenhenger mellom innsats og effekt i programmene.

2.1 Inter-organisatorisk samarbeid for å løse gjenstridige problemer

Trepartssamarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet har vært et viktig fundament for å sikre et velfungerende norsk arbeidsliv. Litteraturen om *interorganisatorisk samarbeid* gir et rammeverk for å forstå og vurdere hvilke faktorer som er av betydning for at samarbeid mellom ulike aktører, som i bransjeprogrammene, skal bidra til ønskede resultater.

Bransjene som har etablert treparts bransjeprogram kjennetegnes ved at de har vedvarende høy risiko for dårlige arbeidsvilkår, uryddige arbeidsforhold og useriøse og kriminelle aktører. Neby m.fl. (2016) har karakterisert arbeidslivskriminalitet som et såkalt «gjenstridig problem».⁹ Begrepet «gjenstridige problemer» er en norsk betegnelse på det som ofte omtales som «wicked problems» eller «wicked issues» i engelskspråklig forskningslitteratur. Begrepet benyttes om oppgaver som blir vurdert som særlig komplekse og vanskelige å løse, som unndrar seg enkle eller lett definerbare løsninger, og som spenner over flere ulike forvaltningsnivåer, organisatoriske grenser og hierarkiske nivåer. Det er typisk for gjenstridige problemer at de ikke lar seg løse «en gang for alle».¹⁰ Noen eksempler på slike problemer er terror, klima, integrering av innvandrere og fattigdom.

Nettverksorganisering eller nettverksstyring trekkes ofte frem som en hensiktsmessig måte å håndtere gjenstridige problemer på.¹¹ Nettverksorganisering kjennetegnes gjerne av en ikke-hierarkisk struktur der de deltakende organisasjonene er gjensidig avhengig av hverandre. Bransjeprogrammene som en ramme for samarbeid mellom partene i de utsatte bransjene for å komme frem til effektive tiltak, kan sees på som en form for slik nettverksorganisering.¹²

Vabo og Røiseland (2008) tar til orde for bruk av begrepet «samstyring» om ikke-hierarkisk og målrettet aktivitet, hvor deltagerne er gjensidig avhengige av hverandre og avgjørelser er basert på konsensus etter forutgående forhandlinger.¹³ Vabo og Røiseland definerer samstyring som den «ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening».¹⁴ Som følge av dette dreier samstyring seg om en planlagt og målorientert aktivitet. Den gjensidige avhengigheten medfører at alle involverte vil være avhengige av de øvrige aktørenes velvilje for at samarbeidet skal fortsette.

⁹ Neby, S., Nesheim, T. m.fl. (2016). «Innsats mot arbeidslivskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer». Uni Research. Rokkansenteret. Rapport 7-2016.

¹⁰ Nesheim, T., Gressgård, L.J., Hansen, K. og Neby, S. (2019). «Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Årgang 35. Nr 1-2019: 28–50; Gressgård, L. J., Hansen, K. og Nesheim, T. (2017b). «Interorganisatorisk samordning i staten: En analyse av "Bolig for velferd"». Arbeidsnotat 2017/029. Iris Samfunnsforskning.

¹¹ Neby m.fl. (2016), s. 23.

¹² Sørensen og Torfing (2005), gjengitt i Vabo og Røiseland (2008) s. 99, definerer nettverk som «horisontale sammenknytninger av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører som interagerer gjennom forhandlinger innenfor rammen av et institusjonalisert fellesskap, som er selvregulerende innen visse rammer, og som i vid forstand bidrar til offentlig styring».

¹³ Vabo, S. og Røiseland, A. (2008). «Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen». *Norsk samfunnsvitenskapelig tidsskrift*. 01-02/2008.

¹⁴ Vabo og Røiseland (2008).

Videre viser de til at samarbeidet har en viss grad av autonomi, noe som medfører at det vil foregå klassiske organisasjonsprosesser blant aktørene som er involvert i samstyringen, f.eks. slik at målsettinger fastsettes, virkemidler velges, strategier utformes og aktiviteter koordineres. Samtidig påpeker Vabo og Røiseland på at det er åpenbart at ressurser og makt ikke nødvendigvis vil være likt fordelt mellom de involverte aktørene når det skal oppnås konsensus eller forhandles i samarbeidet.

Dette bidrar til at det er en del utfordringer og hindringer som typisk kan oppstå i denne typen samarbeid, noe vi kommer nærmere inn på i avsnittene under.

2.2 Analytisk rammeverk for evaluering av ikke-hierarkisk samarbeid

Nesheim, Gressgård, Hansen og Neby (2019) presenterer gjennom en artikkel om gjenstridige problemer og tverretattlig samordning et *analytisk rammeverk for ikke-hierarkisk samordning i staten*. Selv om rammeverket er rettet mot samordning på tvers av offentlige virksomheter og sektorer, vil de også ha klar relevans for å forstå samarbeidet i bransjeprogrammene.

I dette rammeverket blir følgende fire elementer vektlagt:¹⁵

1. Oppgaver og avhengigheter
2. Utfordringer knyttet til maktdistanse, geografisk, kognitiv og strukturell distanse
Samt virkemidler knyttet til:
3. Den enkelte organisasjon
4. Det inter-organisatoriske samordningstiltaket

Disse omtales nærmere i det følgende.

- **Oppgaver og avhengigheter**

Denne dimensjonen omhandler blant annet hvilke oppgaver som skal løses innenfor samarbeidet, og betydningen av å forstå hvilke avhengigheter som eksisterer mellom de samarbeidende aktørene når det gjelder de ulike oppgavene. I dette ligger blant annet en anerkjennelse av at en aktør i en del sammenhenger vil være avhengig av en annen aktørs innsats for å kunne nå sine mål. En felles forståelse av disse avhengighetene vil kunne ha stor betydning for å identifisere, fordele og løse oppgavene på en hensiktsmessig måte.¹⁶

- **Utfordringer knyttet til maktdistanse, geografisk, kognitiv og strukturell distanse**

Litteraturen viser til ulike typer distanse mellom aktørene i et samarbeid som ofte gjør seg gjeldende og bidrar til utfordringer i samarbeidet, når disse i fellesskap skal nå noen mål.

Distansene dreier seg om:

- *Geografisk distanse*, for eksempel i form av arbeidsgrupper som har medlemmer som er spredt geografisk, kan medføre mangelfull kommunikasjon og misforståelser, i tillegg til utfordringer relatert til utveksling av informasjon og tilbakemeldinger. Geografisk distanse kan også vanskeliggjøre utvikling av en felles identitet. Det å arbeide effektivt sammen i arbeidsgrupper er viktig, og dersom det er vanskelig å møtes ansikt til ansikt, kan dette være en utfordring.¹⁷
- *Kognitiv distanse* eksisterer dersom deltakerne i et samarbeid har ulike perspektiver på, og ulik grad av kunnskap om et tema. Det kan enten dreie seg om at man har kunnskap om ulike emner, eller at man har ulik kunnskapsdybde om samme emne. Nesheim m.fl. (2019) viser til at organisatorisk tilhørighet og profesjon kan påvirke hvordan man opplever, tolker, forstår og evaluerer ulike situasjoner. Ulike profesjoner vil ofte ha ulikt perspektiv på og ulik interesse for et tema, kombinert med at begrepsbruken ofte er knyttet til profesjon. Det eksisterer dermed en kognitiv distanse. Økt kognitiv distanse mellom involverte aktører kan medføre at evnen til å forstå hverandre og samordne aktiviteter blir redusert. Samarbeidet vil normalt være enklere

¹⁵ Nesheim m.fl. (2019).

¹⁶ Nesheim m.fl. (2019), s. 33-35.

¹⁷ Nesheim m.fl. (2019), s. 35. .

dersom aktørene som skal samarbeide har en relativt lik forståelse for feltet, og for viktigheten av det aktuelle feltet.¹⁸

- *Strukturell distanse* dreier seg om forskjeller når det gjelder formelle trekk ved organisasjonene. Dette kan dreie seg om struktur, størrelse, beslutningsprosesser og ansvarsforhold.¹⁹ Ulikheter når det gjelder disse faktorene kan være utfordrende for samarbeid og koordinering på tvers av organisatoriske grenser. Det kan for eksempel dreie seg om forskjeller i hvordan man er vant til å jobbe. Arbeidsmåtene er tilpasset organisasjonenes kjerneoppgaver, og dette kan medføre utfordringer med tanke på samhandling mellom organisasjonene.
- *Maktdistanse* beskrives som avstanden og begrensningene som kan oppstå som følge av asymmetri og maktforskjeller mellom de involverte aktørene.²⁰ Utfordringer grunnet maktdistanse er særlig relevant i situasjoner der det eksisterer ulike interesser og mål, og skal fattes beslutninger. Ulike hensikter, mandater, ansvarsområder og incentiver vil kunne medføre ulike interesser blant de ulike aktørene. Makt forstås her som evnen til å få ting gjennomført slik man ønsker.²¹ Forskjeller i maktforholdet mellom organisasjoner henger ofte sammen med ulikheter blant annet i formell autoritet og ressurskontroll.²² Tilgang til og kontroll med ressurser omfatter blant annet ressurser i form av penger, kunnskap og informasjon.²³ Nesheim m.fl. (2019) presiserer samtidig at asymmetri i maktforholdet ikke nødvendigvis er uheldig for samordningen og samarbeidet. Imidlertid er det viktig å etablere styringsstrukturer og mekanismer som samsvarer med makt- og avhengighetsforholdene i samarbeidet.²⁴

Disse ulike typene distanse er med andre ord sentrale årsaker til at utfordringer kan oppstå i samarbeid mellom ulike organisasjoner. For å møte disse utfordringene identifiserer rammeverket tiltak som kan være hensiktsmessige for å fremme samhandling, både internt i den enkelte deltakende organisasjon og knyttet til selve samarbeidstiltaket:

- **Tiltak knyttet til den enkelte deltakende organisasjon**

Nesheim m.fl. (2019) viser til viktigheten av at man i den enkelte deltakende organisasjon har en styring og struktur som legger til rette for den eksterne samhandlingen. I den sammenheng er blant annet organisasjonens motiver for å delta i et samarbeid sentrale. For den enkelte organisasjon vil det være relevant å stille seg spørsmål om hvilket potensial som ligger i det å engasjere seg i et forpliktende samarbeid, gitt organisasjonens strategi, oppgaver og/eller myndighet.²⁵

Det kan være store forskjeller i hvilke interesser de ulike deltakende organisasjonene har i det problemet man skal søke å løse i fellesskap. Nesheim m.fl. (2019) peker på at «*Uansett sektor og kontekst, vil det sett fra den deltakende organisasjons side være fornuftig å knytte gevinster og kostnader ved deltakelse i et interorganisatorisk tiltak, til egne målsetninger, strategi og domener*».²⁶ Gressgård m.fl. (2017a) peker på at for en organisasjon som har en ledende eller koordinerende rolle i et samarbeidstiltak vil interne tiltak i form av blant annet topplederstøtte, tydelig informasjon og klare styringssignaler være særlig viktig.

¹⁸ Nesheim m.fl. (2019), s. 36.

¹⁹ Denne typen distanse omtales av Gressgård m.fl (2017a og 2017b) som organisatorisk distanse. Gressgård, L. J., Hansen, K. og Nesheim, T. (2017a). «Inter- og intraorganisatorisk samordning: Lærdommer fra strategien "Bolig for velferd"». Nordiske Organisasjonsstudier. 19(1): 24–50.

²⁰ Gressgård m.fl. (2017a og 2017b) omtaler denne typen distanse, som er relatert til asymmetri og maktforskjeller mellom aktørene, som strukturell distanse.

²¹ Gressgård m.fl. (2017b).

²² Nesheim m. fl. (2019), s. 37.

²³ Gressgård m.fl. (2017a), s. 27-28.

²⁴ Nesheim m. fl. (2019), s. 38.

²⁵ Gressgård m.fl. (2017a), s. 29.

²⁶ Nesheim m.fl. (2019), s. 39.

- **Tiltak knyttet til det inter-organisatoriske samordnings- (samarbeids-) tiltaket**

En rekke forhold er av betydning når det gjelder samarbeidstiltaket i seg selv. Blant annet viser Nesheim m.fl. (2019) til at tydelighet når det gjelder målsetninger og retning for samarbeidet er svært viktig i etableringen av en tverrgående samarbeidsstruktur. Nesheim m.fl. (2019) fremhever også at interorganisatorisk samhandling typisk gjennomgår ulike faser. I de første fasene skal det tas beslutninger som utelukker enkelte alternativer, og påvirker forløp og utfall i senere faser. Viktige momenter her er etablering, involvering, samt avklaring av problemforståelser og målsetninger.

Tillit mellom partene blir også pekt på som et element som bidrar til å forenkle samarbeid. Tillit utvikles gjennom langvarige relasjoner og dialog som fremmer forståelsen for de ulike organisasjonenes oppgaver, kulturer og tenkemåter.²⁷ Det oppstår en taus kunnskap som forenkler samarbeidet, og som bidrar til lavere grad av formalisering og kontroll i arbeidet. Videre er styringsmekanismene i samarbeidet av betydning, herunder om det baserer seg på formaliserte mekanismer eller i stor grad er tillitsbasert.

2.3 Programstyring

Bransjesamarbeidene kan anses som *programmer*, som defineres som en samling av prosjekter/tiltak med et felles overordnet mål, som sammen skal bidra til forandringer og gevinster i en eller flere virksomheter etter sektorer.²⁸ I den sammenheng er det relevant å se hen til sentrale prinsipper fra litteraturen om *programstyring*.

Programmer etableres som regel for å løse tidsbegrensede og avgrensede oppdrag, og er en fleksibel men samtidig effektfokusert organisasjonsform. Et programs oppdrag er å realisere ønskede gevinster. Dette er en vesentlig forskjell fra prosjekter, hvis oppdrag vanligvis er å overlevere leveranser i form av produkter og/eller tjenester.²⁹ Selv om programmer, basert på beskrivelsene over, i utgangspunktet omfatter oppdrag som er avgrenset i tid, mener vi prinsippene for styring og gjennomføring har klar relevans også for treparts bransjeprogrammer.

En veileder for programstyring utarbeidet i regi av Difi fremhever at det er viktig at programmet forholder seg til oppdragsgiverens mål, som sier noe om hvor man skal, og strategier, som sier hvordan målet skal nås. Slike overordnede mål og strategier er veldig viktige føringer for et program, og det må være en viss kontinuitet i overholdelsen av disse.³⁰ Samtidig vises det til at programmet må kunne ta høyde for at oppdragsgivers mål og strategier kan endres i løpet av programmets levetid.

For å etablere et program, er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig å ha et sett med tiltak og prosjekter som synes å bidra inn i samme gevinstbilde. Når man organiserer et program, er det gjerne med den hensikt at programmet skal levere en merverdi, en synergieffekt. Videre er det ikke automatisk en verdi i seg selv å organisere et arbeid som et program for å løse et oppdrag. Det å etablere et program kan være en krevende oppgave, både faglig og ressursmessig. Det er nødvendig at den innsats som legges inn i å etablere, drifte og avslutte et program er eller anses å gi større merverdi enn om oppgavene løses på en annen måte.

Merverdien av å etablere et program, fremfor kun å gjennomføre ulike parallelle prosjekter, dreier seg gjerne om å sikre at de ulike tiltakene som skal bidra til gevinstene blir koordinert, og at gevinstbildet ivaretas på en helhetlig måte. Videre kan programmet blant annet bidra til helhetlige prioriteringer på tvers av de ulike tiltakene.

Litteraturen vektlegger blant annet betydningen av forhold knyttet til organisering av programmet, herunder definisjoner av roller og ansvar, etablering av mål og visjon for samarbeidet, planlegging og

²⁷ Nesheim m.fl. (2019), s. 44.

²⁸ Horgen Consulting (2016). *Hva er programstyring og hvorfor er det nyttig?* Presentasjon for Nettverk for program- og porteføljestyling 02.05.2016.

²⁹ Difi (2019). *Hvorfor bruke programmer og programstyring? Programstyring – til bruk i norsk offentlig forvaltning (et verktøy for oppnåelse av nytte)*.

³⁰ Difi (2019).

oppfølging og gevinststyring.³¹ Implement Consulting Group (ICG) peker på at uten tilstrekkelig forankring i deltagende linjeorganisasjon(er), reduseres sjansene for at programmet og tilhørende prosjekter får den tiltenkte effekten, og det blir vanskelig å se for seg at programmets gevinster lar seg realisere og formål lar seg oppnå.³² For at en slik forankring i linjeorganisasjonene skal ha den tiltenkte effekten, er det en forutsetning at roller, ansvar og oppgaver i programmet er kjent og bredt akseptert i hver deltagende organisasjon. Det bør også være tydelig avklart hvem som har hvilket ansvar for å arbeide for realisering av de gevinster og det formål programmet er etablert for å oppnå. Manglende forankring i linjeorganisasjoner i har blitt identifisert som en hovedårsak til manglende gevinstrealisering og måloppnåelse.³³

Litteraturen vektlegger at man innledningsvis ved etableringen av et program må være så konkret som mulig i defineringen av programmet, inkludert formål og visjoner, mål, og sentrale roller.³⁴ I defineringsfasen bør en også tydeliggjøre hvilke forutsetninger og begrensninger programmet skal realiseres innenfor. Det bør også helt i starten av programmet defineres tydelige forventninger knyttet til sammenhenger mellom tiltak, innsatser og ønskede gevinster, slik at man allerede fra oppstart kan sikre at programmet innrettes med tanke på å oppnå sitt formål.³⁵

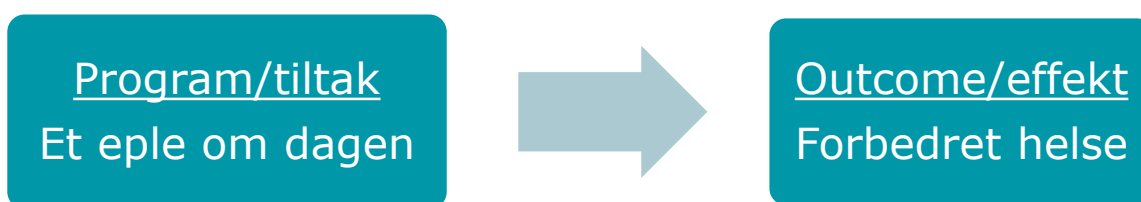
2.4 Programteori

For å beskrive sammenhengen mellom de aktiviteter som gjennomføres som del av et program, og hvordan disse skal kunne føre til at ønskede mål nås er det nyttig å ta utgangspunkt i en *programteori*. Programteori er en konkret teori eller modell for hvordan en intervensjon (i form av et program, en innsats, politikk, strategi mv.) bidrar til en kjede av (mellomliggende) resultater og (intenderte eller observerte) effekter.³⁶

En programteori viser sammenhengen mellom det sosiale målet man ønsker å gjøre noe med, eller eventuelle andre langsiktige mål, og hvorfor vi setter i gang «akkurat de» aktivitetene for å løse problemet. De enkelte aktivitetene som settes i gang må antas å få resultater som kan bidra til å oppnå ønskede effekter og virkninger. Det kan gjerne settes i verk flere parallelle aktiviteter, som får resultater som samlet kan bidra til ønskede effekter og virkninger, som i et program med flere delprosjekter. En tydelig programteori identifiserer hvilke forutsetninger som må være til stede for å oppnå ønskede effekter, og kan også bidra til å identifisere hvor i kjeden det svikter dersom man ikke får de ønskede effektene.

Uten teoridelen i programteorien har man kun en innsatsfaktor (programmet) og en ønsket effekt/virkning (outcome), men man kan likevel ha en antakelse om et årsak-virkning-forhold. Dette er illustrert i figuren under.

Figur 1 Illustrasjon på antatt årsak-virkning-forhold uten programteori.³⁷



Teorien i programteorien har merverdi ved å etablere sammenhengen mellom innsatsfaktoren og effekten/virkningen. Denne merverdien kan illustreres som i figuren under, og gir utdypende informasjon om hvorfor/hvordan man mener det eksisterer et årsak-virkning-forhold. Programteorien er ofte delt inn i to deler, en handlingsteori (de første tre boksene i figuren) som beskriver hvordan aktivitetene er tenkt

³¹ Se bl.a. Difi (2019).

³² Implement Consulting Group (ICG) (2014). *Hvidbok – Programledelse i den offentlige sektor*.

³³ Implement Consulting Group (ICG) (2014).

³⁴ Difi (2019); Horgen Consulting (2016).

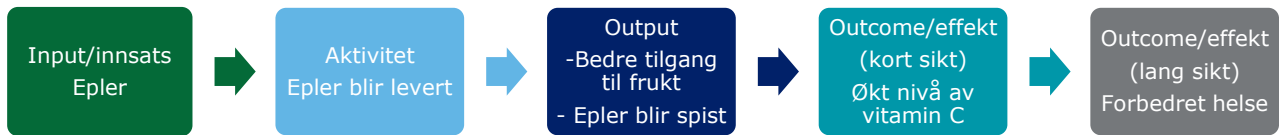
³⁵ Digst.dk (uten dato). *Statens programmodel*. Nettside Digitaliseringsstyrelsen i Danmark; Implement Consulting Group (ICG) (2014).

³⁶ Bredgaard, T., Salado-Rasmussen, J. og Sieling, S. (2013). *En farbar vej mellem skyttegravene? Øvelser i integration af effektevaluering og programteori*. Presentasjon ved DES læringsseminar 19.09.2013.

³⁷ Bredgaard, T., Salado-Rasmussen, J. og Sieling, S. (2013).

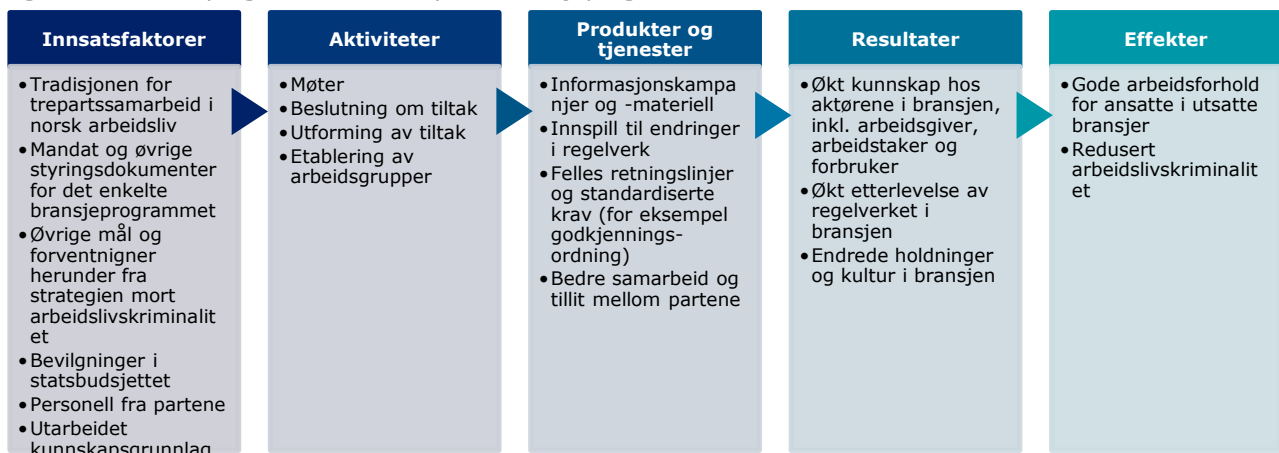
implementert, og en endringsteori, som beskriver hvordan aktivitetene er tenkt å virke for å oppnå de ønskede resultatene.

Figur 2 Illustrasjon på antatt årsak-virkning-forhold med programteori.³⁸



Illustrasjonen under viser en forenklet programteori for treparts bransjeprogram som skisserer vår forståelse av hvordan innsatsfaktorer, aktiviteter og resultater (kortsiktige og langsiktige) er tenkt å henge sammen slik satsingen er utformet. Fordi det ofte er krevende å etablere årsakssammenhenger knyttet til resultater og effekter, er det av vesentlig betydning å kunne gjøre vurderinger av om forutsetningene for måloppnåelse (resultater og effekter) er til stede. Etablering av en resultatkjede bidrar til å identifisere *hvor* i kjeden sammenhengen ikke er som antatt – for eksempel om programteorien forutsetter en sammenheng mellom aktiviteter og resultater som ikke eksisterer, eller at innsatsfaktorene ikke implementeres som forutsatt.

Figur 3 Forenklet programteori for treparts bransjeprogram



De teoretiske perspektivene som er presentert i kapittelet er utgangspunkt for våre analyser og vurderinger i evalueringen. Særlig er litteraturen om interorganisatorisk samhandling og analytisk rammeverk for evaluering av ikke-hierarkisk samarbeid relevant for å identifisere typiske utfordringer i denne typen samarbeid. Hvorvidt disse utfordringene har materialisert seg også i bransjeprogrammene, og hvordan de eventuelt blir håndtert, er en sentral del av evalueringen.

Videre knytter vi disse organisasjonsteoretiske perspektivene opp mot programteorien og forutsetninger for måloppnåelse. Også de teoretiske perspektivene for programstyring, og hva som er viktige faktorer for å lykkes med et program, er nært relatert til hvilke forutsetninger som må være til stede for at programteorien skal virke som forutsatt. De ulike teoretiske og analytiske perspektivene som er presentert i dette kapittelet utfyller med andre ord hverandre, og utgjør dermed et helhetlig rammeverk som vi legger til grunn for våre analyser og vurderinger.

³⁸ Bredgaard, T., Salado-Rasmussen, J. og Sieling, S. (2013).

3. Mål og føringer

Forrige kapittel viser hvordan det i litteraturen legges vekt på betydningen av tydelige mål og forventninger til hva programmene og samarbeidet skal føre til, og en omforent forståelse av dette mellom deltakerne. Dette er viktige faktorer for å sikre at arbeidet er hensiktsmessig innrettet med tanke på å oppnå resultater. Dette kapitlet omhandler de mål og føringer som er etablert fra myndighetene, arbeidsgiver- og arbeidstakersiden for arbeidet i bransjeprogrammene. Vi redegjør for hvordan bransjeprogrammene har tilnærmet seg de overordnede målene og føringene, og for deltakernes egne oppfatninger av hva som er målene med bransjeprogrammene.

3.1 Overordnede mål og føringer for bransjeprogrammene

3.1.1 Føringer og forventninger fra sentrale myndigheter

Treparts bransjeprogrammer ble først lansert som et virkemiddel for å styrke innsatsen i utsatte bransjer på arbeidslivsfeltet i Soria Moria II-erklæringen til regjeringen Stoltenberg høsten 2009. Av erklæringen fremgår det at treparts bransjeprogrammer skulle utgjøre et «krafttak i bransjer som er særlig utsatt for useriøsitet, sosial dumping og utstøtings- og arbeidsmiljøproblemer».

I arbeidsdepartementets budsjettproposisjoner for 2011 og 2012 er det vist til at partene i arbeidslivet og regjeringen i fellesskap hadde besluttet at bransjeprogrammet innen renhold, som ble opprettet i 2010, skulle fungere som en pilot for treparts bransjeprogrammer som virkemiddel i særlig utsatte bransjer. Departementet fremhever i budsjettproposisjonen for 2011-2012 at en sentral forutsetning for å oppnå de felles målsettingene partene i bransjene blir enige om er at virksomhetene følger opp sine plikter, at arbeidstakerne bidrar ut fra sitt ansvar og sine roller, i tillegg til myndighetenes tilsyn og ansvar.

I stortingsmeldingen «*Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*» («Arbeidslivsmeldingen» - Meld. St. 29 (2010-2011))³⁹ omtales treparts bransjeprogram som en av flere samarbeidsarenaer mellom partene i arbeidslivet. Det er vist til at kunnskapsgrunnlaget som ble utarbeidet av FAFO i forbindelsen med oppstart av programmet ville utgjøre et viktig grunnlag for den videre utformingen av bransjeprogrammet for renhold.

Av arbeidslivsmeldingen fremgår det en forventning om at bransjeprogrammene skal være en arena for å ta i bruk partenes kompetanse og kjennskap til problemene for å komme frem til gode tiltak i den aktuelle bransjen. Det vises til at dette kan innebære tiltak med et «snevert HMS/arbeidsmiljø-tema eller en bredere portefølje der svart arbeid, ulovlig innvandring og liknende inngår». Videre beskrives rammen for bransjeprogrammene som «arbeidsforhold, medbestemmelse og arbeidsmiljø og sikkerhet i bred forstand», der utformingen og organiseringen av programmene må tilpasses den enkelte bransje. I meldingen blir det dermed tatt utgangspunkt i HMS- og arbeidsmiljørelaterte tema som bransjeprogrammenes hovedvirkeområde, med rom for også å inkludere tema rettet mot arbeidslivskriminalitet avhengig av behovene i den aktuelle bransjen.

Videre ble det lagt til grunn at behovene i den enkelte bransje skulle være styrende for innretningen av de ulike bransjeprogrammene, og at programmene skulle være en langsiktig og langvarig satsing, med det formål å «*mobilisere partene til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer*».⁴⁰

Arbeids- og sosialkomiteen på Stortinget fremhevet i sin behandling av arbeidslivsmeldingen våren 2012 viktigheten av satsingen på treparts bransjeprogram. Komiteen stilte seg med dette bak opprettelsen av

³⁹ Meld. St. 29 (2010-2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig - arbeidsliv Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit.*

⁴⁰ Vår utheving.

bransjeprogrammene, med en forventning om at dette ville styrke trepartssamarbeidet og mobilisere partene til å ta tak i arbeidsmiljøutfordringer i spesielt utsatte bransjer.

Arbeidet med å videreutvikle bransjeprogrammene gjennom opprettelse av nye program er omtalt i de årlige budsjettproposisjonene til arbeidsdepartementet i de påfølgende årene, men det fremsettes ikke øvrige føringer for eller forventninger til programmenes arbeid.

Fra 2014 ble ansvaret for å lede og koordinere bransjeprogrammene overført til Arbeidstilsynet, som med dette også fikk ansvaret for å ivareta myndighetenes plass i samarbeidet. De overordnede føringene fra arbeidslivsmeldingen ble gjentatt i Prop.1 S (2014-2015) for Arbeidsdepartementet.⁴¹ Det fremheves i proposisjonen at bransjeprogrammet for renhold samt de to da nyetablerte bransjeprogrammene innen uteliv og transport hadde høy prioritet som et virkemiddel for å målrette innsatsen innen de delene av arbeidslivet hvor utfordringene er størst. Av proposisjonen fremgår det at:

Hensikten med å samarbeide om bransjeprogrammene er å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter i til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer når det gjelder arbeidsforhold og arbeidsmiljø i utsatte bransjer. Målsettingen er å utvikle nye innfallsvinkler, arbeidsformer og metoder som bidrar til bedre resultater enn det myndighetene og partene oppnår hver for seg. Bransjeprogrammene kan ha ulik form og innretning, avhengig av utfordringene i bransjen. Bransjesamarbeidet kan avgrenses til HMS/arbeidsmiljø eller omfatte en bred portefølje av temaer. Poenget er at myndighetene og partene sammen skal bidra til å utvikle en felles forståelse av de sentrale utfordringene i enkelte aktuelle bransjer og sammen bidra til å utvikle hva som kan være riktig strategi og effektive tiltak og handlingsmuligheter.

Det ble videre presisert at bransjeprogrammene skal være et operativt samarbeid mellom partene.

I budsjettproposisjonen for 2016 er den siste delen av formålsbeskrivelsen som er gjengitt over noe mer konkretisert, og det fremgår at bransjeprogrammene, på bakgrunn av en felles forståelse av sentrale utfordringer i den enkelte bransjen, skal utarbeide strategier, tiltak og handlingsplaner.

I 2015 ble treparts bransjeprogram inkludert som en sentral del av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.⁴² Strategien fremhever treparts bransjeprogrammer som en viktig samarbeidsplattform mellom myndighetene og partene i de bransjene hvor utfordringene er størst. Strategien viser spesielt til bransjeprogrammene som en arena for holdningsskapende arbeid, og viser til at dette er viktig for å «mobilisere hele samfunnet til medeierskap i kampen mot kriminalitet og useriøse arbeidsforhold». Det fremgår av strategien at myndighetene, gjennom dette samarbeidet med partene i arbeidslivet, også vil vurdere videre oppfølging av forslag om tiltak som kommer fra partene, for å øke seriositeten i de aktuelle bransjene.

I en revidert utgave av strategien fra 2017 fremheves bransjeprogrammene som et sentralt tiltak i den første av to hovedretninger som regjeringen skisserer for innsatsen mot arbeidslivskriminalitet - et bredt og vedvarende samarbeid mellom alle aktører i det organiserte arbeidslivet og en bedret koordinering mellom de offentlige etatene. Det vises til at formålet med bransjeprogrammene er å fremme mer seriositet og bedre arbeidsforhold i utsatte bransjer.

Bransjeprogrammene er gitt tilsvarende plass i den reviderte strategien mot arbeidslivskriminalitet fra 2019.⁴³ I alle de tre strategiene omtales bransjeprogrammene som et tiltak i seg selv, og det er ikke gitt ytterligere føringer eller forventninger utover at disse skal bidra til anstendige og seriøse arbeidsforhold i utsatte bransjer.

Bransjeprogrammens plass i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet er gjengitt blant annet i Prop.1 S (2018-2019).⁴⁴ Arbeidet mot arbeidslivskriminalitet er imidlertid ikke nevnt særskilt i de

⁴¹ Arbeids- og sosialdepartementet. *Prop. 1 S (2014-2015) - For budsjettåret 2015.*

⁴² Regjeringen Solberg. *Strategi mot arbeidslivskriminalitet.* Datert 15.01.2015.

⁴³ Regjeringen Solberg. *Strategi mot arbeidslivskriminalitet.* Datert 15.01.2015.

⁴⁴ Arbeids- og sosialdepartementet. *Prop. 1 S (2018-2019) - For budsjettåret 2019.*

individuelle mandatene til bransjeprogrammene, foruten det nylig opprettede bransjeprogrammet for bil.
45

Arbeidstilsynet har, sammen med Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og Politiet utarbeidet en forebyggende strategi mot arbeidslivskriminalitet som bl.a. omtaler treparts bransjeprogram som et tiltak i den forebyggende innsatsen mot a-krim. Denne strategien ble ferdigstilt i januar 2020. Strategien inneholder fire strategiske retninger for det forebyggende a-krimarbeidet:

- Styrke tilliten til myndighetene hos de som har vilje og evne til å etterleve lover og regler
- Endre adferden til de som mangler vilje eller evne til å etterleve lover og regler, men kan påvirkes
- Hindre kriminelle aktører i å gjenta kriminalitet og utvikle kapasitet
- Bygge kunnskap og kompetanse i etatene om forebygging⁴⁶

Myndighetene har med dette gitt relativt åpne føringer for bransjeprogrammenes arbeid siden oppstarten av det første bransjeprogrammet i 2010, og har i hovedsak formulert sine forventinger til bransjeprogrammene som virkemiddel gjennom overordnede styringsdokumenter.

3.1.2 Føringer og forventinger fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene

På bakgrunn av Soria Moria II-erklæringen og stor offentlig oppmerksomhet om sosial dumping og dårlige arbeidsforhold, spesielt i renholdsbransjen, fremmet arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i fellesskap et ønske om opprettelse av bransjeprogrammene i 2010. Oppfordringen til myndighetene om å ta initiativ overfor partene til utforming av slike programmer er dokumentert i Riksmeklerens møtebok fra 2010.⁴⁷

Av korrespondansen mellom daværende arbeidsminister Hanne Bjurstrøm og hhv. Fellesforbundet og Norsk Industri, samt NHO Service og Norsk Arbeidsmandsforbund våren og høsten 2010 fremgår det at partene uttrykte tydelige ønsker om at etablering av bransjeprogrammene ble prioritert. Dokumentasjonen viser at statsråden inviterte partene til møter høsten 2010 og våren 2011 hvor hensikten blant annet var å drøfte «hva vi legger i tiltaket/arbeidsformen «bransjeprogrammer»», samt hvilke kartlegginger som burde gjennomføres av status i bransjene for å danne et godt grunnlag for å «sette konkrete mål og planlegge hensiktsmessige og treffsikre tiltak».⁴⁸

Bransjeprogrammene har siden 2012 vært forankret i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR), og mandatene til de enkelte bransjeprogrammene (omtales nærmere under) er utformet på bakgrunn av drøfting i ALPR.⁴⁹⁵⁰

Dokumentasjonsgjennomgangen viser at bransjeprogrammene har vært på agendaen til ALPR fem ganger siden 2012, i hovedsak har dette vært knyttet til diskusjon om erfaringer med bransjeprogrammene og valg av nye bransjer for etablering av bransjeprogram på bakgrunn av erfaringene. Ved én av disse anledningene har bransjeprogrammene etterspurt avklaringer fra ALPR knyttet til blant annet hvordan ALPR ønsker at bransjeprogramgruppene skal fremme initiativ og forslag til slike sentrale tiltak som forutsetter politisk behandling og beslutning, og hvordan ALPR ønsker at bransjeprogramgruppene skal adressere utfordringer knyttet til behov for myndighetssamarbeid når det er relevant.⁵¹

⁴⁵ Se nærmere omtale i kapittel 3.2

⁴⁶ Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og Politiet, 2020. *Styrke – endre – hindre – bygge. Felles forebyggende strategi mot arbeidslivskriminalitet*

⁴⁷ Riksmekleren. *Riksmeklingsmannens møtebok - Sak 2010-005 mellom Fellesforbundet og Norsk Industri vedrørende Tariffrevisjonen 2010.*

⁴⁸ Arbeidsdepartementet. *Invitasjon til møte i arbeidsdepartementet om treparts bransjeprogrammer.* Brev datert 24.08.2010. Det foreligger ikke referat fra møtet som er fremlagt for evalueringen.

⁴⁹ ALPR er et samarbeidsforum mellom arbeids- og sosialministeren og lederne i de åtte største partsorganisasjonene i landet.

⁵⁰ Mandatet til bransjeprogram bil er ikke drøftet i ALPR.

⁵¹ Treparts bransjeprogram renhold, Treparts bransjeprogram uteliv og Treparts bransjeprogram transport. *Status, videre planer og utfordringer for treparts bransjeprogram transport, uteliv og renhold - Til drøfting i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd 3. mars 2015.*

Evalueringen har ikke hatt tilgang til referater fra møtene i ALPR og er således ikke kjent med resultatet av disse drøftingene.

Av intervjuene i evalueringen fremgår det at de deltakende organisasjonene i liten grad har formulert egne mål eller føringer knyttet til hva bransjeprogrammene er forventet å oppnå eller bidra til utover de overordnede målene som er omtalt fra myndighetenes side.

Bransjeprogrammene inngår som en del av LOs reviderte strategi mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, som ble vedtatt i september 2018. Ett av punktet i strategien er «Videreføre og styrke trepartssamarbeidet gjennom egne bransjeprogram som renhold, transport, etc.». I intervju med NHO er det opplyst at bransjeprogrammene inngår i en underkategori av organisasjonens tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet.

3.2 Mål og føringer for det enkelte bransjeprogram

3.2.1 Bransjeprogrammenes mandater

For alle bransjeprogrammene er det fastsatt egne mandater for arbeidet på bakgrunn av de overordnede målene og føringene beskrevet over. Mandatene ble utarbeidet i forbindelse med opprettelsen av det enkelte programmet, og er forankret hos Arbeidsliv- og pensjonspolitisk råd (ALPR). Bransjeprogrammet for bilbransjen, som ble opprettet i 2018, hadde inntil vinteren 2020 ikke et eget mandat. Det lå imidlertid enkelte føringer i et oppdragsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeidstilsynet knyttet til etableringen av programmet. Mandatet for bransjeprogram bil ble ferdigstilt i februar 2020, men er ikke blitt særskilt drøftet i ALPR.

Bransjeprogrammenes mandater redegjør for bakgrunn, formål, organisering, deltakelse og aktiviteter for bransjeprogrammene, og består av et sett av felles elementer som gir overordnede føringer for arbeidet samt enkelte bransjespesifikke tilpasninger.

Av alle mandatene fremgår det at bransjeprogrammene skal være en langsiktig satsing med målsetting om varige forbedringer i den aktuelle bransjen.

I mandatene for de tre første bransjeprogrammene (**renhold, uteliv og transport**) er programmene beskrevet som en ramme for innsatsen og de ulike tiltakene som gjennomføres i den enkelte bransjen for å sikre en mer seriøs bransje. For å oppnå dette skal bransjeprogrammene, i henhold til mandatene, følge utviklingen i den aktuelle bransjen og arbeide for å øke seriositeten og motvirke sosial dumping i bransjen med sikte på at tiltak og innsats i bransjeprogrammet i løpet av 3-5 år skal ha ført til varige forbedringer. I mandatene til bransjeprogrammene for uteliv og transport, som ble utarbeidet og etablert samtidig, er hensikten med og innretningen av bransjeprogrammene gjengitt slik det fremgår av Prop.1 S (2014-2015).⁵²

Mandatet for bilbransjen, som nylig er ferdigstilt, er innrettet noe annerledes og omtales nærmere under.

Felles for de tre første bransjeprogrammene er, i henhold til mandatene, at programmene skal:

- Følge utviklingen i bransjen.
- Identifisere, systematisere og analysere relevante utfordringer i bransjen.
- Bidra til etterlevelse av iverksatte tiltak.
- Drøfte behovet for evalueringer og vurdere effekten av programmet og iverksatte tiltak
- Drøfte behovet for justerte og nye tiltak, herunder tiltak for å sikre varige resultater og engasjement for programmet i hele bransjen.
- Rapportere om egne tiltak.
- Bidra til informasjonskampanjer blant annet ved å utvikle informasjonsmateriell
- Ha et særlig fokus på opplæring og informasjon rettet mot utenlandske virksomheter og arbeidstakere.
- Følge, drøfte og gi råd om utvikling av bransjeprogrammet, slik at målene for dette nås.

⁵² Se 3.1.1.

De tre mandatene inneholder videre føringer knyttet til deltakelse og organisering av bransjeprogrammene, herunder at bransjeprogramgruppene skal møtes 4-6 ganger årlig og rapportere årlig til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd.

Ingen av de tre mandatene er endret eller oppdatert siden de ble fastsatt, til tross for at innretningen av programmene i praksis har endret seg siden dette. Blant annet ble det ikke gjort endringer i mandatene som følge av at bransjeprogrammene kom inn som en del av regjeringens a-krimstrategi i 2015. Arbeidskriminalitet er ikke eksplisitt adressert i mandatene for noen av de tre første bransjeprogrammene.

Bransjeprogrammet for renhold er det programmet hvor det i dag er størst avvik mellom mandatet og hvordan bransjeprogrammet i praksis fungerer, blant annet som følge av organisatoriske endringer i programmet siden oppstarten. Blant annet beskriver mandatet fremdeles den opprinnelige rullerende ordningen som ble etablert knyttet til sekretariats- og ledervervet i bransjeprogrammet, der hhv. den største arbeidsgiverorganisasjonen, den største arbeidstakerorganisasjonen og Arbeidstilsynet hadde lederansvaret for ett år av gangen. Dette ble avsluttet i 2014 da Arbeidstilsynet overtok som fast leder og sekretariat for bransjeprogrammene.

En gjennomgang av bransjeprogrammenes møtereferater siden 2014 viser at det i forbindelse med et heldagsmøte i bransjeprogrammet for renhold i mars 2016 ble gjennomført et gruppearbeid knyttet til mandatet. En rekke tema var på dagsorden for møtet, blant annet knyttet til hvordan formålet skulle forstås og om det var behov for å tydeliggjøre dette, om aktivitetene gjengitt i mandatet hadde et hensiktsmessig ambisjonsnivå og hvordan partene sammen og hver for seg kunne bidra i praksis til å sikre etterlevelse av igangsatte tiltak. Bransjeprogramgruppen konkluderte da med at det var behov for en revisjon av mandatet, og at det var behov for et eget møte med bedre tid til å diskutere mandatet med tanke på framtidig formål, aktiviteter og organisering. Dette resulterte imidlertid ikke i endringer i mandatet.

Gjennomgangen viser at mandatet har vært et diskusjonstema én gang også i bransjeprogrammet for uteliv, i juni 2016, hvor Arbeidstilsynet ba gruppen om å gjennomgå mandatet og se det opp mot daværende situasjon i praksis. Av referatet fremgår det blant annet at én av arbeidsgiverforeningene spilte inn at det må settes reelle mål for hva man vil oppnå med bransjeprogrammene. Videre fremgår det at forhold knyttet til blant annet deltakelse og tidshorison for programmene ble diskutert. Det ble konkludert med at Arbeidstilsynet skulle sjekke med de øvrige bransjeprogrammene og se mandatene under ett på nytt. Det fremgår ikke av senere referater hvordan dette ble fulgt opp videre. Det har imidlertid ikke blitt foretatt endringer i mandatene.

Mandatet til bransjeprogram transport var på agendaen to ganger i løpet av 2018 i forbindelse med en vurdering om mandatet kunne forstås slik at også varebilsegmentet kunne omfattes av bransjeprogrammet. Det ble konkludert at mandatet var romlig nok til at varebil kunne inkluderes.

Bransjeprogrammet for **bilbransjen** ble opprettet i 2018. Bransjeprogrammet fastsatte sitt mandat i februar 2020, og arbeidet frem til det med utgangspunkt i et oppdragsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeidstilsynet om å etablere bransjeprogrammet.

Det nylig ferdigstilte mandatet har en noe annen innretning enn mandatene for de øvrige tre bransjeprogrammene, blant annet ved at arbeidslivskriminalitet inngår som en del av bakgrunnsdelen og formålsbeskrivelsen for bransjeprogrammet. Utover dette er hensikten med bransjeprogrammet i stor grad omtalt på samme måte som i de øvrige bransjeprogrammene:

Hensikten med treparts bransjeprogrammer er å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer i utsatte bransjer, for å bidra til anstendige og seriøse arbeidsforhold. Dette vil også favne problemstillinger knyttet til konkurranse på like forhold, svart arbeid m.m. Målsettingen er å utvikle nye innfallsvinkler, arbeidsformer og gjennomføre konkrete tiltak som bidrar til bedre resultater enn det myndighetene og partene oppnår hver for seg.

Videre definerer mandatet en målgruppe/nedslagsfelt for bransjeprogrammets arbeid, og mandatet stiller i større grad enn de øvrige tre mandatene form- og styringskrav til hvordan bransjeprogrammet skal arbeide med konkrete tiltak.

Nedslagsfeltet for bransjeprogrammet er fastsatt i mandatet som følger:

- Bilvask
- Bilpleie (bilvask og bilpleie er ofte sammenfallende)
- Kjøretøyverksted, herunder:
 - Ulovlig kjøretøyverksteder uten godkjenning fra Statens Vegvesen
 - Kjøretøyverksteder med godkjenning fra Statens Vegvesen
- Bruktbilforhandlere

I mandatet fastsettes videre følgende aktiviteter som bransjeprogrammet skal gjennomføre:

- Foreslå og utrede aktuelle tiltak. Disse tiltakene bør ta utgangspunkt i kunnskap om hvilke tiltak som kan bidra til varige forbedringer. Kunnskapsunderlaget vil være sentralt i dette.
- Etablere en liste med tiltak som det er aktuelt å jobbe med. Tiltakene skal settes opp i prioritert rekkefølge og oppdateres fortløpende.
- For hvert tiltak skal det settes opp en kort aktivitetsplan med:
 - Mål
 - Beskrivelse av oppgaven (hva som skal utredes og gjennomføres)
 - Omfang
 - Ansvarlig og hvem som er involvert
 - Tidsplan/frist
- Løfte tiltak til aktuelle beslutningstakere for gjennomføring. Tiltak som oversendes departementene til behandling, skal være utredet så godt som mulig.
- Bidra i gjennomføring av tiltak som skal iverksettes (eksempelvis ulike kommunikasjonskampanjer).
- Bidra til etterlevelse av iverksatte tiltak.
- Bidra til å vurdere effekten av iverksatte tiltak.
- Følge videre utvikling i bransjen, herunder identifisere, systematisere og analysere relevante utfordringer.
- Følge, drøfte og gi råd om utviklingen av bransjeprogrammet, slik at målene for dette nås.

3.2.2 Kunnskapsgrunnlag om utfordringer i bransjene

Behovet for å sikre et godt kunnskapsgrunnlag om utfordringene i de aktuelle bransjene ble vektlagt allerede fra oppstarten av bransjeprogrammene. Av den innledende dialogen mellom daværende statsråd Bjurstrøm og partene i 2010 fremgår det blant annet at statsråden ba om synspunkter på gjennomføring av grundige kartlegginger for å avdekke hva som er de mest sentrale utfordringene i tilknytning til arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerhet, samt bransjenes rammebetingelser, ressurser og kompetanse. Det vises til at dette ville gi et godt grunnlag for i neste omgang å sette konkrete mål og planlegge hensiktsmessige og treffsikre tiltak.

I mandatene til bransjeprogrammet er det forutsett at de skal dokumentere utfordringene i bransjen, og at de skal følge utviklingen i bransjen.

For alle de fire bransjeprogrammene er det utarbeidet, eller utarbeides, slike kunnskapsgrunnlag i forbindelse med oppstart av det enkelte programmet. For renhold og bil er dette arbeidet gjennomført etter oppstart av programmet, mens kartleggingene utgjorde et forarbeid før etableringen av bransjeprogram uteliv. For bransjeprogram transport ble det gjennomført et forarbeid i tillegg til arbeid etter oppstart av programmet.

Kunnskapskartleggingene er gitt en sentral plass i mandatene for alle bransjeprogrammene, og det fremgår av mandatene at disse skal utgjøre et viktig utgangspunkt for bransjeprogrammenes videre arbeid og prioriteringer. Under redegjøres det kort for innholdet i kunnskapsgrunnlagene i de aktuelle bransjene.

3.2.2.1 Renhold

I forbindelse med opprettelsen av bransjeprogrammet for renhold i 2010 fikk FAFO i oppdrag å gjennomføre et kartleggingsprosjekt om forholdene i renholdsbransjen som skulle danne et best mulig kunnskapsgrunnlag for partene i bransjeprogrammet. I sin rapport *Til renholdets pris* viser FAFO til en tredeling i renholdsbransjen med en mellomkategori mellom de seriøse og de useriøse virksomhetene. Denne mellomkategorien kjennetegnes ved fravær av tariffavtaler, bruk av underleverandører for å kutte kostnader og misforhold mellom prising av oppdrag og medgått tid. I mandatet til renholdsprogrammet er det fremhevet

at tredelingen av bransjen kan være en fruktbar tilnærming til vurderingen av hva bransjeprogrammet bør fokusere på i sitt arbeid, og at en forsterket innsats for å forhindre at seriøse virksomheter dras mot mellomkategorien vil være viktig i så måte.

Kunnskapsgrunnlaget skulle bidra til å identifisere kjennetegn, særskilte utfordringer og effektive tiltak for å forebygge og redusere problemene i renholdsbransjen. De tiltakene som ble trukket frem i rapporten er de som ble fremhevet av bransjen selv. Dette omfattet:

- Allmengjøring og reguleringer for at alle skulle betale tariff lønn.
- ID-kort til ansatte, som det ble anbefalt å koble på en godkjenningsordning.
- Regionale verneombud, da helst i regi av Arbeidstilsynet.
- Godkjenningsordning for renholdsbedrifter
- Økt kontroll og tilsyn, spesielt fra Arbeidstilsynet og skattemyndighetene.
- Kunderettede tiltak, med henvisning til at flere offentlige innkjøpere ikke rettet seg etter de gjeldende bestemmelsene.

I rapporten vises det til at de nevnte tiltakene må iverksettes på sentralt nivå. Rapporten trekker avslutningsvis frem to tiltak som må vokse frem lokalt; ledelsesutøvelse og partssamarbeid mellom ledelsen og verneapparatet, samt mellom ledelsen og tillitsvalgte.

I oppfølgingsrapporten *Vil tiltakene virke* fra 2012 ble det videre fremmet seks indikatorer på økt seriøsitet i renholdsbransjen. Tillitsvalgte, verneombud, arbeidsgivere og ledere svarte at lavt sykefravær og/eller høyere avgangsalder, opplæring og/eller økt kompetanse, mindre prispress og/eller god lønnsutvikling var de indikatorene det var mest enighet om. Færre aktører i bransjen, lavere turnover og økt organisasjonsgrad hos partene ble i rapporten også trukket frem som viktige indikatorer på økt seriøsitet i bransjen.

3.2.2.2 Uteliv

FAFO fikk også i oppdrag å gjennomføre en kartlegging av arbeidsforholdene i utelivsbransjen i 2013. I rapporten *Arbeidsforhold i utelivsbransjen* vises det bl.a. til at nesten halvparten av arbeidstakerne er under 25 år, 35-40 prosent har innvandringsbakgrunn, og det er utbredt bruk av ulovlig arbeidskraft.

Det fremgår av rapporten at kartleggingen ikke resulterte i en liste med konkrete tiltak som kunne føre til forbedringer og økt seriøsitet i utelivsbransjen. Bransjen selv påpekte at grunnet saksområdets kompleksitet ville ikke enkelttiltak løse problemene, og rapporten fremhevet at det var kombinasjonen av ulike tiltak som ble betraktet som viktige for å øke seriøsiteten i bransjen. Det ble også fremhevet at rapporten hadde liten tro på at holdningskampanjer rettet mot publikum og kunder ville vært et effektivt virkemiddel.

Rapporten presenterte ti indikatorer som bransjeprogrammet kunne bruke for å vurdere og følge opp utviklingen av seriøsiteten i utelivsbransjen. Indikatorene var knyttet til HMS og arbeidsmiljø, sykefravær, arbeidstid og arbeidsavtaler, vold, trusler og seksuell trakassering, turnover blant ansatte, turnover blant virksomheter, lønn/overtid/tillegg og kollektive partsforhold, effekt av tiltak (som omsetning, smilefjesordning, prikkesystem og nye kassasystemer), kompetansenivå, samt registrerte ulovligheter og useriøsitet.

3.2.2.3 Transport

Også i bransjeprogram transport fikk FAFO i oppdrag å utarbeide et kunnskapsgrunnlag for utformingen av bransjeprogrammet. Forprosjektet *Arbeidsforhold i vegsektoren* fra 2013 viste bl.a. at flere yrkesgrupper i transportnæringen har utfordringer knyttet til arbeidstid, og lange arbeidsuker og skift- og nattarbeid er utbredt. Det ble også vist til at deler av næringen i økende grad preges av virksomheter som bryter arbeidsmiljølovens bestemmelser. Hovedprosjektet *Arbeidsforhold i gods og turbil* ble utarbeidet av FAFO og Transportøkonomisk institutt (TØI) i 2015.

Partene og myndighetene ønsket at forprosjektet skulle bidra til å identifisere hvilke deler av transportnæringen utfordringene var størst. Funnene i forprosjektet førte til at fokuset i hovedprosjektet var på arbeidsforholdene innenfor gods- og turbilbransjen, med særlig vekt på utfordringer med utenlandske aktører. Rapporten pekte på noen tiltak som ville kunne medføre forbedring på disse områdene:

- Bestillerens ansvar, det vil si å legge et større ansvar til sentrale eller store bestillere.

- Allmenngjøring av tariffavtaler, med formål om å sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med det norske arbeidstakere har.
- Bompengebrikker, basert på en utbredt oppfatning om at utenlandske aktører ikke betaler for bompengepasseringer. Myndighetene innførte en ny ordning med bompengebrikker 1. januar 2015.
- Økt myndighet til enkelte tilsynsmyndigheter, med henvisning til at tilsynsmyndighetene har ulike hjemler å forholde seg til og dermed ulik myndighet og sanksjonsmuligheter.
- Å samle tilsynsmyndighetene og kompetansen til én myndighet som kan ta seg av all virksomhet knyttet til trafikk.
- Økt samarbeid om arbeidsforhold og trafiksikkerhet i EU.
- En standard eller godkjenningsordning for transportbedrifter.

Det ble også utarbeidet ulike forslag til indikatorer som kunne brukes for å måle endringer i gods- og turbilbransjen. Forslag til indikatorer var:

- HMS og arbeidsmiljø blant norske sjåførere
- HMS og arbeidsmiljø blant utenlandske sjåførere
- Ulykker og sikkerhetskultur
- Lønn og kollektive partsforhold
- Omfanget av kabotasjekjøring
- Tilsynsaktiviteter og sanksjoner
- Utviklingen i turbilbransjen
- Utviklingen i bransjene basert på strukturstatistikk

3.2.2.4 Bil

For bransjeprogrammet i bilbransjen er et tilsvarende kunnskapsgrunnlag under utarbeidelse av Samfunnsøkonomisk Analyse. Kunnskapsgrunnlaget skal etter planen foreligge i august/september 2020, og i mandatet er det vist til at dette skal gi en felles forståelse av utfordringene samt være et utgangspunkt for å diskutere hvilke tiltak som er best egnet i bransjeprogrammet.

3.2.3 Bransjeprogrammenes tilnærming til målsettingene

Som beskrivelsene over viser angir mandatene et sett overordnede, felles mål og føringer som gir stort handlingsrom til det enkelte bransjeprogrammet, i tillegg til at de viser til kartlegginger som beskriver utfordringene i den enkelte bransje. Som beskrevet i kapittel 3.1 er det i styringssignalene fra myndighetenes side lagt til grunn at bransjeprogrammene, på bakgrunn av de overordnede føringene og utfordringsbildet i den enkelte bransjen, selv skulle komme frem til strategier, handlingsplaner og tiltak som ville bidra til forbedringer i den enkelte bransjen.

Ingen av bransjeprogrammene har etablert egne strategier for sitt samlede arbeid som operasjonaliserer mandatet og beskriver hva det enkelte bransjeprogrammet skal gjøre for å nå de overordnede målene. Ingen av bransjeprogrammene har heller spesifikt definert hvordan de definerer begrepet «seriøs bransje», utover det som fremgår av mandatet og utarbeidet kunnskapsgrunnlag.

Det er imidlertid laget en kommunikasjonsstrategi i bransjeprogrammene renhold, uteliv og transport som inneholder felles endringsmål for kommunikasjonsmålene i bransjeprogrammene. Strategien ble utarbeidet høsten 2014 med bistand fra et kommunikasjonsbyrå. Det ble fastsatt at målet med kommunikasjonsaktivitetene er at organiserte og uorganiserte arbeidstakere, arbeidsgivere og kunder/bestillere i bransjene transport, uteliv og renhold skal:

- Få økt kunnskap om reglene for det norske arbeidslivet
- Få økt kjennskap til fordelene ved å følge regelverket
- Følge regler for norsk arbeidsliv

I forbindelse med utarbeidelse av kommunikasjonsstrategien ble det gjennomført gruppearbeid i felles workshops for alle de tre bransjeprogrammene (renhold, uteliv og transport) hvor fem hovedutfordringer i bransjene ble identifisert med utgangspunkt i kunnskapsgrunnlagene fra FAFO og den samlede kompetansen til partene. Hovedutfordringene skulle vektles noe ulikt for de ulike bransjene, og skulle være gjenstand for både prioritering og videreutvikling i det videre arbeidet.

Hovedutfordringene som ble identifisert var:

1. *Lav kunnskap*: Mange uorganiserte arbeidstakere og arbeidsgivere har lav kunnskap om fordelene ved et ordnet og regulert arbeidsliv.
2. *Lav motivasjon*: Arbeidstakere (og arbeidsgivere) med intensjon om kort oppholdstid i norsk arbeidsliv og/eller bransjen, er i mindre grad opptatt av å lære om rettigheter og plikter i arbeidslivet (og har en felles interesse av å ikke følge lover og regler).
3. *Lav tillit*: Mange utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere, særlig de med kort oppholdstid, har lav tillit til informasjonen de får fra norske myndigheter.
4. *Vanskelige å nå*: Mange utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere er lite tilgjengelige gjennom tradisjonelle norske mediekkanaler.
5. *Lav bevissthet*: Kunder/bestillere har lav bevissthet om verdien av tjenester.

For bransjeprogrammet innen renhold ble det i 2015 og 2016 vist til at det skulle jobbes med alle hovedutfordringene, og at kommunikasjonsarbeidet skulle rettes i hovedsak mot organiserte og uorganiserte arbeidstakere, samt innkjøpere.

Bransjeprogrammene for renhold og transport har etablert egne tiltaksplaner for sitt arbeid. Disse inneholder i all hovedsak pågående tiltak, og ikke planer for fremtidige tiltak. Bransjeprogrammenes arbeid med konkrete tiltak omtales nærmere i kapittel 4.

3.3 Deltakernes oppfatning av formål og målsettinger med bransjeprogrammene

3.3.1 Målene for arbeidet

Deltakerne som er intervjuet i evalueringen viser til de samme overordnede målene og bredt definerte målene som er omtalt over for å beskrive hva som er formålet med bransjeprogrammene. De fleste deltakerne, på tvers av alle bransjeprogram, legger hovedtyngden av formålet på å jobbe for en mer seriøs bransje.

Det er imidlertid et visst spenn i hva aktørene, med dette som utgangspunkt, beskriver som de viktigste målene med arbeidet. Spennet gjør seg gjeldende både på tvers av bransjeprogram og partstilhørighet.

Flere trekker frem like konkurransevilkår som det viktigste målet med bransjeprogrammene, med en hovedvekt av aktører på arbeidsgiversiden. Av dette følger det at mange er opptatt av at tiltakene som bransjeprogrammene gjennomfører skal være målrettet mot å gjøre det vanskeligere å operere for de useriøse bedriftene, men uten å legge ekstra byrde på de seriøse. Fra arbeidstakersiden er det flere som trekker frem at det viktigste målet med bransjeprogrammet er å sikre en bedre arbeidshverdag og bedre arbeidsforhold for de ansatte og arbeidsgiverne.

De fleste av de intervjuede oppfatter mandatet til bransjeprogrammene som tydelig og hensiktsmessig, og som bredt nok til å gi partene handlingsrom. Mange opplever det som viktig at det ikke alltid må diskuteres om tiltak er innenfor mandatet eller ikke. Det er imidlertid noen som påpeker at det ikke er fastsatt klare nok mål og forventninger til programmene, og at dette har ført til at deltakerne har ulik forståelse av hva målene faktisk er. Noen av de intervjuede stiller derfor spørsmål ved om mandatene er tilstrekkelig konkretisert eller om begrepene som brukes blir forstått likt av deltakerne. De intervjuede opplever også at mange av deltakerne har ulike oppfatninger når det gjelder veien for å nå de overordnede målene. I flere av bransjeprogrammene er det vist til at diskusjonene knyttet til blant annet målgruppen for innsatsen har medført at arbeidet har blitt mindre målrettet enn man så for seg ved oppstart.⁵³

Til tross for at mange opplever mandatet og målet som tydelig, er det noen som reflekterer over at dette kan skyldes at de har deltatt i bransjeprogrammene siden oppstart. Disse viser til at mandatet trolig i liten grad er til hjelp for nye deltakere i bransjeprogrammene, da mandatene ikke har vært endret siden oppstart og heller ikke diskuteres jevnlig i bransjeprogramgruppene.

⁵³ Målgruppen for arbeidet omtales nærmere i kapittel 5.5

Enkelte av de intervjuede trekker frem bekjempelse av arbeidslivskriminalitet som det viktigste målet med bransjeprogrammernes arbeid, med henvisning til bransjeprogrammernes plass i regjeringens a-krimstrategi. De fleste intervjuede nevner arbeidslivskriminalitet i forlengelsen av målet om en mer seriøs bransje for å beskrive formålet med bransjeprogrammene. Enkelte peker på at det har tatt noe tid å få partene til å erkjenne koblingen mellom bransjeprogrammene og a-krim, blant annet på bakgrunn av en bekymring om at dette ville kunne fremstå som en kriminalisering av de aktuelle bransjene i sin helhet. Samtidig er det flere representanter fra arbeidsgiversiden som i intervjuene uttrykker ønske om at programmernes aktiviteter i større grad bør spisses inn mot å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Det blir i intervjuene påpekt at det er naturlig at partene har ulik tilnærming til hva som er de viktigste tiltakene for å bedre forholdene i bransjene. I den forbindelse er det samtidig lagt vekt på at bransjeprogrammene som arena bidrar til å styrke den felles problemforståelsen og identifisere tiltak som alle kan være enige om, uavhengig av partstilhørighet. På bakgrunn av dette er det mange av de intervjuede som fremhever samarbeidet i bransjeprogrammene som et mål i seg selv. I denne sammenheng er det vist til at bransjeprogrammernes merverdi oppleves å være som arena for dialog og kunnskapsutveksling mellom de tre partene.

3.3.2 Bransjeprogrammernes strategi for å nå målene

Som beskrevet over ligger det som en overordnet forutsetning for bransjeprogrammene at det enkelte programmet skal tilpasse og innrette innsatsen mot de konkrete utfordringene i sin bransje, blant annet basert på kunnskapsgrunnlagene som ble utarbeidet innledningsvis i programmene. Fra myndighetenes side er det lagt til grunn at bransjeprogrammene skal utarbeide strategier, tiltak og handlingsplaner rettet mot disse utfordringene. Utover kommunikasjonsstrategien som er omtalt i 3.2.3 har ingen av bransjeprogrammene etablert egne strategier eller øvrige styringsdokumenter for arbeidet. To av bransjeprogrammene har etablert tiltaksplaner med oversikt over pågående og planlagte tiltak.

I bransjeprogram for *renhold* påpekes at programmet har hatt enkeltstående strategisamlinger, men at dette med fordel kunne blitt systematisert ytterligere for å kunne fokusere bedre på blant annet arbeidslivskriminalitet. I intervjuene blir det pekt på at det tidvis har vært utfordrende å stake ut en tydelig retning for bransjeprogrammet. Flere har vist til at renholdsprogrammet, som har eksistert lengst av bransjeprogrammene, har vært preget av en viss stillstand i arbeidet og av at de «lavthengende fruktene» av tiltak som alle kan enes om har blitt gjennomført. Flere opplever at dette har medført at programmet har strevd med å finne veien videre i arbeidet.

I bransjeprogram *uteliv* mener de fleste av deltakerne at mandatet er tydelig. Av intervjuene fremgår det imidlertid at samtidig at mandatet ikke er særlig operasjonalisert og at det ikke har endret seg siden oppstarten av programmet. Videre påpekes det at bransjeprogrammet heller ikke har hatt noen konkret eller systematisk handlingsplan eller strategi. En av de intervjuede påpeker at det kunne vært nyttig med mer presise mandat og målsettinger knyttet til hvert enkelt bransjeprogram i tillegg til det overordnede mandatet for alle bransjeprogrammene. En annen deltaker opplever at bransjeprogrammet er for fokusert på enkelttiltak- og saker, og mangler en overordnet og helhetlig tankegang rundt hvilke tiltak deltakerne i bransjeprogrammet ønsker å iverksette og hva deltakerne ønsker å oppnå.

Bransjeprogram *transport* har ikke utviklet egne programspesifikke mål eller strategier, kun handlingsplaner hvor de har foreslått konkrete tiltak. Noen de intervjuede deltakerne påpeker at det ikke er blitt utarbeidet en felles strategi for arbeidet i bransjeprogrammet, og at bransjeprogrammet mangler en konkret målsetting utover mandatet som gjelder for alle bransjeprogrammene. En annen deltaker påpeker at bransjeprogrammet har forsøkt å sette opp mål for hva som skal gjennomføres hvert år, men dette gjelder i hovedsak tiltakslistene. Deltakerne påpeker imidlertid at bransjeprogram transport har jobbet med å definere hvilken del av bransjen det skal jobbes mot, og forsøkt å koble dette opp mot de overordnede målene for bransjeprogrammene. De fleste intervjuede opplever at det ville vært hensiktsmessig å sette opp tydeligere definerte og mer målbare mål for bransjeprogram transport.

Mandatet til bransjeprogram *bil* ble utformet nylig, men etter at mange av intervjuene i evalueringen ble gjennomført. Det er ifølge flere av de intervjuede deltakerne ikke utarbeidet noen felles strategi for arbeidet i bransjeprogram bil, og deltakerne savner en konkret målsetting og strategisk tilnærming når det gjelder for eksempel arbeidslivskriminalitet. En av deltakerne påpeker at det er operasjonalisert egne

mål for bransjeprogrammet, men viser samtidig til at de fortsatt venter på kunnskapsgrunnlaget som skal være klart sommeren 2020.

3.4 Oppsummerende analyse og vurdering

Formålet med dette kapittelet har vært å undersøke og vurdere hvorvidt det er etablert tydelige mål og føringer for bransjeprogrammene og om disse er likt forstått blant de involverte partene.

Treparts bransjeprogrammer har gjennom mer enn ti år blitt fremhevet som et viktig nasjonalt virkemiddel for å bidra til å bedre forholdene i utsatte bransjer i arbeidslivet. De fire bransjeprogrammene som er etablert er et resultat av at både partene i arbeidslivet og myndighetene så behovet for en samarbeidsarena der de i fellesskap kunne utarbeide gode tiltak som ville bidra til økt seriøsitet i bransjer som har vært preget av lav organisasjonsgrad og som er utsatt for dårlige arbeidsforhold og useriøsitet.

Formålet med å etablere bransjeprogrammene fremstår på overordnet nivå som todelt; på den ene siden omtales bransjeprogrammene i myndighetenes styrende dokumenter, planer og strategier som et **tiltak i seg selv** for å fremme samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, med det formål å både etablere en felles forståelse av utfordringene i bransjen og å mobilisere alle partene til felles handling mot felles mål.

På den andre siden utgjør bransjeprogrammene først og fremst den **organisatoriske rammen** for en arbeidsform som skal sørge for at det utformes tiltak og virkemidler som har effekter i den aktuelle bransjen. Det enkelte bransjeprogrammets evne til å bidra til forbedringer i bransjen avhenger derfor av deltakernes evne til å identifisere, utforme og iverksette treffsikre virkemidler og tiltak som gir resultater i bransjen.

Gjennomgangen av overordnede styringsdokumenter og føringer for bransjeprogrammenes arbeid viser at målet for programmene er omtalt på en rekke ulike måter, men bredt definert til å skulle bidra til et **mer seriøst arbeidsliv** i utsatte bransjer. Begrepet «seriøsitet» er ikke nærmere definert i dokumentene, noe som etter vår vurdering åpner for at det kan være ulike fortolkninger.

De overordnede målene er formulert fra myndighetenes side på en måte som overlater **stort handlingsrom** og stor definisjonsmakt til de enkelte bransjene og bransjeprogramgruppene når det gjelder hva bransjeprogrammene skal oppnå og hvordan dette skal oppnås. Videre har partene i liten grad formulert egne føringer for hva bransjeprogrammene er forventet å oppnå, og det er i liten grad gitt føringer for arbeidet fra Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, som bransjeprogrammene formelt sett springer ut fra og er forankret i.

Det er samtidig uttrykt klare forventninger om at bransjeprogrammene som arbeidsform skal gi en **merverdi** i form av **bedre resultater** enn hva partene kunne fått til hver for seg, og at dette i løpet av relativt kort tid skal føre til **varige forbedringer** i bransjen.

Virkeområdet til bransjeprogrammene er i de overordnede dokumentene beskrevet slik at de i prinsippet kan romme en svært stor bredde av tema, så lenge disse har en eller annen kobling til arbeidsmiljø, arbeidsforhold eller etterlevelse av normer, lover og regler i bransjen. Evalueringen viser at deltakerne i bransjeprogrammene setter pris på at mandatet og de overordnede føringene gir vide rammer for arbeidet. Blant annet er det vist til at dette gjør at det ikke er behov for å bruke tid på å diskutere og vurdere om foreslåtte tiltak ligger innenfor eller utenfor mandatet. Diskusjonen om hvorvidt varebildegmentet kunne omfattes av mandatet i bransjeprogrammet for transport er det eneste klare eksempelet på at det har vært en slik diskusjon i bransjeprogrammene.

Samtidig viser undersøkelsen at de åpne føringene medfører at deltakerne i bransjeprogrammene har til dels relativt ulike syn på hva bransjeprogrammene skal være, hva de skal jobbe med og hvem målgruppen for tiltakene skal være. Disse forskjellene er som nevnt tidligere mer uttalt i noen bransjeprogramgrupper enn i andre. Undersøkelsen viser også at bransjeprogrammene i liten grad har forholdt seg aktivt til mandatene i sitt arbeid, og at mandatene står uendret selv om det i praksis er gjort til dels betydelige endringer både i ansvarsforhold og fokusområder. Dette ble bekreftet under evalueringskonferansen som ble gjennomført i slutfasen av datainnsamlingen til evalueringen, ettersom bransjeprogrammenes

deltakere samlet sett ga uttrykk for at de ikke så behov for endringer i mandatene eller i de overordnede føringene.

3.4.1 Strategisk arbeid i bransjeprogrammene

Hensikten med å etablere så vide rammer for bransjeprogrammenes arbeid synes å være at føringene ikke skal være til hinder for at de enkelte programmene kan målrette tiltak som partene i fellesskap er enige om at vil ha effekter på utfordringene sin bransje.

På bakgrunn av dette er det etter vår vurdering en forutsetning at de åpne, felles rammene som er gitt for bransjeprogrammene må operasjonaliseres til en konkret strategi og plan for hvordan det enkelte bransjeprogrammet skal ta tak i de største utfordringene i sin bransje. Dette er også lagt til grunn i de overordnede dokumentene, som henviser til at hvert enkelt bransjeprogram skulle utarbeide strategier, handlingsplaner og tiltak rettet mot aktuelle utfordringer i bransjen.

Ingen av bransjeprogrammene har utarbeidet slike dokumenter eller andre planer som operasjonaliserer de overordnede mandatene til mål, strategier og planer for det enkelte bransjeprogram sitt arbeid. Vårt inntrykk er at arbeidet i bransjeprogrammene i hovedsak er på operativt nivå, og at programmene i begrenset grad har systematisert sitt strategiske arbeid. Bransjeprogrammene er forutsatt fra myndighetenes side, blant annet gjennom Prop. 1 S, å være et operativt samarbeid.

I intervju er det enkelte som etterlyser en klarere strategisk retning for arbeidet. Flertallet av de intervjuede ser imidlertid ikke behov for å utarbeide egne strategier eller for ytterligere operasjonalisering av de overordnede målene. Bakgrunnen for dette synes blant annet å være at deltakerne opplever at strategisk retning og prioriteringer avgjøres løpende i forbindelse med tiltaksarbeidet. Det synes også å være en viss bekymring for å byråkratisere og formalisere arbeidet i for stor grad. Samtidig er det også trukket frem at det er krevende å drive langsiktig planleggings- og strategiarbeid så lenge tidsperspektivet for bransjeprogrammene er usikkert og bevilgninger fastsettes fra år til år.

Etter vår vurdering medfører imidlertid den beskjedne oppmerksomheten om strategiske prioriteringer og hensyn en risiko for at bransjeprogrammene ikke får utnyttet det fulle potensialet som ligger i kraften av at partene jobber sammen og målrettet mot felles mål. Som omtalt i rapportens kapittel 2 er omforente og tydelige mål av avgjørende betydning for inter-organisatoriske samarbeid som treparts bransjeprogram er. Uten dette vil det etter vår vurdering være rom for at de ulike partene i arbeidet gjør ulike prioriteringer, og at distansene som kan oppstå mellom aktørene i samarbeidet, som omtalt i kapittel 2.2 kan opprettholdes eller økes.

Ulike syn på hva bransjeprogrammene skal oppnå og hva de skal jobbe med og prioritere vil trolig alltid kunne oppstå i et samarbeid mellom aktører som i det daglige er forhandlings- og motparter. Arbeidet i bransjeprogrammene må av natur være konsensusbasert, noe som kan gjøre det krevende å komme frem til en strategi som alle parter kan slutte seg til. Vi mener likevel det vil være viktig for å målrette arbeidet i bransjeprogrammene at de enkelte programmene i større grad fastsetter noen mål og prioriteringer for arbeidet med utgangspunkt i utfordringer som det er en felles enighet om. Ved å gjøre dette kan bransjeprogrammene i større grad se sine tiltak i sammenheng, og sikre at den samlede innsatsen trekker i samme retning og bidrar til en merverdi utover resultatene av hvert enkelt tiltak.

Dette fremstår særlig viktig for de bransjeprogrammene som har eksistert over en viss tid. En tydeligere strategi som etablerer noen prioriterte innsatsområder og planer i de enkelte bransjeprogrammene vil også kunne bidra til at det er mindre behov for diskusjoner og avklaringer av mål og prioriteringer knyttet til oppstart og gjennomføring av enkelttiltak.

3.4.2 Bransjeprogrammenes virkeområde

Som omtalt over er de overordnede føringene for programmene med hensikt lagt på et nivå som gir bransjeprogrammene stor frihet til å innrette arbeidet sitt. Samtidig er føringene etter vår vurdering i praksis innrettet slik at styringssignalene for hva bransjeprogrammene skal være, peker i ulike overordnede retninger, henholdsvis mot arbeidsmiljørettede tema og mot arbeidslivskriminalitet.

De overordnede dokumentene har fra oppstarten fremhevet **HMS- og arbeidsmiljørelaterte tema** som bransjeprogrammenes hovedvirkeområde. I arbeidslivsmeldingen ble bransjeprogrammenes virkeområde omtalt som *arbeidsforhold, medbestemmelse og arbeidsmiljø og sikkerhet i bred forstand*. Senere har

bransjeprogrammene også blitt inkludert som et sentralt virkemiddel i innsatsen mot **arbeidslivskriminalitet**, både i myndighetenes og til dels i partenes strategier på området. Fra 1.januar 2020 er bransjeprogrammene organisatorisk plassert i avdeling for arbeidslivskriminalitet i Arbeidstilsynet, noe som synes å styrke koblingen til a-krimfeltet (se omtale i 4.1.3).

Bransjeprogrammenes plass i disse strategiene er i hovedsak knyttet til det forebyggende arbeidet i form av holdningsskapende arbeid, bedre arbeidsforhold og mer seriøsitet i bransjen. Det er imidlertid ikke nærmere redegjort for hvordan bransjeprogrammene er forventet å bidra inn i den samlede innsatsen mot arbeidslivskriminalitet og hvordan de skal sees i sammenheng med øvrige tiltak på området. Forankringen i a-krimstrategien har ikke medført endringer i bransjeprogrammenes mandater.

Forholdet mellom disse to styringsretningene og hvordan de skal balanseres og prioriteres i bransjeprogrammenes arbeid fremstår uavklart. Dette gjenspeiles blant annet i at det i alle bransjeprogramgruppene reises problemstillinger om hvem som skal være målgruppen for tiltakene, herunder om innsatsen skal rettes mot den klart useriøse, dels kriminelle delen av bransjen, mot de som «vil, men ikke får det til», eller mot ytterligere forbedring av de som allerede er relativt gode. Deltakerne i bransjeprogrammene har også noe ulik oppfatning av hvilken plass arbeidslivskriminalitet skal ha i arbeidet. Mens noen mener dette bør og må være programmenes hovedprioritering, peker andre på at dette er et område som i hovedsak bør ivaretas av andre, eksempelvis A-krimsentrene eller politiet.

4. Organisering av bransjeprogrammene

Organisatoriske forhold har stor betydning for hvordan et samarbeid mellom ulike aktører fungerer, og samarbeidets evne til å håndtere de utfordringene som det kan bli stilt overfor. Dette inkluderer både de organisatoriske rammene for selve arbeidet, samt roller og ansvar i arbeidet og hvordan de enkelte aktørene tilnærmer seg samarbeidet. I dette kapittelet redegjør vi for hvordan bransjeprogrammene er organisert og de føringer som er etablert for dette, samt rolle- og ansvarsfordeling blant de deltakende aktørene og hvordan bransjeprogrammene er forankret i de enkelte deltakende organisasjonene.

4.1 Bransjeprogrammenes organisering

4.1.1 Deltakere i bransjeprogrammene

Bransjeprogrammene består av representanter fra sentrale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner i bransjene der det er opprettet bransjeprogram, i tillegg til representanter fra myndighetene. I enkelte bransjeprogram deltar også andre relevante aktører (se Tabell 3).

Bransjeprogram renhold besto opprinnelig av representanter fra Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF, LO) og Parat på arbeidstakersiden, og NHO Service, Virke og Spekter på arbeidsgiversiden. I dag er også arbeidstakerforeningen Negotia del av bransjeprogrammet. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon KS har også deltatt i programmet siden starten, som følge av at kommunene er både en viktig arbeidsgiver og innkjøper av renholdstjenester. Fra myndighetene deltar Arbeidstilsynet, samt Arbeids- og sosialdepartementet i en observatørrolle. Siden høsten 2017 har i tillegg RVO-ordningen for renhold, hotell og restaurant (regionale verneombud) deltatt i bransjeprogrammet. Av mandatet til renholdprogrammet fra 2012 fremgår det at også Skattedirektoratet, Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet skulle inviteres til å delta i bransjeprogrammet. Disse aktørene har imidlertid ikke vært representert i bransjeprogrammet som faste deltakere, men enkelte av dem har sporadisk gitt orienteringer og lignende til bransjeprogrammene.

Bransjeprogram transport besto opprinnelig av representanter fra Norsk Transportarbeiderforbund (NTF, LO)⁵⁴ og Yrkestrafikkforbundet (YTF, YS) på arbeidstakersiden, og Norsk Lastebileierforbund (NLF), NHO Reiseliv, NHO Logistikk og transport, NHO Transport, Spekter og Virke på arbeidsgiversiden. Arbeidstakerforeningene Fagforbundet⁵⁵ (LO) og Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN, LO) ble etter hvert også med. Fra myndighetene deltar Arbeidstilsynet, Statens Vegvesen (siden 2015), samt Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet som observatør.

Bransjeprogram uteliv består av representanter fra Fellesforbundet (LO) og Parat (YS) på arbeidstakersiden, og NHO Reiseliv og Virke på arbeidsgiversiden. I tillegg har også KS og Oslo Kommune, som representanter for myndighetsutøvere av skjenke- og serveringsbevilling, deltatt i programmet siden starten. Fra myndighetene deltar Arbeidstilsynet, og Arbeids- og sosialdepartementet som observatør.

Bransjeprogram bil består av representanter fra Fellesforbundet (LO) på arbeidstakersiden, og Norges Bilbransjeforbund (NHO), Virke og Spekter på arbeidsgiversiden. Fra myndighetene deltar Arbeidstilsynet og Statens Vegvesen, samt Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet som observatører.

⁵⁴ NTF fusjonerte med Fellesforbundet f.o.m juni 2019, og i dag deltar derfor Fellesforbundet i bransjeprogrammet.

⁵⁵ Frem til 2019 deltok Norsk post- og kommunikasjonsforbund, før de ble del av Fagforbundet. Norsk Jernbaneforbund har vært invitert som vært deltaker i bransjeprogrammet, men har ikke deltatt aktivt i samarbeidet.

I mandatene for bransjeprogrammene for transport, uteliv og bil er det presisert at andre relevante myndigheter kan inviteres til å delta ved behov, som eksempelvis Skatteetaten, Politi eller representanter fra A-krimssenterne.

Tabell 3 under viser en fullstendig oversikt over de faste deltakerne i de ulike bransjeprogrammene.

Tabell 3: Deltakere i bransjeprogrammene.

| Treparts bransjeprogram | Renhold | Uteliv | Transport | Bil |
|----------------------------------|---|--|---|---|
| Arbeidstaker-organisasjon | <ul style="list-style-type: none"> Norsk Arbeidsmandsforbund (LO) Negotia (YS) Parat (YS) | <ul style="list-style-type: none"> Fellesforbundet (LO) Parat (YS) | <ul style="list-style-type: none"> Yrkestrafikkforbundet (YS) Fellesforbundet (LO) Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund (LO) Fagforbundet (LO) | <ul style="list-style-type: none"> Fellesforbundet (LO) |
| Arbeidsgiver-organisasjon | <ul style="list-style-type: none"> NHO Service og handel Virke Spekter Kommunenes sentralforbund (KS) | <ul style="list-style-type: none"> NHO Reiseliv Virke | <ul style="list-style-type: none"> Norsk Lastebileierforbund NHO Reiseliv NHO Logistikk og transport NHO Transport Spekter Virke | <ul style="list-style-type: none"> Norges Bilbransjeforbund Virke Spekter |
| Andre | <ul style="list-style-type: none"> Arbeidstilsynet RVO-ordningen for renhold, hotell og restaurant (regionale verneombud) | <ul style="list-style-type: none"> Kommunenes sentralforbund (KS)⁵⁶ Oslo kommune Arbeidstilsynet | <ul style="list-style-type: none"> Statens Vegvesen Arbeidstilsynet | <ul style="list-style-type: none"> Statens Vegvesen Arbeidstilsynet |
| Observatører | <ul style="list-style-type: none"> Arbeids- og sosialdepartementet | <ul style="list-style-type: none"> Arbeids- og sosialdepartementet | <ul style="list-style-type: none"> Arbeids- og sosialdepartementet Samferdselsdepartementet | <ul style="list-style-type: none"> Arbeids- og sosialdepartementet Samferdselsdepartementet |

4.1.2 Myndighetenes rolle i bransjeprogrammene

Myndighetene har siden starten vært representert med både Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeidstilsynet i alle bransjeprogrammene. Arbeidstilsynets sentrale rolle i bransjeprogrammene ble av Arbeids- og sosialdepartementet begrunnet i at tiltak for seriøsitet i utsatte bransjer burde støttes opp av tilsynsaktiviteten i Arbeidstilsynet. I forbindelse med etableringen av renholdsprogrammet, der godkjenningsordningen for renholdsbedrifter og innføring av ID-kortordning⁵⁷ i renholdsbransjen var sentrale tiltak, fikk Arbeidstilsynet i 2012 en bevilgning på 20 millioner kroner til opprettelse og drift av godkjenningsordningen, og styrket oppfølging av renholdsvirksomheter og innføringen av ID-kort-ordning i renholdsbransjen.⁵⁸

I perioden 2013-2016⁵⁹ hadde Arbeidstilsynet som del av tilsynets strategi egne bransjesatsinger rettet mot spesielt utsatte næringer, herunder blant annet renhold, transport og overnatting- og serveringsbransjen. Arbeidsdepartementet mente at arbeidet med bransjeprogram og Arbeidstilsynets bransjesatsinger ikke var godt nok koordinert, og at initiativene hadde pågått i et uhensiktsmessig og lite ønskelig «dobbeltspor».⁶⁰ For å sikre en «felles, enhetlig og effektiv trepartssatsing» ønsket departementet derfor at Arbeidstilsynet skulle overta ansvaret for oppfølgingen av bransjeprogrammene. Dette ble også begrunnet ut ifra at myndighetenes bidrag inn i bransjeprogrammene i all hovedsak ville være gjennom

⁵⁶ I bransjeprogram uteliv er KS representert først og fremst som lokal myndighet, i og med at det er kommunene som har ansvar for serverings- og skjenkebevillinger. De er derfor for dette bransjeprogrammet plassert under «andre».

⁵⁷ ID-kortordningen var opprinnelig i byggenæringen, og ble også innført i renhold som en del av godkjenningsordningen. Ordningen skiftet navn til HMS-kort i 2016 for å tydeliggjøre formålet og avgrense den mot offisielle ID-dokumenter.

⁵⁸ Arbeidsdepartementet. *Prop. 1 S (2011-2012) – For budsjettåret 2012.*

⁵⁹ Bransjesatsingen i transport tok til fra andre halvår 2015. Per i dag har Arbeidstilsynet særskilte nærings-satsinger innen transport og overnatting/servering, men disse satsingene er ikke på samme måte forankret i tilsynets strategi.

⁶⁰ Arbeidsdepartementet. *Tillegg til tildelingsbrev 2014 – Satsinger i utsatte næringer og oppfølging av treparts bransjeprogrammer.* Brev til Arbeidstilsynet datert 14.05.2014.

Arbeidstilsynets virkemidler og ressurser, i tillegg til at det ville være naturlig å se bransjeprogrammene i sammenheng med Arbeidstilsynets arbeid for å etablere et tettere samarbeid med Politiet, skattemyndighetene og andre myndigheter.⁶¹ De siste årene har det imidlertid ikke vært en tilsvarende formell kobling mellom Arbeidstilsynets satsingsområder og bransjeprogrammene. Per i dag har Arbeidstilsynet nærings-satsinger i transportsektoren og innen overnatting og servering. Bil- og renholdsbransjen inngår ikke per 2020 i Arbeidstilsynets prioriterte tilsynsområder. Av observasjonen av møter i bransjeprogrammene som er gjennomført i forbindelse med evalueringen fremgår det at dette medfører en viss frustrasjon i bransjeprogrammet for renhold.

Arbeidstilsynet fikk ansvaret for den videre oppfølgingen av bransjeprogrammene fra mai 2014. Dette innebar at Arbeidstilsynet fikk rollen med å være sekretariat og lede programmene, i tillegg til å være myndighetenes primære representant i samarbeidet. Departementet skulle ha en observatørrolle i det videre bransjesamarbeidet. Arbeids- og sosialdepartementets deltar derfor i dag med én observatør i alle bransjeprogrammene. I tillegg til observatøren fra Arbeids- og sosialdepartementet deltar Samferdselsdepartementet med én observatør i bransjeprogram transport og bil. Det er ikke spesifisert nærmere i bransjeprogrammenes mandat eller i tildelingsbrev hva observatørrollen innebærer.

Statens vegvesen deltar i både bransjeprogram transport (siden 2015) og bil. Statens vegvesens rolle inn mot bransjeprogrammene er ikke spesifisert i bransjeprogrammenes mandat eller offentlig tilgjengelige tildelingsbrev. Det følger av Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Statens vegvesen for 2020 at «Statens vegvesen skal videreutvikle samarbeidet med relevante myndigheter og parter for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.»⁶²

I oppdragsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeidstilsynet, i forbindelse med oppstarten av bransjeprogram bil, står det at det skal etableres en dialog mellom Arbeidstilsynet og Statens vegvesen for å samarbeide om hensiktsmessig innretting, organisering og oppfølging av bransjeprogrammet for bil. Det fremgår også av oppdragsbrevet at Samferdselsdepartementet ber Statens vegvesen delta som aktiv part i bransjeprogrammet. Det ble i tillegg påpekt at det ville være naturlig å se bransjesamarbeidet i sammenheng med Statens vegvesens kontroll og tilsynsvirksomhet, samt Arbeidstilsynets samarbeid med Politiet, skattemyndighetene og andre myndigheter.⁶³ I tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet i 2019 er det vist til at arbeidet med bransjeprogram bil skal skje i regi av Arbeidstilsynet og i samarbeid med Statens vegvesen.⁶⁴

Politisk nivå i Arbeids- og sosialdepartementet er involvert i bransjeprogrammene gjennom faste møter mellom bransjeprogrammene og statssekretær. I bransjeprogram for transport og bil deltar også statssekretær fra Samferdselsdepartementet.

4.1.3 Styring og ledelse av bransjeprogrammene

Da det første bransjeprogrammet ble opprettet, bransjeprogram renhold, ble programmet ledet vekselvis ett år av gangen av den største organisasjonen på arbeidstakersiden, den største organisasjonen på arbeidsgiversiden og Arbeidstilsynet. Den organisasjonen som hadde ledervervet hadde også sekretariatsfunksjonen for gruppen. Bransjeprogram renhold opprettet også en arbeidsgruppe bestående av den største organisasjonen på henholdsvis arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden, og Arbeidstilsynet. Lederen av bransjeprogrammet kunne kalle inn arbeidsutvalget ved behov, for å ta opp saker som trengte rask avklaring.

Med overføringen av ansvaret for oppfølgingen av bransjeprogrammene til Arbeidstilsynet overtok Arbeidstilsynet, som nevnt over, både leder- og sekretariatsrollen på permanent basis. Arbeidsgruppen under bransjeprogram renhold ble avviklet.

⁶¹ Arbeidsdepartementet. *Tillegg til tildelingsbrev 2014 – Satsinger i utsatte næringer og oppfølging av treparts bransjeprogrammer*. Brev til Arbeidstilsynet datert 14.05.2014.

⁶² Samferdselsdepartementet. *Statsbudsjettet 2020 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen*. Datert 20.12.2019.

⁶³ Arbeids- og sosialdepartementet. *Oppdragsbrev 2018 - bransjeprogram for bilbransjen*. Datert 20.09.2018.

⁶⁴ Arbeids- og sosialdepartementet. *Tildelingsbrev 2019 – Arbeidstilsynet*. Datert 27.02.2015.

Arbeidstilsynet har beskrevet organiseringen av bransjeprogrammene i et internt rolledokument fra 2014. Denne organiseringen har vært gjeldende frem til 1.januar 2020.⁶⁵ Ifølge dette dokumentet er det overordnede ansvaret for bransjeprogrammene lagt til direktøren i Arbeidstilsynet, som rapporterer til Arbeids- og sosialdepartementet på vegne av Arbeidstilsynet. Videre skal direktøren orientere og rådføre seg med Arbeidstilsynets ledergruppe (ATL), ledergruppen i direktoratet og Rådet for arbeidstilsynet⁶⁶ ved behov.

Ansvaret for den konkrete oppfølgingen av bransjeprogrammene har vært delegert til Avdeling for styring og samordning i Arbeidstilsynet. Det har vært oppnevnt en dedikert ressurs som programleder for bransjeprogrammene, med ansvar for koordinering og informasjonsflyt på tvers av bransjeprogrammene, og for å følge opp bransjeprogrammenes budsjett og sikre forankring internt i Arbeidstilsynet. Programleder har også ledet sekretariatsfunksjon på tvers av bransjeprogrammene. Sekretariatet har ansvar for å utarbeide saksunderlag (inkludert strategier og planer) og forberede møter i bransjeprogrammene, samt referat- og journalføring. Det er etablert en referansegruppe for bransjeprogrammene internt i Arbeidstilsynet for å følge opp, sikre koordinering og effektiv ressursutnyttelse på tvers av bransjeprogrammene.

Alle bransjeprogrammene har vært ledet av en regiondirektør fra Arbeidstilsynet. For de bransjeprogrammene som var opprettet da Arbeidstilsynet overtok ansvaret i mai 2014 ble lederne for tilsyns-satsingene i de respektive bransjene utnevnt som ledere for de tilhørende bransjeprogrammene. Lederens ansvar er blant annet å sikre at programmene jobber i henhold til mandatet sitt, og å planlegge og gjennomføre jevnlig møter i bransjeprogramgruppene, i samarbeid med sekretariatet og programleder i Arbeidstilsynet.

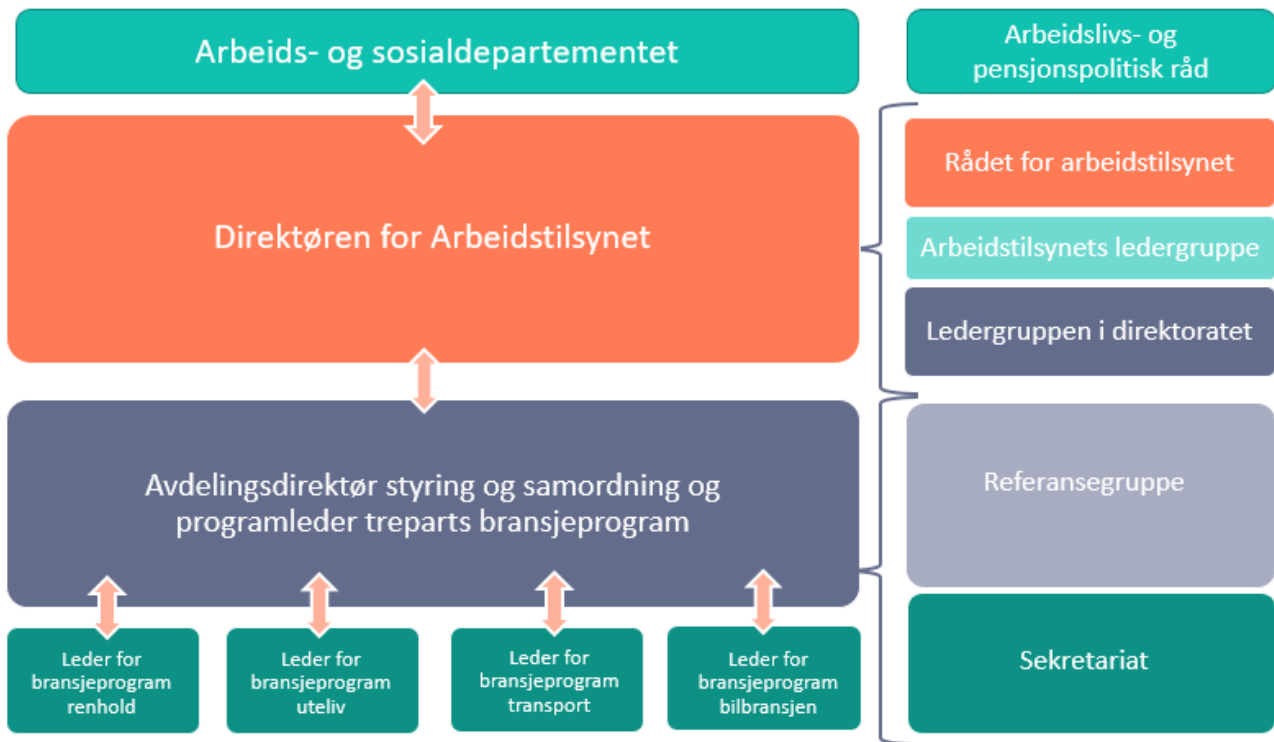
Arbeidstilsynet deltar i alle bransjeprogrammene med én leder, én representant fra sekretariatet og programleder for bransjeprogrammene. I tillegg deltar en fagrådgiver fra Arbeidstilsynet i hvert av bransjeprogrammene. Fagrådgiverens rolle i bransjeprogrammene er å bidra med kompetanse om den aktuelle bransjen og i utviklingen av tiltak.

Figur 4 under viser organiseringen av arbeidet med treparts bransjeprogram i Arbeidstilsynet slik det er beskrevet i rolledokumentet fra 2014.

⁶⁵ Se nærmere omtale under.

⁶⁶ Et forum for samarbeid, høring og drøfting, og et sentrum for beskrivelse og diskusjon av impulser og trender i norsk arbeidsliv.

Figur 4 Organisasjonskart for treparts bransjeprogram i Arbeidstilsynet. Kilde: Arbeidstilsynet.



Fra januar 2020 ble det gjort endringer i organiseringen av bransjeprogrammene innad i Arbeidstilsynet som følge av en omorganisering av etaten. Fra da av ble ansvaret for oppfølgingen av bransjeprogrammene lagt til Avdeling arbeidslivskriminalitet. Det er også gjort endringer i ledelsen av bransjeprogrammene. I tillegg har hvert bransjeprogram fått en koordinator som følger programmet, og som bistår leder i å forberede møter, i tillegg til å skrive saksfremlegg og følge opp tiltaksplaner. Det er opprettet en rolle som programsekretær som følger alle bransjeprogrammene. Programsekretæren skal ivareta de koordinerende oppgavene på tvers av bransjeprogrammene og internt i Arbeidstilsynet som den tidligere programlederen hadde, samt en del sekretariatsoppgaver som møteforberedelser, referater med mer. Fagrådgiverens rolle i bransjeprogrammene er uendret.

4.1.4 Aktiviteten i bransjeprogrammene

Ifølge mandatene skal bransjeprogrammene møtes mellom 4-6 ganger årlig. Arbeidstilsynet er ansvarlig for å sette opp møteplan og sende ut agenda til møtene, etter innspill og bidrag fra representantene i bransjeprogrammene. Observatørene kan også komme med innspill. Et fast punkt på agendaen i alle møter er en gjennomgang av status for tiltakene programmene arbeider med og oppfølging av disse. Representantene i bransjeprogramgruppen veksler på å være vertskap før møtene. Bransjeprogrammene er opprettet på ubestemt tid, og arbeider ikke ut fra noen fastsatte frister eller programperioder.

Selv om Arbeidstilsynet er sekretariat og leder for bransjeprogrammene er gjennomføring og oppfølging av tiltak et felles ansvar som ligger til alle deltakerne i programmene. Ansvar for oppfølging og utredning av foreslåtte tiltak fordeles i bransjeprogrammøtene mellom representantene. Det fremgår imidlertid av intervju at det, særlig de senere årene, er Arbeidstilsynet som påtar seg mest ansvar for oppfølging og utredning av tiltak. Det vises til at dette i mange tilfeller er hensiktsmessig ettersom en del av forslagene til tiltak er innenfor Arbeidstilsynets ansvarsområde, og som det uansett vil være naturlig at det er Arbeidstilsynet som følger opp. I praksis er Arbeidstilsynets sekretariat i dag prosjektleder for de fleste av tiltakene i bransjeprogrammene.

Fra Arbeidstilsynets side som programleder og programsekretær er man tydelig på forventninger til andre aktører, bl.a. gjennom å tydeliggjøre at det ikke er Arbeidstilsynet som er ansvarlig for gjennomføring og oppfølging av tiltak, men at dette er et felles ansvar som ligger på alle partene i programmet. En måte å tydeliggjøre forventninger til aktørens bidrag er å sette ned arbeidsgrupper der partene oppnevner ressurser fra egen organisasjon for å følge opp tiltak.

For større og mer omfattende tiltak oppretter bransjeprogrammene arbeidsgrupper som jobber med tiltakene på utsiden av bransjeprogrammøtene. Arbeidsgruppene er som regel satt sammen slik at de tre partene er representert. I tillegg kan arbeidsgruppene også involvere andre fra organisasjonene enn de faste medlemmene i bransjeprogrammene, eller tilknytte seg andre relevante aktører og/eller fagpersoner som ikke er representert i bransjeprogrammet. Noen program har også hentet inn ekstern kompetanse og rådgivning, for eksempel i forbindelse med utarbeidelse og gjennomføring av informasjonskampanjer.⁶⁷

I tillegg til ordinære møter i bransjeprogrammene gjennomføres det faste møter med statssekretær i Arbeids- og sosialdepartementet. I bransjeprogrammene for transport og bil deltar også statssekretær fra Samferdselsdepartementet. I disse møtene legger programmene frem det de har jobbet med siden sist. Disse møtene er kun nedfelt i bransjeprogram bil sitt mandat, hvor det vises til at det skal gjennomføres minst ett årlig møte mellom bransjeprogramgruppene og politisk ledelse på statssekretærnivå i henholdsvis Arbeids- og sosialdepartementet og Samferdselsdepartementet.

4.1.5 Forankring av bransjeprogrammene

4.1.5.1 Forankring internt i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene

Det er ikke gitt noen spesifikke føringer for partenes deltakelse i bransjeprogrammene i mandatene. I tildelingsbrev til Arbeidstilsynet i 2014 er det presisert at:

For at det skal være hensiktsmessig å benytte bransjeprogrammer som arbeidsform forutsettes det imidlertid at alle parter har et ønske om å bidra. Forventningen til organisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er at de aktivt følger opp bransjeprogrammets målsettinger og tiltak overfor egne medlemmer.⁶⁸

Mandatet for bransjeprogram bil fremhever også viktigheten av at alle representantene i bransjeprogramgruppen forankrer diskusjonene fra bransjeprogramarbeidet i egen organisasjon.⁶⁹

De fleste av de intervjuede deltakerne opplever forankringen av bransjeprogrammene i egen organisasjon som god. Ingen av de deltakende organisasjonene som er intervjuet har etablert egne skriftlige mandater eller målsettinger knyttet til egen deltakelse i bransjeprogrammene. De fleste deltakende aktørene har ikke etablert formell intern rapportering fra bransjeprogrammene innad i egne organisasjoner, men holder organisasjonen løpende orientert om relevante saker. Av intervjuene fremgår det at det i de fleste tilfeller er det organisasjonens representant i bransjeprogrammet som selv vurderer om det er behov for at saker løftes eller diskuteres videre i egen organisasjon. I noen tilfeller er det ledelsen i organisasjonen som også sitter i bransjeprogrammet, og rapportering til øvrig organisasjon er derfor ikke ansett som nødvendig.

Når det gjelder forankring hos hovedorganisasjonene, herunder NHO og LO, viser intervjuene at det ikke er etablert spesifikke føringer fra sentralt hold for organisasjonenes deltakelse i bransjeprogrammene. Intervjuene tilsier at deltakerne i bransjeprogrammene ikke systematisk rapporterer til hovedorganisasjonene, og at møter mellom deltakende representanter og representanter fra sentralt nivå i eksempelvis NHO og LO skjer når det anses som nødvendig. Det fremgår av intervju med representanter for LO og NHO at hovedorganisasjonene ikke har gitt egne bestillinger til organisasjonene som er representert i bransjeprogrammene.

⁶⁷ Tiltakene bransjeprogrammene har gjennomført omtales i kapittel 4.

⁶⁸ Arbeidsdepartementet. *Tillegg til tildelingsbrev 2014 – Satsinger i utsatte næringer og oppfølging av treparts bransjeprogrammer*. Brev til Arbeidstilsynet datert 14.05.2014.

⁶⁹ Treparts bransjeprogram bilbransjen. *Mandat for bransjeprogramgruppen*. Datert 02.03.2020.

I LOs reviderte strategi mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, vedtatt i september 2018, er ett av punktene å «videreføre og styrke trepartssamarbeidet gjennom egne bransjeprogram». ⁷⁰ Representanter fra NHO opplyser at trepartssamarbeidet er omtalt i NHOs tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet. ⁷¹

Hovedorganisasjonene holdes orientert om aktivitetene i bransjeprogrammene gjennom den rapporteringen som skjer i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. I tillegg holdes hovedorganisasjonene også informert om arbeidet i bransjeprogrammene gjennom deltakelsen i Rådet for arbeidstilsynet som møtes tre ganger i året. Det fremgår likevel av intervju med representanter for myndighetene at de ikke opplever at hovedorganisasjonene har særlig kjennskap til aktiviteten i bransjeprogrammene, og at forankringen av arbeidet til de respektive organisasjonene i bransjeprogrammene opp til hovedorganisasjonene er svak.

Forankringen av bransjeprogrammene i LO oppleves ulikt mellom LO-forbundene som er intervjuet. Enkelte forbund gir i intervju uttrykk for at de opplever at forankringen av bransjeprogrammet er god, mens andre forbund savner en tettere oppfølging og forankring hos LO sentralt.

På bakgrunn av intervjuer med NHO-organisasjoner som deltar i bransjeprogrammene fremstår det som at NHO sentralt involveres i liten grad i arbeidet i bransjeprogrammene. Det vises til at involvering av ledelsen i NHO kan være aktuelt i alvorlige saker som krever større involvering. Det vises til at organisasjonene i NHO-systemet er svært autonome, og tettere oppfølging fra NHO sentralt fremstår ikke som et behov hos organisasjonene som er intervjuet. NHO har i intervju vist til at deres forståelse er at det først og fremst opp til landsforeningene å delta i det konkrete arbeidet i bransjeprogrammene.

4.1.5.2 Forankring i Arbeidstilsynet

Som det fremgår av rolledokumentet referert til i kapittel 4.1.3 er direktøren i Arbeidstilsynet øverste ansvarlige for tilsynets oppfølging og deltakelse i bransjeprogrammene. Arbeidstilsynet hadde frem til omorganiseringen i 2020 dedikert til sammen to ressurser på heltid til arbeidet med bransjeprogrammene, i tillegg til at en rekke andre ansatte i Arbeidstilsynet er involvert gjennom ulike roller og i forbindelse med tiltak fra bransjeprogrammene. Fra 2020 er det dedikert én heltidsstilling som programsekretær, i tillegg til øvrige ansatte i Arbeidstilsynet som er involvert i arbeidet med bransjeprogrammene.

Det fremgår av intervju med representanter fra Arbeidstilsynet at forankringen av bransjeprogrammene innad i Arbeidstilsynet fremstår som noe uklar. Det uttrykkes imidlertid forventning om at omorganiseringen i Arbeidstilsynet vil bidra til å tydeliggjøre dette. Flere er av den oppfatning at treparts bransjeprogram ikke er godt nok integrert i Arbeidstilsynets øvrige arbeidsoppgaver, og derfor ofte kommer på siden av andre prioriteringer. Det er ikke utarbeidet en egen strategi eller målbilde som spesifikt angir hva Arbeidstilsynet skal bidra med eller selv få ut av arbeidet i bransjeprogrammene, og bransjeprogrammene var ikke en del av Arbeidstilsynets virksomhetsstrategi for 2017-2019. Det fremkommer imidlertid noen aktiviteter i de årlige virksomhetsplanene og i tilknytning til regjeringens strategi for A-krim.

Det vises til at den nye organiseringen i Arbeidstilsynet, hvor arbeidet med bransjeprogrammene er lagt inn under Avdeling for arbeidslivskriminalitet, vil kunne bidra til en tydeligere forankring og integrering av bransjeprogrammarbeidet i Arbeidstilsynet.

4.1.5.3 Politisk forankring

Arbeidet i bransjeprogrammene er forankret i regjeringen A-krimstrategi hvor bransjeprogrammene er trukket frem som ett av flere viktige tiltak for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

I praksis skjer den politiske oppfølgingen av bransjeprogrammene gjennom de faste møtene med statssekretær. Ordningen med møter med statssekretær ble opprettet da Arbeidstilsynet overtok ansvaret for bransjeprogrammene i 2014, etter påtrykk fra flere av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. De ga uttrykk for misnøye med at departementet overlot oppgaven med oppfølgingen av bransjeprogrammene til Arbeidstilsynet, da de anså dette som en nedprioritering av bransjeprogrammene fra politisk hold.

⁷⁰ LO (2018). Strategi mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Vedtatt i LOs sekretariat 3. september 2018.

⁷¹ NHO (uten dato). NHO-fellesskapets tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet.

Møtene med statssekretær har som formål å sikre jevnlig kontakt og oppfølging fra det politiske nivået i departementet. Mellom de formelle møtene holdes politisk ledelse orientert om arbeidet i bransjeprogrammene gjennom embetsverket i ASD. Det fremgår av intervju med statssekretær i Arbeids- og sosialdepartementet at statssekretærens rolle overfor bransjeprogrammene er å koordinere arbeidet opp mot de andre departementene og sikre fremgang i sakene fra bransjeprogrammene. Ved behov tar statssekretæren initiativ til møter med andre departement for å avklare tiltak som er foreslått i bransjeprogrammene.

Arbeidstilsynet rapporterer om aktiviteten i bransjeprogrammene til Arbeids- og sosialdepartementet gjennom sine årlige årsrapporter. Departementet og Arbeidstilsynet har også noe dialog om bransjeprogrammene gjennom etatsstyringsmøter.

4.1.5.4 Forankring i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd

Siden oppstarten av bransjeprogrammene har det vært hensikten at programmene skal være forankret i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Ifølge mandatene til bransjeprogrammene renhold, transport og uteliv skal bransjeprogrammene rapportere skriftlig til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd én gang i året. Det fremgår av intervjuer og dokumentgjennomgangen at det ikke er gjennomført årlige rapporteringer til ALPR slik intensjonen har vært i mandatene. I mandatet til det nyeste bransjeprogrammet, bransjeprogram bil, er det ikke presisert hvor ofte programmet skal rapportere til ALPR, utover at bransjeprogrammet er forankret i og rapporterer til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd.

Ifølge Arbeidstilsynets interne rolledokument, utarbeidet i forbindelse med at Arbeidstilsynet overtok ansvaret for oppfølgingen av bransjeprogrammene i 2014, skal treparts bransjeprogram «være gjenstand for løpende drøfting av status, resultater, behov for eventuelle nye tiltak mv. i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd». ⁷² I tillegg vises det til at rådet skal ta de strategiske beslutningene knyttet til bransjeprogrammene. ⁷³ Det fremheves i rolledokumentet at det er avgjørende at hovedorganisasjonene opplever medeierskap til bransjeprogram og aktiviteter i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd.

Det fremkommer av intervjuer at rapporteringen til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd i dag ikke gjøres til fastsatte tidspunkter, men at status i bransjeprogrammene blir satt opp på agendaen når rådet selv eller ASD ser behov for det. Dokumentasjonen viser at Arbeidstilsynet har presentert status og erfaringer med bransjeprogrammene i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd ved fire anledninger siden 2014.

4.1.6 Økonomiske rammer for bransjeprogrammene

Bransjeprogrammenes aktivitet har vært finansiert gjennom øremerkede midler fra Arbeids- og sosialdepartementet. Siden 2014 er disse overført til Arbeidstilsynet, som har fordelt midler til de ulike bransjeprogrammene avhengig av hvilke tiltak det har vært behov for å finansiere.

I statsbudsjettet for 2011 ble det bevilget 10 millioner kroner til arbeidet med treparts bransjeprogram. Mellom 2012 og 2014 økte bevilgningene til bransjeprogrammene over statsbudsjettet til 10,9 millioner kroner. I forbindelse med overføringen av ansvaret til Arbeidstilsynet ble bevilgningen over statsbudsjettet endret til 2,7 millioner kroner i 2015, mens 8 millioner kroner av bevilgningen til bransjeprogrammet ble overført til den årlige generelle bevilgningen til Arbeidstilsynet. ⁷⁴ Midlene som bevilges over statsbudsjettet i tillegg til dette benyttes blant annet til informasjons- og kunnskapsinnhenting knyttet til behov for nye bransjeprogrammer og endringer i og gjennomføring av allerede eksisterende programmer. ⁷⁵ Bevilgninger til bransjeprogrammene over statsbudsjettet økte til 2,9 millioner kroner frem til 2019, mens det i 2020 ble foretatt en reduksjon på 0,6 millioner kroner, mot en tilsvarende økning til Arbeidstilsynet. Dette ble begrunnet med Arbeidstilsynets økte kostnader knyttet til drift av bransjeprogrammene. ⁷⁶

⁷² Arbeidstilsynet. *Treparts bransjeprogram innen bransjene renhold, uteliv Og transport - Beskrivelse av organisering og roller i arbeidet. Per oktober 2014.* Internt notat.

⁷³ Arbeidstilsynet. *Treparts bransjeprogram innen bransjene renhold, uteliv Og transport - Beskrivelse av organisering og roller i arbeidet. Per oktober 2014.* Internt notat.

⁷⁴ Arbeids- og sosialdepartementet. *Tildelingsbrev 2015 – Arbeidstilsynet.* Datert 09.01.2019.

⁷⁵ Arbeids- og sosialdepartementet. *Prop. 1 S (2014-2015) - For budsjettåret 2015.*

⁷⁶ Arbeids- og sosialdepartementet. *Prop. 1 S (2019-2020) – For budsjettåret 2020.*

4.2 Erfaringer med dagens organisering

4.2.1 Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonenes rolle i bransjeprogrammene

Det fremgår av intervjuer at arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene har litt ulike oppfatninger av egen rolle i bransjeprogrammene. Dette henger i noen grad sammen med ulike forventninger til hva bransjeprogrammene skal være. Enkelte opplever bransjeprogrammene mest som en form for referansegruppe for tiltak fremmet fra Arbeidstilsynet og myndighetene, og hvor bransjen kan komme med innspill og synspunkter på hvordan ulike tiltak vil fungere. Andre deltakere i bransjeprogrammene ser på bransjeprogrammene mer som et beslutningsorgan hvor tiltak diskuteres og besluttes, og at tiltak som bransjeprogrammene enes om også bør følges opp med politiske vedtak.

Fra Arbeidstilsynets side vises det til at det varierer i hvilken grad de øvrige deltakerne i bransjeprogrammene har en klar forståelse av hva de skal bidra med i arbeidet. Blant annet vises det til at det varierer hvordan partene følger opp egne oppgaver mellom møter. Det er i intervjuene vist til at partene har forbedringspotensial når det gjelder å rapportere tilbake og følge opp ansvaret man har tatt på seg, og sørge for at oppfølgingen ikke trekker ut i tid eller nedprioriteres mellom møtene. I denne sammenheng er det påpekt at saker som partene har ansvar for å drive frem ofte blir utsatt til neste møte i bransjeprogrammet.

Det er vist til at noe manglende forpliktelse fra partene kan henge sammen med manglende mandat fra egen organisasjon knyttet til hva de ønsker å få ut av deltakelsen i bransjeprogrammene. Blant annet vises det til at det er sjelden at de ulike aktørene tar med seg innspill fra egen organisasjon inn i møter i bransjeprogrammene, ut over generelle temaer fra pågående diskusjoner internt. Det etterlyses også noe større grad av engasjement og involvering fra hovedorganisasjonene knyttet til arbeidet i bransjeprogrammene.

Arbeidstilsynet har også kommunisert disse opplevelsene skriftlig til Arbeids- og sosialdepartementet i forbindelse med at departementet etterspurte erfaringer med bransjeprogrammarbeidet. Av brevet fra 2017 fremgår det blant annet at Arbeidstilsynet opplever forbedringspotensial hos partene når det gjelder å ta ansvaret for informasjon og gjennomføring av felles tiltak i egen organisasjon. Det er vist til konkrete eksempler på utfordringer som etter Arbeidstilsynets oppfatning synes å illustrere at bransjeforeningene først og fremst representerer sin egen organisasjon/bransje, og ikke i så stor grad har systemer for å løfte disse problemstillingene til hele organisasjonen og få drahjelp derfra.⁷⁷

I et notat til ALPR i 2018, som blant annet er basert på Arbeidstilsynets brev, slutter departementet seg til denne beskrivelsen. Departementet skriver at det fortsatt er «*et stykke igjen til at treparts bransjeprogram blir en reell trepartsarena der alle bidrar med egne ressurser til gjennomføring av de mål en setter seg i fellesskap*». ⁷⁸

Observasjonen som er gjennomført av møter i bransjeprogrammene i evalueringsperioden underbygger disse inntrykkene.

4.2.2 Arbeidstilsynets rolle i bransjeprogrammene

Den generelle tilbakemeldingen i intervjuer med representanter på tvers av alle de fire bransjeprogrammene er at Arbeidstilsynet gjør en veldig god jobb som sekretariatsfunksjon og ledelse for bransjeprogrammene. Også representanter fra øvrige myndigheter gir i intervju uttrykk for at Arbeidstilsynet leder og tilrettelegger programmene på en god måte, og at denne måten å organisere arbeidet på har sikret en hensiktsmessig oppfølging av bransjeprogrammene. Det oppfattes også som nyttig å ha en felles koordinator- og sekretærfunksjon på tvers av programmene.

Det vises til at det er viktig at Arbeidstilsynet bidrar til å sikre kontinuitet og fremdrift i bransjeprogrammene, ettersom det varierer i hvilken grad de ulike organisasjonene som deltar i bransjeprogrammene har kapasitet, ressurser og forankring til å følge opp arbeidet. Samtidig blir det vist til at dersom det i for stor grad blir Arbeidstilsynet som «drar lasset» vil det bidra til å at andre deltakere blir

⁷⁷ Arbeidstilsynet. *Arbeidstilsynets erfaringer med treparts bransjeprogram*. Brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 01.11.2017.

⁷⁸ Arbeidstilsynet. *Erfaringer med treparts bransjeprogram – veien videre*. Notat til møte i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd 6. mars 2018.

mer passive og får en mindre grad av forpliktelse til arbeidet. I forbindelse med oppstarten av bransje-program bil formidlet statsråden i et møte i ALPR en klar forventning til at deltakerne i bransjeprogrammene må kjenne sin rolle og bidra inn i programmet.

De aller fleste opplever dermed at dagens organisering av bransjeprogrammene fungerer godt og er hensiktsmessig. Det blir likevel reist noen prinsipielle spørsmål knyttet til organiseringen og rollefordelingen i bransjeprogrammene.

Enkelte intervjuobjekter, i hovedsak fra arbeidsgiversiden, opplever at Arbeidstilsynet har «for mange hatter» når de både skal ivareta rollen som sekretariat, nøytral leder for programmet, samt være representert som tilsynsorgan med egne faglige synspunkter og interesser knyttet til tiltakene som fremmes i programmene. Med dagens organisering mener enkelte at Arbeidstilsynet i for stor grad blir pådriver for nye tiltak og initiativ, og at de øvrige partene får mindre grad av eierskap til det som foregår i programmet.

Det blir pekt på at en måte å bøte på dette kan være å la lederfunksjonen i bransjeprogrammet gå på rundgang, noe som også kunne bidratt til større ansvarliggjøring og forpliktelse blant organisasjonene som deltar i bransjeprogrammene. Samtidig er flertallet av de som er intervjuet skeptisk til en slik ordning da det vil kunne medføre en risiko for at fremdrift og aktivitet i bransjeprogrammene blir avhengig av hvor mye tid og ressurser organisasjonen som til enhver tid har ledervervet legger i arbeidet.

På den andre siden er det også enkelte som etterlyser et sterkere lederskap fra Arbeidstilsynet side. Med det menes det at Arbeidstilsynet som leder av bransjeprogrammene burde stille tydeligere krav til deltakerne for å sikre en bedre fremdrift og større gjennomføringsevne for tiltakene som foreslås, og en større forpliktelse til bransjeprogramarbeidet fra flere av de deltakende organisasjonenes side.

Fra Arbeidstilsynets side er det påpekt at det er en balanse knyttet til det å være bevisst egen rolle som fasilitator, og ikke være for styrende – samtidig som man må være pådriver og ta beslutninger for å sikre resultater. Det vises også til at Arbeidstilsynet må sikre en balanse mellom de øvrige partene, noe som gjør det vanskelig å stille så tydelige krav til partene som det kan være behov for. Arbeidstilsynet har ikke myndighet i sin rolle til å pålegge partene i bransjeprogrammene å utføre oppgaver, og de viser derfor til at deres rolle er av en viss diplomatisk karakter for å sikre felles engasjement om arbeidet.

Det blir også stilt spørsmål ved Arbeidstilsynets rolle som representant for myndighetene som den tredje parten i et trepartssamarbeid. Enkelte opplever at bransjeprogrammet i realiteten blir et «2,5-partssamarbeid» så lenge Arbeidstilsynet ikke har myndighet eller fullmakter til å forplikte staten med tanke på tiltak som foreslås, slik representantene i bransjeprogrammene fra arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden kan.

Det er en oppfatning hos enkelte at Arbeidstilsynet er forsiktig med å gi tilslutning til tiltak de ikke har avklart med departementet. Konsekvensen av dette kan være at å fatte beslutninger om tiltak drar ut i tid, noe som bidrar til å skape en lengre veg for å nå målene bransjeprogrammene har satt seg.

4.2.3 Departementets rolle i bransjeprogrammene

Som nevnt over deltar representanter fra Arbeids- og sosialdepartementet i bransjeprogrammene som observatører. I bransjeprogram bil og transport deltar en observatør fra Samferdselsdepartementet i tillegg til observatørene fra ASD.

De fleste gir i intervju uttrykk for at det er viktig at ASD deltar i bransjeprogrammene som observatør, blant annet for å sikre informasjonsflyten mellom bransjeprogrammene og departementet. Samtidig er det flere som ønsker seg en mer aktiv rolle fra departementets side, eksempelvis knyttet til å informere og avklare på et så tidlig tidspunkt som mulig handlingsrommet for hvilke typer tiltak som er mulig å få til og hvilke som ikke lar seg gjøre. Enkelte mener også at det burde være større rom for at departementet tar stilling til temaer eller forespørsler som kommer opp i møter, og kommer med avklaringer fortløpende.

Flere trekker frem at de faste møtene med statssekretær er viktige for å sikre forankring hos politisk ledelse, men opplever samtidig at den politiske forankringen blir svekket av at det har vært hyppige skifter av statssekretærer de senere årene. Noen gir også uttrykk for at mangelen på kontinuitet i den politiske ledelsen opplevs å påvirke samarbeidet i bransjeprogrammet.

4.2.4 Andre aktørers rolle og samarbeid med bransjeprogrammene

Fra rapporteringen til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd fremgår det at det er en utfordring i bransjeprogramarbeidet at det mangler tydelige og enhetlige føringer til de mest involverte statlige etater. Det påpekes at føringer til etatene kunne vært bedre synkronisert i styringsdokumentene. Arbeids- og sosialdepartementet viser til at det siden 2016 har blitt utarbeidet en felles tekst om arbeidslivskriminalitet i tildelingsbrevene til Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, Skatteetaten og politiet, men at denne ikke eksplisitt har omfattet bransjeprogrammene. I intervjuene påpekes spesielt uklarheten rundt Statens Vegvesens rolle i bransjeprogrammene transport og bil. Det fremheves at det fremstår uklart hvilket mandat Statens Vegvesen har i bransjeprogrammet, hvilke føringer som er gitt i tildelingsbrev og lignende, samt hvilken forankring arbeidet i bransjeprogrammene har i Statens Vegvesen. Av Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Statens vegvesen for 2020 fremgår det at «Statens vegvesen skal videreutvikle samarbeidet med relevante myndigheter og parter for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.»⁷⁹ Statens Vegvesen påpeker i intervjuene at de ikke har fått et tydelig og skriftlig mandat eller oppdrag fra Samferdselsdepartementet om hvordan de skal prioritere bransjeprogrammene. De rapporterer heller ikke til departementet på aktivitetene og bidragene til bransjeprogrammene. Manglende overordnede føringer gjør det også vanskelig for Statens Vegvesen å prioritere arbeidet i bransjeprogrammet over andre oppgaver.

Bransjeprogrammene har ved enkelte anledninger invitert inn andre relevante aktører som arbeider med arbeidslivskriminalitet, som eksempelvis Politiet, Skatteetaten, A-krimsentrene og Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) til å holde innlegg og orienteringer i sine møter. Denne kontakten er ikke formalisert, og disse aktørene involveres og inviteres til å delta i bransjeprogrammene ved behov. Det fremgår av intervjuer med både deltakere i bransjeprogrammene og representanter fra andre aktører som ikke deltar fast i bransjeprogrammene at arbeidet dem imellom per i dag ikke er godt nok koordinert, og på enkelte områder ikke fremstår som konstruktivt. Representant fra SMSØ viser eksempelvis til «Renvasket»-kampanjen til bransjeprogram renhold, som SMSØ først ble gjort oppmerksom på noen dager før lanseringen. SMSØ mener at dersom de hadde blitt involvert på et tidligere tidspunkt, kunne SMSØ bidratt med relevant fagkompetanse og til nødvendige avklaringer som kunne bidratt til å gjøre kampanjen bedre. Som et eksempel på et godt samarbeid mellom SMSØ og bransjeprogrammene trekker SMSØ frem kampanjen «Kjedelig, men viktig» til bransjeprogram uteliv, hvor SMSØ deltok i arbeidsgruppen. Arbeidstilsynet opplyser at de på vegne av bransjeprogrammet har forsøkt å få til samarbeid med SMSØ om en kampanje innenfor renhold, men at SMSØ til slutt valgte å gjennomføre tiltak på egen hånd. Flere av de intervjuede aktørene som ikke deltar fast i bransjeprogrammene gir uttrykk for at de sitter med relevant kompetanse som bransjeprogrammene med fordel kunne tatt mer i bruk når bransjeprogrammene jobber med tiltak som er innenfor deres fagområder. Noen bransjeprogramdeltakere peker på at de gjerne ønsker at eksempelvis politi og skattemyndigheter burde vært faste deltakere i bransjeprogrammene. Fra myndighetssiden vises det til at et større tverrfaglig samarbeid om bransjeprogrammene kan være utfordrende, og at det er mer hensiktsmessig at øvrige myndigheter involveres ved behov. Dette forutsetter imidlertid god samordning på overordnet nivå, og informasjonsflyt mellom Arbeidstilsynet som leder og sekretariat for bransjeprogrammene og øvrige etater og relevante myndigheter.

4.3 Oppsummerende analyse og vurdering

Formålet med kapittelet har vært å undersøke og vurdere i hvilken grad bransjesamarbeidene er organisert på en måte som legger til rette for gjennomføring av hensiktsmessige tiltak.

Som det fremgår av kapittel 3 utgjør bransjeprogrammene den organisatoriske rammen for en arbeidsform der partene i arbeidslivet og myndighetene i samarbeid utvikler tiltak som skal gi forbedringer i utsatte bransjer. Denne rammen er en ikke-hierarkisk og relativt uformell struktur, og samsvarer i stor grad med den typen nettverksstyring eller samstyring som er omtalt i kapittel 2.

Arbeidsformen er sterkt konsensuspreget, og Arbeidstilsynets lederrolle er i hovedsak av tilretteleggende art, i form av å fasilitere diskusjoner i gruppene og sikre fremdrift i arbeidet. Arbeidstilsynet gjør i tillegg et vesentlig arbeid med å koordinere og administrere bransjeprogramgruppenes arbeid, inkludert å sørge

⁷⁹ Samferdselsdepartementet. *Statsbudsjettet 2020 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen*. Datert 20.12.2019.

for gjennomføring av en stor del av bransjeprogrammenes besluttede tiltak. Det uttrykkes stor tilfredshet i bransjegruppene med Arbeidstilsynets utøvelse av denne rollen.

4.3.1 Forankring, roller og ansvar

Det er utarbeidet enkelte interne dokumenter i Arbeidstilsynet som beskriver hvordan roller og ansvar for bransjeprogrammene er fordelt innad i Arbeidstilsynet. Det er imidlertid kun helt unntaksvis utarbeidet eller uttrykt beskrivelser av ansvar og forventninger til de øvrige deltakerne i bransjeprogrammene. Bransjeprogrammene har heller ikke utarbeidet andre styrende dokumenter, utover mandatene, som gir føringer for organiseringen av arbeidet.

Innad i Arbeidstilsynet synes organiseringen frem til januar 2020 å ha vært noe preget av at bransjeprogrammene er en aktivitet som ligger på siden av den øvrige virksomheten og i begrenset grad er integrert i virksomhetens strategiske prioriteringer. Til tross for at en uttalt forutsetning for bransjeprogrammene fra starten var at programmenes aktivitet og tiltak ble fulgt opp gjennom Arbeidstilsynets tilsynsarbeid, har denne koblingen blitt mindre tydelig de siste årene. Dette illustreres blant annet av at renholdsbransjen ikke lenger er blant de prioriterte bransjene i Arbeidstilsynets tilsynsarbeid, noe som medfører en viss frustrasjon i bransjeprogramgruppen.

De enkelte deltakende organisasjonene fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har i liten grad etablert interne strukturer for å følge opp arbeidet i bransjeprogrammene. Dette gjelder både innad i egen organisasjon og for involvering av hovedorganisasjonene. Bransjeprogrammene er forankret i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, som også har ansvaret for å gi overordnet strategisk retning til arbeidet. I praksis har imidlertid partene i all hovedsak overlatt arbeidet til de enkelte deltakende aktørene fra bransjene.

Disse forholdene bidrar etter vår vurdering til at partenes forpliktelse til samarbeidet i stor grad er avhengig av de enkeltpersonene som deltar i arbeidet.

Litteraturen som er presentert i kapittel 2 understreker betydningen av at den enkelte deltakende organisasjon har en klar plan og tanke om hva de ønsker å få ut av samarbeidet, og at det er etablert interne strukturer for å sikre forankring og oppfølging av arbeidet. Dersom dette ikke gjøres er det risiko for at arbeidet ikke har den prioriteten i organisasjonen som kreves for at bransjeprogrammene skal kunne legge hele tyngden av trepartssamarbeidet i utarbeidelse og implementering av tiltakene.

Vårt inntrykk er at deltakerne viser engasjement for og eierskap til både arbeidet og til bransjeprogrammet som sådan. Deltakelsen i bransjeprogrammene har holdt seg svært stabil over flere år, og utskiftingen av representanter har vært lav. Deltakerne uttrykker selv generelt stor tilfredshet med arbeidet og opplever det som verdifullt å være en del av bransjeprogrammene. Mange av deltakerne har selv lederposisjoner i sine organisasjoner, og ivaretar gjennom dette oppmerksomheten om arbeidet i egen organisasjon. Deltakerne bruker til dels betydelig tid på arbeidet i bransjeprogrammene og på de tiltakene som utformes der.

Likevel er det vår vurdering at dersom bransjeprogrammene fullt ut skal kunne utnytte sitt potensial er det rom for større oppmerksomhet om og prioritering av bransjeprogrammarbeidet både i de enkelte deltakende organisasjonene, i deres respektive hovedorganisasjoner, samt i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Dette kan kreve at arbeidet formaliseres noe mer på en måte som innebærer noe større grad av forpliktelse fra partene til å følge opp arbeidet og tiltakene. Dette vil kunne bidra til både styrket fremdrift i det operative arbeidet, og til mer «drahjelp» der det er nødvendig for å få gjennomslag for tiltak som bransjeprogrammene anser som viktige. Samtidig vil det kunne gi Arbeidstilsynet større myndighet til å stille krav til de øvrige partenes deltakelse og bidrag inn i arbeidet.

En forutsetning for bransjeprogrammenes eksistens er at alle partene ønsker, og ser verdien av, å delta i arbeidet. Dette er også trukket frem i litteraturen som typisk for nettverks- eller samstyring tilsvarende bransjeprogrammene.⁸⁰ Partene deltar frivillig, og må selv prioritere om, og i hvilket omfang, de ønsker å bruke ressurser på deltakelsen. Det følger derfor naturlig at deltakerne må være likeverdige parter i arbeidet, og at det ikke bør være for høy administrativ kostnad og merarbeid ved deltakelsen. Det er også

⁸⁰ Se kapittel 2.

et viktig prinsipp bak bransjeprogrammene at bransjene selv vet best hvor skoen trykker, og derfor bør og skal ha stor frihet til å beslutte og gjennomføre tiltak. Deltakerne uttrykker selv tilfredshet med bransjeprogrammenes ubyråkratiske organiseringsform.

Samtidig mener vi bransjeprogrammene ville ha nytte av i noe større grad å formalisere rammene for sitt arbeid, for å styrke forutsetningene for at det betydelige arbeidet som legges ned gir størst mulig utbytte i form av resultater i bransjene. Tydelige roller og ansvar, og bevissthet om dette, fremstår som en viktig forutsetning for å ivareta behovet både for god styring av programmet og for å sikre tilstrekkelig likeverdig eierskap til arbeidet. Dette vektlegges også i programstyringslitteraturen som er redegjort for i rapportens teorikapittel.

4.3.2 Myndighetenes rolle i samarbeidet

Arbeidstilsynet får i all hovedsak svært gode skussmål for sin jobb både som sekretariat, lederfunksjon og fagmyndighet i bransjeprogrammene, og det vises til at deres innsats har vært helt avgjørende for at bransjeprogrammene har klart å gjennomføre sine tiltak. Diskusjonen rundt tilsynets rolle reiser imidlertid noen interessante prinsipielle spørsmål knyttet til hvem som er den riktige aktøren til å ivareta myndighetenes rolle i et trepartssamarbeid som det bransjeprogrammene er. Når departementet innehar en rolle som observatør, er det Arbeidstilsynet som får rollen som den fremste representanten for myndighetene i samarbeidet. I den sammenheng kan det være grunn til å se nærmere på i hvilken grad en underliggende etat, som et tilsyn, har den nødvendige beslutningsmyndighet til å kunne representere staten i et trepartssamarbeid.

Det fremstår som tydelig at representantene fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene har hatt en klar forventning om at staten som part i bransjesamarbeidet skal kunne forplikte og gi klarsignal til tiltak som det er enighet i bransjeprogrammene om at bør gjennomføres. Slik praksis er i dag er ikke dette tilfelle. Tiltak som fremmes av bransjene vil følge samme saksgang som øvrige saker i forvaltningen, inkludert utredning i henhold til utredningsinstruksen, og mange tiltak vil også kreve politisk behandling for de eventuelt kan gjennomføres.

Undersøkelsen viser at det syns å være et særlig behov for å avklare rollen til Statens Vegvesen i bransjeprogrammene for bil og transport, og at det i større grad bør avklares hvordan Statens Vegvesen skal forholde seg til de innspillene som bransjeprogrammene fremmer. Det uttrykkes fra de øvrige partene en frustrasjon knyttet til Statens Vegvesens deltakelse. Dette synes særlig å relatere seg til at regelverksinnspillene som de aktuelle bransjeprogrammene jobber med ofte faller inn under etatens (direktoratets) ansvarsområde, samtidig som Vegvesenet tydelig gir uttrykk for at disse ikke er en del av etatens prioriteringer. Dette følger naturlig av at bransjeprogrammene ikke inngår i de mål og prioriteringer som legges til grunn i Statens Vegvesens styringsdokumenter.

Generelt er det en viss frustrasjon i bransjeprogramgruppene knyttet til myndighetenes rolle når det gjelder å forplikte og gi avklaringer fra politisk hold i forbindelse med gjennomføring av enkelttiltak. Det er grunn til å tro at dette er med å påvirke i hvor stor grad de ulike organisasjonene setter av ressurser og tid til å fremme nye forslag og ta på seg arbeidsoppgaver utover møtene i bransjeprogrammene. Vi mener dette kan forstås i lys av det som i litteraturen er kalt maktdistanse mellom partene som deltar. Den rollen Arbeidstilsynet har i programmene, som blant annet innebærer at de investerer mer tid og ressurser i samarbeidet enn de øvrige partene, samt at de i større grad enn de andre partene foreslår og følger opp tiltak, medfører også at de får en større definisjonsmakt knyttet til bransjeprogrammenes arbeid.⁸¹

Evalueringen viser også at det er rom for at bransjeprogrammene i langt større grad enn i dag koordinerer sitt arbeid med andre aktører og øvrige myndighetstiltak som i bunn og grunn arbeider mot de samme målene. Særlig vil dette være tilfelle dersom arbeidet mot arbeidslivskriminalitet skal få en forsterket plass i bransjeprogrammene.

⁸¹ Se kapittel 2.2 Analytisk rammeverk for evaluering av ikke-hierarkisk samarbeid

5. Oppgaver og tiltak

Bransjeprogrammenes suksess avhenger av deres evne til å identifisere og utarbeide tiltak som fører til forbedringer i de aktuelle bransjene. Tiltaksarbeidet utgjør selve kjernen i det operative arbeidet i bransjeprogrammene. I det følgende redegjør vi for hvilke tiltak som er gjennomført, hvordan bransjeprogrammene planlegger og gjennomfører tiltak, samt deltakernes erfaringer med dette.

5.1 Tiltak gjennomført av bransjeprogrammene

Bransjeprogrammene har satt i gang ulike typer tiltak i løpet av perioden de ulike programmene har eksistert. Overordnet kan tiltakene bransjeprogrammene har satt i gang deles inn i fire hovedkategorier tiltak:

1. Informasjon og kommunikasjon
2. Innspill til regelverksutvikling
3. Kompetanse- og kunnskapsutvikling
4. Samarbeid med andre

I tillegg til disse typene tiltak har programmene gitt innspill til Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet i bransjene. Programmene transport og bil, hvor Statens Vegvesen også deltar, har i tillegg gitt innspill til Statens Vegvesens tilsynsaktivitet.

Bransjeprogrammene har som følge av noe ulik lengde og varighet hatt ulik aktivitet og mengde tiltak. Under gis en kort beskrivelse av de viktigste tiltakene gjennomført i regi av de respektive bransjeprogrammene.

5.1.1 Tiltak gjennomført av bransjeprogram renhold

Allerede før den formelle etableringen av bransjeprogram renhold hadde partene i bransjen, i samarbeid med myndighetene, fått på plass en godkjenningsordning for renholdsvirksomheter, krav om HMS-kort for renholdsarbeidere og allmenngjøring av lønn for renholdsarbeidere. Bransjeprogrammet ble på mange måter opprettet som en ramme for utformingen av disse tiltakene.

Bransjeprogram renhold har også gjennomført flere informasjonskampanjer rettet mot både innkjøpere og private forbrukere av renholdstjenester.

I 2015 ble kampanjen «Renvasket», rettet mot forbrukermarkedet og renholdere som jobber innenfor forbrukermarkedet, gjennomført. Formålet med kampanjen var å få forbrukere til å kjøpe private renholdstjenester fra godkjente renholdsfirma.⁸²

I perioden 2018 – 2020 gjennomførte bransjeprogram renhold kampanjen «Har du alt på det rene?», rettet mot profesjonelle innkjøpere i offentlig og privat sektor. Formålet for denne kampanjen var å få innkjøpere til å følge regelverket ved kjøp av renholdstjenester og å bidra til at innkjøpere av renholdstjenester i proffmarkedet kjenner til informasjons- og påseplikten jf. allmenngjøringsforskriften.

På regelverksiden, har bransjeprogram renhold tatt initiativ til Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester, som stiller krav til at renholdsbedrifter skal være godkjent av Arbeidstilsynet (Godkjenningsordning for renholdsbedrifter) og krav om HMS-kort for ansatte. Videre har programmet jobbet med å få på plass allmenngjort lønn i bransjen og ordningen med regionale

⁸² Da kampanjen gikk var det fortsatt lov for forbrukere å kjøpe renholdstjenester fra firma som ikke var godkjent, forskriften gjaldt kun for profesjonelle innkjøpere/virksomheter.

verneombud (RVO). Bransjeprogrammet har foreslått endring i renholdsforordningen, som har resultert i at forordningen nå også gjelder for renholdstjenester i forbrukermarkedet.

Bransjeprogrammet jobber for øvrig med å utrede konsekvensene for bransjen av gjeldende skatteregler i forbrukermarkedet (som eksempelvis 6 000-kronersregelen for skattefritt arbeid i hjemmet).

Bransjeprogram renhold har bestilt en rekke forskningsrapporter som har klarlagt situasjonen i renholdsbransjen fra oppstarten av programmet i 2010. Det er bestilt et nytt kunnskapsgrunnlag om situasjonen i bransjen som skal legges frem i løpet av våren 2020.

Når det gjelder kompetanseheving for øvrig arbeider bransjeprogrammet med å etablere et samarbeid med Kompetanse Norge om språkopplæring for ansatte i renholdsbransjen.

Bransjeprogram renhold har utviklet verktøyet Risikohjelpen for renholdsbransjen. Risikohjelpen er et nettbasert verktøy tilknyttet Arbeidstilsynets nettside, som gir virksomheter hjelp til å redusere risiko og skade på arbeidsplassen.⁸³ Bransjeprogram renhold har i samarbeid med Brønnøysundregisteret, Politiet, NAV og Skatteetaten utarbeidet en e-guide for hvordan starte og drive en renholdsbedrift, etter inspirasjon fra e-guiden som ble utviklet av bransjeprogram uteliv for serveringsbransjen. Formålet med guiden er å gjøre det enklere for personer å starte og drive virksomhet på lovlig vis. Denne guiden ble publisert på Altinn.no i januar 2020. Bransjeprogrammet har også startet et samarbeid med Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) om å avholde informasjonsmøter for utenlandske renholdere for å gi informasjon om norsk regelverk, krav og rettigheter.

Det fremgår i intervjuer med representanter fra bransjeprogram renhold at særlig tiltakene knyttet til godkjenningsordningen og allmenngjøring av lønn har vært viktige å få på plass. Programmet ønsker nå et større fokus på å undersøke effekten av tiltakene, samt å fokusere på tiltak som retter seg mot innkjøpere av renholdstjenester.

5.1.2 Tiltak gjennomført av bransjeprogram transport

Bransjeprogram transport har siden oppstarten utarbeidet flere informasjonstiltak og -kampanjer, og har hatt særlig fokus på å nå utenlandske sjåførere og arbeidsgivere.

Kampanjen «The Truck Driver's mother» fra 2016 -2017 rettet seg mot utenlandske sjåførere som kjører i Norge og deres arbeidsgivere. Formålet med kampanjen var å øke deres kjennskap til særnorske forhold, og om nødvendige temaer innen regelverket. Kampanjen ble oversatt til en rekke språk, og kampanjefilmen ble sett over 7 millioner ganger i løpet av 2016 og 2017.⁸⁴ Kampanjen trekkes frem av flere deltakere i bransjeprogram transport som det mest suksessrike tiltaket bransjeprogrammet har gjennomført.

I årene 2016-2018 har programmet arrangert HMS-workshops for norske transportfirmaer på ulike steder i landet. Formålet med disse har vært å gi transportfirmaene nødvendig kunnskap om hvilke regler som gjelder for HMS, arbeidstidsbestemmelser og allmenngjort lønn.

Bransjeprogrammet har også avholdt seminarer for selskaper som kjører internasjonal transport og kabotasje i Norge, samt arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, i henholdsvis Bulgaria (2018) og Litauen (2019). Formålet med disse seminarene har vært å gi informasjon om norsk regelverk og særnorske forhold selskapene og sjåførene må kjenne til når de arbeider i Norge. Bransjeprogrammet planlegger lignende seminarer også i andre land.

For å øke kunnskapen og bidra til bedre regeletterlevelse blant transportbestillere har bransjeprogrammet arbeidet med å utvikle veiledere for bestilling av transporttjenester for bestillere av henholdsvis turbuss og godstransport. Disse er lagt ut på Staten Vegvesens hjemmeside. Det pågår et arbeid med å vurdere digitalisering og eventuell forenkling av veilederne på bakgrunn av informasjon innhentet gjennom en brukerundersøkelse blant transportbestillere. Bransjeprogrammet har inngått samarbeid med Skatteetaten, Statens vegvesen, Datatilsynet, Politiet, Difi⁸⁵ og Tolletaten om en felles konferanse for transportbestillere.

⁸³ Se <https://risikohjelpen.arbeidstilsynet.no/>

⁸⁴ Arbeidstilsynet. *Årsrapport 2017*.

⁸⁵ Fra 2020 Digitaliseringsdirektoratet.

Bransjeprogrammet har over flere år arbeidet med å utrede og utvikle et forslag til kabotasjeregister, med formål om å enklere kunne føre kontroll med etterlevelse av allmenngjort lønn ved kabotasjekjøring og kjøring av kombinert transport. Forslaget har foreløpig ikke fått gjennomslag politisk.

Ved oppstarten av bransjeprogram transport ble det bestilt en kartlegging av arbeidsforhold for ansatte som kjører i gods og turbil. Bransjeprogrammet har også gjennomført en kunnskapsinnhenting om arbeidsforhold for bulgarske og rumenske sjåførere i Norge. Bransjeprogrammet har bestilt et forskningsoppdrag om varebilmarkedet, som ferdigstilles våren 2020.

I likhet med bransjeprogram renhold har bransjeprogram transport utarbeidet Risikohjelpen for transportbransjen i samarbeid med Arbeidstilsynet. Bransjeprogrammet arbeider også med arbeidsvilkår og sikkerhet for transportarbeidere, herunder å legge til rette for flere døgnhvileplasser, vurdere behovet for en bransjenorm for sikkerhet på veg og et system for egenvurdering av ulykkesrisiko og sikkerhetskultur.

5.1.3 Tiltak gjennomført av bransjeprogram uteliv

Bransjeprogram uteliv har gjennomført en rekke informasjonskampanjer med hovedfokus på arbeidstakers rettigheter og arbeidsmiljø. Kampanjen «Kjedelig, men viktig» rettet seg mot unge arbeidstakere i utelivsbransjen. Kampanjen har vært inndelt i flere faser hvor første fase (2015) har hatt fokus på å spre kunnskap om de ansattes rettigheter og om hvordan de kan gå frem for å kreve sine rettigheter. Andre fase (2017) av kampanjen hadde som mål å øke kunnskapen til unge arbeidstakere og arbeidsgivere om det organiserte arbeidslivet, mens tredje fase (2019/2020) har som mål å øke kunnskapen om krav til arbeidsavtale og minstelønn, samt å øke kunnskapen til utenlandske arbeidstakere om at de har samme rettigheter som norske arbeidstakere.

Kampanjene «The Saviour» (2017) og «Sammen setter vi strek for seksuell trakassering» (2018) hadde begge som formål å bidra til å redusere seksuell trakassering i utelivsbransjen. Sistnevnte kampanje hadde også som mål å bevisstgjøre arbeidstakere om betydningen av å melde fra om seksuell trakassering, og å øke kunnskap blant arbeidsgivere om blant annet plikten til å innføre varslingsrutiner og plikten til å følge opp når en ansatt varsler om seksuell trakassering. Programmet har i forbindelse med kampanjen gjennomført kurs flere steder i landet om hvordan forebygge og håndtere seksuell trakassering. Bransjeprogrammet arbeider fortsatt med å videreutvikle kampanjen og nettstedet settestrek.no, som ble opprettet i forbindelse med kampanjen, med flere verktøy, flere kurs og kurslederopplæring. Kampanjen gjennomføres i tett samarbeid med Likestillings- og diskrimineringsombudet.

På regelverksområdet har bransjeprogram uteliv arbeidet for en samordning av alkoholloven og serveringsloven. På dette området har ikke bransjeprogrammet fått gjennomslag. Bransjeprogrammet har også arbeidet for regelendringer som kan bidra til et kontantfritt uteliv. Bransjeprogrammets første forslag om et kontantfritt uteliv fikk ikke gjennomslag på politisk nivå. Arbeids- og sosialdepartementet arbeider nå med å utrede et eventuelt forslag om forbud mot kontant utbetaling av lønn.

Da bransjeprogram uteliv ble opprettet ble det bestilt en forskningsrapport om arbeidsforhold i utelivsbransjen som bransjeprogrammet fikk i 2014. Bransjeprogram uteliv har bestilt en oppfølging av denne rapporten som skal beskrive utviklingen i bransjen siden 2014. Denne skal ferdigstilles våren 2020.

Når det gjelder kompetanse for øvrig ser bransjeprogram uteliv på mulighetene for å etablere et samarbeid med Kompetanse Norge om språkopplæring.

Bransjeprogram uteliv har samarbeidet med Brønnøysundregisteret, Helsedirektoratet, Oslo kommune, Mattilsynet, politiet, NAV og Skatteetaten om å opprette en e-Guide for å starte og drive virksomheter i serveringsbransjen. Denne ble lansert i februar 2019 på Altinn.no. Bransjeprogram uteliv arbeider nå med å utvikle Risikohjelpen for utelivsbransjen, i samarbeid med Arbeidstilsynet.

5.1.4 Tiltak gjennomført av bransjeprogram bil

Ettersom bransjeprogram bil ble opprettet så sent som i 2018, har bransjeprogrammet ikke gjennomført like mange tiltak som de øvrige programmene.

Bransjeprogram bil har i oppstarten prioritert å utarbeide et forslag til godkjenningsordning for bilvask/bilpleie, som er oversendt Arbeids- og sosialdepartementet.

Bransjeprogrammet har også bestilt et forskningsoppdrag som skal kartlegge forholdene i bilbransjen. Dette skal etter planen ferdigstilles i august/september 2020.

For øvrig har bransjeprogram bil hatt en tiltaksgruppe som har presentert en rekke mulige tiltak for drøfting i bransjeprogrammet, både basert på egne erfaringer og etter inspirasjon fra andre bransjeprogram.

5.2 Planlegging og gjennomføring av tiltak og innspill i bransjeprogrammene

Representantene fra de ulike bransjeprogrammene viser i intervjuer til at bransjeprogrammene jobber kontinuerlig med å komme frem til mulige tiltak, og at dette gjøres både i ordinære møter og i mer spissede workshoper. Programmene for renhold og transport har samlet forslagene til tiltak i tiltaksplaner eller tiltaksoversikter som gjennomgås og oppdateres med jevne mellomrom. Det nyeste bransjeprogrammet, bransjeprogram bil, har også laget en tiltaksplan. I hvert bransjeprogrammøte gjennomgås status for tiltakene bransjeprogrammene jobber med for øyeblikket.

Av intervjuene og av observasjonen av bransjeprogrammene som er gjennomført i evalueringen fremgår det at det i hovedsak er Arbeidstilsynet som de siste årene har fremmet forslag til nye tiltak i bransjeprogrammene. Fra myndighetenes side etterlyses det at partene i bransjeprogrammene i større grad selv vurderer hvordan de kan bidra til nye tiltak.

Representantene fra bransjeprogrammene viser til at det hele tiden er fokus på å finne tiltak som partene kan enes om, og at det er en sterk konsensuskultur i bransjeprogrammene. Det blir også påpekt at partene kan ha ulike utgangspunkt og begrunnelser for et tiltak, men at målet de jobber for likevel ofte er det samme. Å få til en felles forståelse i bransjeprogrammene for hva man ønsker å oppnå med et tiltak blir derfor veldig viktig.

Flere understreker at deltakerne i bransjeprogrammene respekterer hverandres standpunkter, og jobber for at bransjeprogrammene skal være en arena hvor man søker enighet fremfor konflikt. Dette kan likevel medføre at aktørene også parallelt jobber med forslag de ikke har fått gjennomslag for i bransjeprogrammet på andre arenaer, men bransjeprogramdeltakerne opplever ikke at dette hindrer arbeidet i bransjeprogrammene.

I det nylig etablerte mandatet for bransjeprogrammet for bilbransjen er det fastsatt enkelte krav til hvordan tiltakene i programmet skal utformes. For øvrig er det ikke egne rutiner eller retningslinjer i bransjeprogrammene knyttet til planlegging, gjennomføring og oppfølging av tiltak. Unntaksvis er det fastsatt egne mandater knyttet til enkelttiltak eller -arbeidsgrupper som er etablert under bransjeprogrammene, og i de tilfellene hvor bransjeprogrammene har benyttet eksterne aktører til gjennomføring av tiltak er det etablert egne prosjektbeskrivelser fra leverandørene. Dette innebærer blant annet at det i begrenset grad er etablert mål og resultatindikatorer og konkrete fremdriftsplaner for de enkelte tiltakene som bransjeprogrammene beslutter. Av intervjuene og dokumentasjonsgjennomgangen fremgår det at alle bransjeprogrammene opplever det som utfordrende å vurdere resultater og effekter av tiltakene.

Bransjeprogrammene har ikke noen fast form for hvordan tiltak som besluttes i bransjeprogrammene følges opp. I noen tilfeller vil det være de samme aktørene som fremmer et forslag til tiltak som også tar på seg ansvar for å følge de opp. Det pekes på at Arbeidstilsynet ikke har noen myndighet til å pålegge deltakerne i bransjeprogrammene arbeidsoppgaver, og at mye derfor avhenger av at organisasjonene setter av tid og ressurser til å følge opp tiltakene. Flere representanter i bransjeprogrammene peker på at denne måten å jobbe på kan bidra til svak fremdrift for noen tiltak, og at det skjer lite mellom bransjeprogrammøtene. Enkelte aktører savner derfor en større forpliktelse til bransjeprogrammets arbeid blant deltakerne, og at det stilles større krav til hva det forventes at deltakerne gjør mellom møtene i bransjeprogrammene.

5.2.1 Bruk av arbeidsgrupper for utarbeidelse og gjennomføring av tiltak

For større og mer omfattende tiltak oppretter bransjeprogrammene arbeidsgrupper som jobber med tiltakene på utsiden av bransjeprogrammøtene. I forbindelse med bransjeprogrammenes arbeid med tiltak har det blitt satt ned arbeidsgrupper innad i programmene som har ansvar for planlegging og gjennomføring av tiltakene. For å få et bedre innblikk i hvordan arbeidsgruppene har fungert ble deltakerne bedt om å svare på en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsen fikk 26 svar, og hadde flest respondenter fra arbeidsgruppene for «Sette strek»-kampanjen, risikohjelpen for uteliv, risikohjelpen for renhold, «Alt på

det rene»-kampanjen og «The truck driver's mother»-kampanjen. I det følgende oppsummeres resultatene av undersøkelsen.

Mål, føringer og resultater

Når det gjelder mål og føringer for arbeidsgruppene, oppgir de fleste at det var satt tydelige resultatmål for arbeidet i arbeidsgruppene. Over halvparten opplever at det i stor eller svært stor grad var tydeliggjort hvordan resultatet av arbeidet skulle måles og at det var sammenfallende syn i arbeidsgruppene knyttet til de viktigste prioriteringene i arbeidet hos deltakerne. De fleste av respondentene svarer at det helt eller delvis forelå en klar fremdriftsplan for arbeidet, og over 60 prosent oppga at arbeidsgruppen hadde ønsket fremdrift. 80,9 prosent svarer at de i stor eller svært stor grad opplevde at arbeidsgruppen oppnådde de ønskede resultatene.

Kompetanse, kunnskap og deltakelse

Over 90 prosent oppgir at arbeidsgruppene hadde den nødvendige kompetansen til å gjennomføre arbeidet. Respondentene oppgir tidligere kartlegginger, relevante rapporter og erfaringer fra bransjen og deltakerne som viktige kunnskapsgrunnlag for arbeidet i arbeidsgruppene. Internkontroller, nullpunktsundersøkelser for målgruppene, relevant statistikk, samt lover og regler blir også trukket frem. De aller fleste opplever at ansvaret for arbeidet var fordelt på en hensiktsmessig måte, og at alle nødvendige aktører deltok i arbeidsgruppen.

65,4 prosent svarer at andre i egen organisasjon som ikke deltok i arbeidsgruppen ble involvert i eller konsultert om arbeidsgruppens arbeid. Dette var i stor grad kollegaer på saksbehandler- og rådgivernivå, kommunikasjonsavdelingen og/eller en annen deltaker i bransjeprogrammet, og i noe mindre grad nærmeste eller overordnet leder. Over 70 prosent oppgir at de opplever at deltakerne var likeverdige i arbeidet.

Useriøsitet og arbeidslivskriminalitet

Over 70 prosent av respondentene svarer at de i stor eller svært stor grad opplever at arbeidsgruppen var relevant for å bidra til en mer seriøs bransje, mens nesten 40 prosent oppgir at de i stor eller svært stor grad opplever at arbeidsgruppens arbeid var relevant for å bidra til å redusere arbeidslivskriminalitet.

Arbeidsgruppen som arbeidsform

Nesten 90 prosent svarer at de i stor eller svært stor grad opplever arbeidsgruppen som en hensiktsmessig arbeidsform for gjennomføring av effektive tiltak i bransjeprogrammene. Respondentene ble også bedt om å oppgi viktige suksesskriterier og utfordringer for arbeidsgruppens arbeid.

Tydelig og god ledelse blir trukket frem som et viktig suksesskriterium i arbeidsgruppene. Det blir også trukket frem som viktig at lederen for arbeidsgruppen er strukturert og praktisk orientert, og at deltakerne må være løsningsorienterte. En god ansvarsfordeling blant deltakerne blir også trukket frem som nødvendig. Tydelige mål og enighet om virkemidler, samt ansvar for fremdrift for å nå målene blir ansett som viktig. Det oppgis at arbeidsgruppene blir ansett som gode arenaer for å få deltakerne til å prioritere og fullføre oppgavene.

Videre blir et godt kunnskapsgrunnlag trukket frem som viktig for å lykkes. Det vises til at det er hensiktsmessig at sammensettingen av deltakerne i arbeidsgruppen har relevant kunnskap og engasjement knyttet til de oppgavene som skulle løses. Samtidig påpekes det at deltakerne må prioritere deltakelsen og bidragene sine i arbeidsgruppen. Engasjement og involvering av aktuelle fagmiljøer blir også trukket frem som et suksesskriterium.

Til tross for at holdningskampanjer blir ansett som viktig, blir det også trukket frem at det er viktigere å jobbe med systemer som støtter opp om økt seriøsitet. Det oppgis at dette innebærer tiltak knyttet til språkforståelse, kundeforståelse og tilpasset veiledningsmateriell. Det er vist til at slike tiltak tar lengre tid, men er nødvendige. Videre er det vektlagt at det er nødvendig at bedriftene tar i bruk kampanjematerialet som blir utformet for at arbeidet i arbeidsgruppene skal lykkes. Dette knyttes opp mot at verktøyene som blir utarbeidet er for omstendelige til at de faktisk blir tatt i bruk. Samtidig er det et langsiktig arbeid å gjøre verktøyene kjent for målgruppen. Et viktig suksesskriterium som trekkes frem i

spørreundersøkelsen er derfor flere oppfølgingstiltak og evalueringer når det gjelder arbeidsprosess og resultater av tiltakene.

5.2.2 Identifisering av nye tiltak

Alle bransjeprogrammene som har eksistert over en viss tid gir uttrykk for at det i starten av programmene var enklest å komme frem til tiltak partene kunne enes om. Enkelte representanter for bransjeprogram som har eksistert over år gir uttrykk for at det i den senere tiden er Arbeidstilsynet som fremmer flest forslag i bransjeprogrammene, og som tar på seg det meste av ansvaret for utredning og oppfølging av tiltak. Noen representanter fra program som har eksistert i flere år viser til at de har opplevd at programmet i perioder har stagnert.

Det vises til flere mulige forklaringer på dette. En mulig forklaring er at det i en tidlig fase finnes få tiltak for å bekjempe useriøsitet og arbeidslivskriminalitet i bransjen, og at det derfor er enklere å identifisere de relevante tiltakene. Når disse tiltakene er gjennomført og bransjen har blitt mer regulert, kan det være mer krevende for bransjeprogrammene å finne nye, relevante tiltak.

En annen forklaring er at når tiltakene det har vært konsensus om er gjennomført blir det naturlig nok mer og mer krevende å finne nye tiltak som partene kan enes om. En siste forklaring knytter seg til at det kan oppstå en viss «tretthet» i bransjeprogrammene dersom gjennomføringen av tiltakene bransjeprogrammet ønsker tar tid eller viser seg å være vanskelig å få til. Det vises til at viljen til å ta initiativ og å ta på seg arbeidsoppgaver blant arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i noen av bransjeprogrammene har blitt mindre som følge av manglende gjennomslag for tiltak bransjeprogrammet har stilt seg bak. Det vises til at dette også bidrar til at Arbeidstilsynet i større grad enn før må «dra lasset» og komme med forslag til tiltak i programmene for å skape fremdrift.

Dette til tross, mener flere av de intervjuede representantene for bransjeprogrammene at det fortsatt er behov og potensial for å finne nye tiltak i programmene som har eksistert lenge. Det vises til at bransjene og den kriminelle aktiviteten er i stadig endring, og at det derfor er viktig at bransjeprogrammene kontinuerlig jobber med å utvikle nye tiltak eller finne nye målgrupper. Et eksempel er bransjeprogram transport, som har sett en negativ utvikling i varebilsegmentet, og som derfor har besluttet å innlemme varebiltransport i bransjeprogrammet.

5.3 Betydning av bransjekartlegginger for temaer og tiltak som iverksettes i bransjeprogrammene

Alle bransjeprogrammene kartla situasjonen i bransjen ved oppstarten av bransjeprogrammet gjennom et kunnskapsgrunnlag i form av forskningsrapporter. Disse er nærmere omtalt i kapittel 3.2.2. Noen av programmene har også fått gjennomført flere kartlegginger og forskningsoppdrag i løpet av perioden. Alle programmene venter på nye eller oppdaterte kunnskapsgrunnlag for sin bransje, som skal være klare i løpet av 2020. For bransjeprogram uteliv og renhold skal kartleggingene også forsøke å se på hva slags effekt tiltakene som er gjennomført i bransjene har hatt.

I intervjuer pekes det på at kunnskapsgrunnlagene har vært nyttige for å gi retning og et felles utgangspunkt for bransjeprogrammene. Det blir pekt på at det kan være en utfordring at det er ulike virkelighetsoppfatninger mellom ulike aktører i programmene, og at kunnskapsgrunnlagene derfor er viktige for å skape en felles forståelse.

Samtidig vises det til at kunnskapsgrunnlagene for noen program i mindre grad enn andre har bidratt til å skaffe til veie ny kunnskap for bransjeprogramdeltakerne.

Representanter fra ulike bransjeprogram viser i intervju til at diskusjoner om tiltak har tatt utgangspunkt i kunnskapsgrunnlagene, særlig i starten av programmet, men at også den kompetansen de ulike aktørene i bransjeprogrammene har om egne bransjer blir mye brukt som grunnlag for tiltakene som foreslås. Beslutninger om å sette i gang tiltak er derfor ikke alltid fundert i det dokumenterte kunnskapsgrunnlaget, men ofte i deltakernes erfaringer og egen kjennskap til utfordringer i bransjene.

5.4 Ulike kategorier av tiltak som bransjeprogrammene gjennomfører

Som omtalt i kapittel 5.1 har bransjeprogrammene i hovedsak gjennomført fire typer tiltak: (1) innspill til regelverksutvikling, (2) samarbeid med andre, (3) informasjon og kommunikasjon og (4) kompetanse- og

kunnskapsutvikling. Disse kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, og noen tiltak vil derfor ha trekk av flere av disse tiltakstypene.

Bransjeprogrammene har gjennomført en rekke informasjons- og kommunikasjonstiltak. Representanter fra bransjeprogrammene gir uttrykk for at de opplever å ha lyktes godt med mange av informasjons- og kommunikasjonstiltakene de har gjennomført. Eksempelvis trekkes kampanjen «The truck driver's mother» og veilederne for transportbestillere fra transportprogrammet, kampanjen «renvasket» fra renholdsprogrammet og «Sett strek»-kampanjen til bransjeprogram uteliv frem som vellykkede tiltak. Dette underbygges av svarene på spørreundersøkelsen til medlemmer av arbeidsgruppene, omtalt i 5.2.1.

Enkelte av representantene som er intervjuet gir imidlertid uttrykk for at de synes bransjeprogrammene har lagt for stor vekt på informasjons- og kommunikasjonstiltak. Denne typen tiltak kan være krevende å lykkes med da det er vanskelig å måle effekten av informasjonstiltakene i form av faktisk endret atferd. Å nå ut i de riktige kanalene kan også være en utfordring med denne typen tiltak, særlig dersom man forsøker å nå den uorganiserte delen av arbeidslivet. En av deltakerne i ett av bransjeprogrammene reiser også spørsmål ved hvorvidt det er bransjeprogrammenes rolle å informere om lover og regelverk, eller om dette heller er en oppgave myndighetene burde være ansvarlige for.

Samtidig mener andre at informasjonskampanjer og kommunikasjonstiltak er godt egnet som tiltak fra bransjeprogrammene siden dette er tiltak partene lett kan enes om, som kan nå ut til mange gjennom organisasjonenes nettverk, og som bransjeprogrammene kan styre selv. En av årsakene til at bransjeprogrammene har hatt mye fokus på informasjons- og kommunikasjonstiltak er ifølge flere at denne typen tiltak er enklere å gjennomføre innenfor rammene til bransjeprogrammene, og mindre tidkrevende å få til enn både økonomiske og juridiske tiltak. Samtidig viser andre til at et for stort fokus på denne typen «myke» tiltak vil kunne bidra til at man mister fokus på de større, mer omfattende tiltakene som trengs for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Bransjeprogrammene har også jobbet med flere forslag til regelverksendringer. Noen program har fått gjennomslag for forslag til endringer. Et eksempel er renholdsprogrammets forslag til endringer i renholdsforordningen. Andre program har over år jobbet med forslag til regelverksendringer uten at dette har ført frem. Eksempelvis har utelivsprogrammet jobbet med et forslag om å samordne alkoholloven og serveringsloven, og transportprogrammet med et forslag om å opprette et kabotasjeregister.

Deltakerne i bransjeprogrammene gir uttrykk for at å jobbe med regelverksendringer er tidkrevende, og at det kan skape frustrasjon i programmene når det tar lang tid å få avklaringer fra politisk hold på forslag programmene står bak. Flere av de intervjuede deltakerne, på tvers av bransjeprogram, etterspør raskere avklaringer om forslag til regelverksendringer fra departementene slik at bransjeprogrammene ikke opplever å jobbe mye med noe som ikke vil la seg gjennomføre i praksis, og således kaster bort verdifull tid som kunne vært brukt på å utvikle gjennomførbare tiltak. Flere av de intervjuede representantene fra bransjeprogrammene uttrykker frustrasjon over at regelverksendringer partene stiller seg bak, ikke får politisk gjennomslag. Noen stiller spørsmål ved hva som er funksjonen til bransjeprogrammene, dersom forslag de i fellesskap stiller seg bak ikke skal få gjennomslag. Mangelen på politisk gjennomslag bidrar til at noen av organisasjonene gjør vurderinger av hvorvidt de opplever at det gir merverdi for dem å delta i bransjeprogrammene.

Det er imidlertid noe ulike oppfatninger mellom ulike typer deltakere i bransjeprogrammene om i hvilken grad bransjeprogrammene bør jobbe med å fremme forslag til regelverksendringer. Representanter fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden gir uttrykk for at bransjeprogrammene er godt egnet for denne typen diskusjoner siden partene vet hvor «skoen trykker». De viser til at de også, ut fra sin kjennskap til bransjen, vil kunne bidra til å belyse ulike konsekvenser og virkninger av mulige regelverksendringer.

Fra andre deltakere i bransjeprogrammene blir det påpekt at regelverksendringer kan ha store konsekvenser, ressursmessig og organisatorisk, for myndighetene, og at arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene ikke alltid har forståelse for at forslag til tiltak kan være lite gjennomførbare i praksis. Det vises også til at noen av tiltakene bransjeprogrammene foreslår treffer flere sektorer og politikkområder, noe som innebærer politiske avveininger som bransjeprogrammene kan være uenige i. Et eksempel er utelivsbransjen, hvor både helse- og næringspolitikk er politikkområder som tiltakene fra bransjeprogrammene påvirker.

Noen representanter mener at en av grunnene til at noen bransjeprogram opplever mangel på politisk gjennomslag kan skyldes organiseringen av bransjeprogrammet, hvor Arbeidstilsynet, som en etat under Arbeids- og sosialdepartementet, har begrenset med mulighet til å forplikte myndighetene som part i trepartssamarbeidet. Videre pekes det på at Arbeidstilsynet er bundet av sin «linje», noe som medfører at det er vanskelig for bransjeprogrammene å gå direkte til andre departement eller søke politisk gjennomslag på Stortinget. Det vises til et eksempel hvor et av bransjeprogrammene satte Statsministerens kontor på kopi på et brev om et tiltak som berørte flere departementet og politikkområder. Tilbakemeldingen på dette var at all kontakt med politisk nivå må gå gjennom ASD som følge av organiseringen av bransjeprogrammene.

Det blir pekt på at det kan være behov for en forventningsavklaring i bransjeprogrammene knyttet til hva det er realistisk at bransjeprogrammet skal kunne oppnå, for å unngå frustrasjon og at bransjeprogramarbeidet stagnerer som følge av dette. Det blir også stilt spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er at bransjeprogrammene selv skal være ansvarlig for å gjennomføre tiltakene som foreslås. Enkelte av de intervjuede representantene ser for seg at bransjeprogrammene i større grad enn i dag kunne hatt en rolle som referansegruppe for pågående politiske prosesser og tiltak, og bidra til å løfte utfordringer og problemstillinger som bransjen ser. Enkelte beskriver også bransjeprogrammenes rolle i dag som en slik referansegruppe.

Enkelte deltakere i bransjeprogrammene mener også at det fort blir mye fokus på enkelttiltak, og at bransjeprogrammene i stedet trenger en mer helhetlig tilnærming til hvilke tiltak som i sum kan bidra til å målene for bransjeprogrammene. Det vises til at en del av tiltakene bransjeprogrammene iverksetter ikke er godt nok forankret og koordinert med andre pågående tiltak rettet mot bransjen.

5.5 Målgruppe og fokusområder for tiltak i bransjeprogrammene

Deltakerne i bransjeprogrammene gir uttrykk for at de opplever at bransjeprogrammene har gjennomført gode og relevante tiltak, som møter utfordringer bransjeprogrammene ser i bransjen. Samtidig pekes det på at tiltakene i ulik grad retter seg mot det overordnede målet om å bekjempe useriøsitet og arbeidslivskriminalitet.

Flere av de intervjuede representantene for bransjeprogrammene viser til at det kan være utfordrende for bransjeprogrammene å identifisere riktig målgruppe for tiltakene som foreslås. Flere viser til at det er vanskelig å finne tiltak som man vet når ut til de useriøse og kriminelle aktørene i bransjen. Noen deltakere i bransjeprogrammene, i hovedsak fra arbeidsgiversiden, opplever at regelverksendringer og økt tilsynsaktivitet i mange tilfeller medfører en ekstra belastning for de aktørene som allerede er, eller forsøker å være, seriøse, fremfor å straffe aktørene som uansett forbigår loven. Det vises også til at for at tiltakene skal treffe de useriøse og kriminelle aktørene må de gi disse aktørene insentiver til å følge reglene, noe tiltak som informasjonskampanjer i liten grad gjør.

I noen av bransjeprogrammene har det vært uenigheter knyttet til hvilke målgrupper som skal inkluderes og ikke. Enkelte av deltakerne i bransjeprogrammene gir uttrykk for at det kan være vanskelig å avgrense bransjene og å identifisere en entydig målgruppe. Det vises eksempelvis til bransjeprogram uteliv hvor noen av tiltakene har rettet seg mot hele overnattings- og serveringsnæringen, inkludert hotellnæringen, og ikke utelukkende utelivsbransjen som var utgangspunktet for bransjeprogrammet. Fra arbeidsgiversiden blir det pekt på at det er viktig at bransjeprogrammet fokuserer på de delene av bransjen som har størst utfordringer med useriøsitet og arbeidslivskriminalitet, slik at ikke andre deler av bransjen, som i all hovedsak er seriøs, opplever å bli behandlet som en problembansje. Uenigheter om målgruppe har i noen tilfeller bidratt til å gjøre arbeidet innad i bransjeprogrammet mer krevende. Det blir også vist til at en for bred målgruppe kan bidra til at bransjeprogrammene mister fokuset på egne målsetninger og de delene av bransjene hvor problemene med arbeidslivskriminalitet og useriøsitet er størst.

Bransjeprogram transport har i større grad enn de andre bransjeprogrammene fokusert på hvilke deler av bransjen som skal være målgruppen for tiltakene. Det ble tidlig satt ned arbeidsgrupper innad i bransjeprogrammene som skulle jobbe med gods og turbil, og gruppen har etter hvert sett det som naturlig å også inkludere varebilsegmentet som en del av sin målgruppe. Bransjeprogrammet for transport er også det programmet der deltakerne i størst grad gir uttrykk for at partene har et sammenfallende syn på mål og prioriteringer for arbeidet.

Flere av bransjeprogrammene har gjennomført tiltak som i hovedsak retter seg mot arbeidsmiljø og de ansattes forhold på arbeidsplassen. Det blir av flere påpekt at tiltak som retter seg mot arbeidslivskriminalitet og useriøsitet ofte henger sammen med arbeidsmiljø og HMS. Å stille krav til arbeidsmiljø bidrar således også til at det blir vanskeligere for de useriøse aktørene i bransjen å fortsette sin virksomhet. I bransjeprogram bil vises det til at den foreslåtte godkjenningsordningen er et eksempel på et tiltak som bidrar til å redusere useriøsitet, og som samtidig stiller krav til HMS og ytre miljø, noe som bedrer arbeidsforholdene for de ansatte i bransjen.

Samtidig stilles det spørsmål ved hvorvidt de mer arbeidsmiljørettede tiltakene er riktige å gjennomføre i regi av bransjeprogrammene. Noen av representantene for bransjeprogram uteliv peker eksempelvis på «Sett strek»-kampanjen som et tiltak som ikke nødvendigvis treffer bransjeprogrammets hovedmålsetning om å bekjempe arbeidslivskriminalitet og useriøse aktører. Det understrekes samtidig at dette var et viktig tiltak, og et tiltak som bransjeprogrammet samlet seg bak og som bidro til en positiv fellesskapsfølelse i programmet.

Andre mener at det er noe begrenset hva bransjeprogrammene faktisk kan gjøre for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Noen av representantene i bransjeprogrammene er av den oppfatning at arbeidet mot arbeidslivskriminalitet best ivaretas av aktører med myndighet til å gjøre noe med det, som for eksempel A-krimsentrene, Politiet m.fl.

Det vises til at det i noen sammenhenger har vært utfordrende for bransjeprogrammene å definere hva som er å regne som arbeidslivskriminalitet og ikke. Arbeidstaker- og arbeidsgiversiden kan også ha ulike innfallsvinkler og forståelse av hva som bør defineres som arbeidslivskriminalitet og useriøsitet. Noen organisasjoner vektlegger sosial dumping som en del av arbeidslivskriminalitet og useriøsitet. Dette henger sammen med at sosial dumping har vært nevnt som et tema i bransjeprogrammernes mandat, men at sosial dumping har fått mindre fokus som følge av at bransjeprogrammene i større og større grad knyttes til arbeidslivskriminalitet, eksempelvis gjennom at bransjeprogrammene vektlegges som et viktig tiltak i regjeringens arbeidslivskriminalitetsstrategi. Noen av de intervjuede deltakerne i bransjeprogrammene mener at fokuset på arbeidslivskriminalitet har fått for mye plass, på bekostning av sosial dumping.

5.6 Oppsummerende analyse og vurdering

Formålet med kapittelet har vært å undersøke og vurdere hvorvidt de aktivitetene som gjennomføres er hensiktsmessige med tanke på både målene for programmene og myndighetenes samlede innsats på området.

Bransjeprogrammene, med unntak av bransjeprogram bil som nylig har startet, har gjennomført en rekke relevante tiltak for å ta tak i utfordringer i sine bransjer. Mange av deltakerne i bransjeprogrammene trekker frem at flere av disse tiltakene ikke hadde blitt gjennomført dersom det ikke var for bransjeprogrammene. Arbeidsgruppene som har jobbet med tiltak i regi av bransjeprogrammene gir også generelt positive tilbakemeldinger på både prosessene og resultatet av arbeidet.

5.6.1 Identifisering av tiltak

Det er tydelig i alle bransjeprogram at kun de tiltak det er enighet om blir prioritert i det videre arbeidet. Denne konsensuskulturen trekkes frem som en særlig viktig del av arbeidet i bransjeprogrammene.

Måten bransjeprogrammene kommer frem til tiltak på bidrar imidlertid etter vår vurdering også til at enkelttiltak får mye fokus, og at det er en generell utfordring for flere av bransjeprogrammene å sikre en helhetlig tilnærming til de viktigste utfordringene i bransjen og hvilke tiltak som i sum kan bidra til å løse disse. Som beskrevet i kapittel 4.3 mener vi det er rom for at bransjeprogrammene jobber noe mer strategisk for å sikre at arbeidet i bransjeprogrammene får en merverdi utover summen av enkelttiltak de gjennomfører. Betydningen av å sikre en slik merverdi og synergieffekter av tiltakene trekkes tydelig frem i programstyringslitteraturen som er omtalt i kapittel 2. Vi mener bransjeprogrammene, med bakgrunn i sine erfaringer med samarbeidet i bransjeprogram, har gode forutsetninger for å kunne finne en felles strategi uten å gå på akkord med konsensusprinsippet.

En tydeligere strategisk retning på arbeidet vil etter vår vurdering også kunne redusere utfordringene bransjeprogrammene har hatt med å enes om, og definere, hvem som skal være målgruppen for tiltakene. Enkelte av bransjeprogrammene har erfart en viss tretthet i samarbeidet, blant annet som følge av at man

har fått gjennomført de tiltakene partene kan enes om, og at det videre arbeidet begrenses av uenigheter innad i bransjeprogrammet. Vi mener at det å enes om en retning for det videre arbeidet vil være viktig for å kunne motvirke det vi ser som en tendens til en viss synkende motivasjon for å fortsette samarbeidet fra enkelte av aktørene.

Deltakerne i bransjeprogrammene sitter samlet på en unik og inngående kjennskap til de aktuelle bransjene. Å legge til rette for bruk av denne felles kunnskapen om utfordringene i bransjen var en av hovedhensiktene med opprettelsen av bransjeprogrammene. Det var videre en forutsetning at bransjeprogrammenes arbeid skulle bygge på dokumentert kunnskap om utfordringene.

Alle bransjeprogrammene har utarbeidet kunnskapsgrunnlag ved oppstarten og underveis i arbeidet. Nye og oppdaterte kunnskapsgrunnlag skal legges frem i alle programmene i 2020. Samtidig viser undersøkelsene at det varierer i noen grad hvor aktivt bransjeprogrammene benytter kunnskapsgrunnlagene. Dette begrunnes i hovedsak med at deltakerne i bransjeprogrammene fra før av har god kjennskap til bransjene og egne erfaringer de bygger forslag til tiltak på. Det blir samtidig vist til at ulike typer deltakere i bransjeprogrammene kan ha ulik forståelse av utfordringene i bransjene og hvilke tiltak som er effektive. I kapittel 2.2 har vi vist til at såkalt *kognitiv distanse* er en utfordring som vil kunne oppstå i inter-organisatoriske samarbeid mellom aktører med ulike perspektiver på et tema. Det er vist til at organisatorisk tilhørighet og profesjon kan påvirke hvordan man opplever, tolker, forstår og evaluerer ulike situasjoner.

Etter vår vurdering medfører det at aktørene ofte baserer på egen kunnskap og erfaring og i mindre grad ser hen til øvrige kunnskapsgrunnlag en risiko for at tiltakene som foreslås ikke alltid er bygget på objektiv og dokumentert kunnskap om hvor stor og reell utfordringen som tiltaket skal adressere, faktisk er. Denne tendensen kan etter vår vurdering bidra til å opprettholde en kognitiv distanse som utarbeidelse av felles kunnskapsgrunnlag slik vi forstår det var ment å bidra til å redusere. Aktiv bruk av kunnskapsgrunnlagene vil videre kunne bygge opp under en felles forståelse av utfordringenes natur. Vi ser det derfor som viktig at de oppdaterte kunnskapsgrunnlagene brukes aktivt når bransjeprogrammene fremover skal identifisere nye tiltak. Kunnskapsgrunnlagene bør også danne et utgangspunkt for å fastsette noen tydeligere strategier i det enkelte bransjeprogrammet.

Selv om partene som deltar i bransjeprogrammene sitter med mye kunnskap, kan aktører som Politi, skattemyndigheter m.fl. også være relevante aktører å involvere for å få frem flere nyanser og konsekvenser av forslag til tiltak. Vi ser det som viktig at bransjeprogrammene, i tillegg til å legge felles kunnskapsgrunnlag til grunn, innhenter nødvendig ekstern fagkompetanse på et tidlig tidspunkt for å koordinere innsatsen med andre aktører som jobber med lignende tematikk som bransjeprogrammene. Dette kan også være et viktig ledd i arbeidet med å sikre at bransjeprogrammene jobber med tiltak som er gjennomførbare.

5.6.2 Utforming av tiltak

Som omtalt over er det i intervjuene trukket frem en rekke gjennomførte tiltak som alle deltakerne opplever som vellykkede. Samtidig viser evalueringen at bransjeprogrammene vet relativt lite om resultatene og effektene av arbeidet. Dette gjelder særlig kommunikasjonstiltakene som er gjennomført. Vurderingen av de tiltakene som er gjennomført synes i så måte å være relatert til at deltakerne har opplevd prosessen knyttet til tiltaket, samt produktet som kom ut av det i form av informasjonsfilmer, veiledere og lignende, som god.

Vi mener at det er rom for at bransjeprogrammene både er mer bevisste på hvordan tiltakene i sammenheng kan føre til resultater, og som følge av det, hvordan hvert enkelt tiltak er tenkt å virke for å bidra til disse resultatene. Dette er et poeng som også vektlegges i programstyringsteorien omtalt i kapittel 2.

Dette innebærer, slik vi ser det, blant annet at det bør etableres tydeligere planer for de enkelte tiltakene ved oppstart. Planene bør inkludere mål for tiltaket, samt gi en beskrivelse av hvilke resultater man forventer å se dersom tiltaket er vellykket. Dette kan for eksempel ta form av resultatindikatorer. Så langt det er mulig bør planene også inneholde en beskrivelse av hvordan man planlegger å måle effektene av arbeidet. Videre bør man, etter vår vurdering, allerede tidlig i prosessen søke å identifisere nødvendige forutsetninger for å kunne nå målene for tiltaket. Dette innebærer blant annet å tidlig avklare mulighetene for gjennomslag, for eksempel knyttet til regelverksinnspill, samt å vurdere risikoen for utilsiktede

konsekvenser av at tiltaket gjennomføres. Det å tydeliggjøre hvordan tiltaket er ment å virke for å oppnå målene, og hvilke forutsetninger det krever, er helt sentralt i programteorien som er beskrevet i kapittel 2.4. Dersom det er rimelig å anta at det er lite realistisk å få gjennomslag for et tiltak, bør det gjøres en vurdering av hensiktsmessigheten ved å fortsette arbeidet. Vi mener at de utfordringene bransje-programmene har hatt med å få gjennomslag for enkelte forslag, samt med å vite om kommunikasjons-tiltakene har ønsket effekt, er knyttet til at de i for liten grad har vært bevisst på hvilke forutsetninger som må være til stede for at tiltaket skal oppnå de resultatene en ønsker.

I programteorien omtalt i kapittel 2.4 handler dette om å sikre at «boksene» i teorien henger sammen slik en antar. Vi mener at dersom bransjeprogrammene hadde gjort grundigere analyser av forutsetningene for måloppnåelse ved oppstarten av tiltakene, kunne trolig enkelte av tiltakene ha fått en endret innretning, eller blitt lagt til side på et tidlig tidspunkt. Produktene er illustrert i boks 3 i figuren i kapittel 2.4. Dette kan for eksempel være et skriftlig regelverksinnspill eller en informasjonskampanje. Resultatene, utgjør boks 4 i figuren. Det som da mangler, slik vi ser det, er en grundig redegjørelse for hvorfor og hvordan man forventer at det produktene skal kunne føre til ønsket resultat. Tydelighet rundt disse sammenhengene er viktig for å sikre en felles og realistisk forståelse av hvilke effekter et tiltak kan ha. Det er også viktig for å øke bevisstheten om hva som er forutsetningene for at man skal kunne oppnå ønskede effekter, og hvordan og i hvilken grad det eventuelt er behov for å arbeide med å redusere hindringer for slike sammenhenger.

Planene bør videre angi en tidshorizont for arbeidet med enkelte milepæler, samt tydeliggjøre roller og ansvar for å sikre fremdrift i arbeidet. Vi mener dette er viktig særlig for å sikre en noe jevnere fordeling av ansvarsbyrden knyttet til tiltakene enn det som er tilfelle i dag, og for å sikre fremdrift i arbeidet mellom møtene i bransjeprogramgruppene. Undersøkelsen viser at det er risiko for at arbeidet i dag ofte forsinkes av at arbeid ikke er gjennomført som forutsatt mellom møtene.

Etter vår erfaring vil det kunne oppstå en viss motstand mot å innføre slike føringer, da det ofte er en oppfatning om at økt formalisering av arbeidet medfører økt byråkratisering og tar tid og oppmerksomhet vekk fra å jobbe frem innholdet i tiltakene. Mer formalisering oppleves ofte som negativt på motivasjonen for å delta i et samarbeid. Til dette vil vi påpeke at endringene vi foreslår i større grad handler om standardisering enn formalisering, noe som kan gjøres uten at det er behov for å etablere omfattende styringsstrukturer knyttet til hvert enkelt tiltak.

Alle deltakende aktører bruker allerede til dels betydelige ressurser på deltakelse i bransjeprogrammene. Bransjeprogrammøtene som gjennomføres i løpet av et år utgjør et ikke ubetydelig antall dagsverk, og konsekvensen av manglende fremdrift i og resultater av arbeidet vil kunne medføre at mye tid og ressurser går tapt for de deltakende partene. For å sikre at utbyttet av deltakelse blir tilfredsstillende for alle parter mener vi derfor at det er behov for å etablere noe tydeligere rammer knyttet til arbeidet som skal gjennomføres.

6. Barrierer og suksesskriterier

Flere av respondentene som er intervjuet i forbindelse med evalueringen har vært en del av bransjeprogrammene siden oppstart i de respektive bransjene. Deres erfaringer utgjør et viktig grunnlag for å trekke lærdommer av arbeidet som er gjort siden 2010, og for å identifisere viktige suksesskriterier og barrierer for at bransjeprogrammene skal kunne oppfylle de intensjonene som lå til grunn ved etableringen. I dette kapitlet ser vi funn og observasjoner fra de foregående kapitlene i sammenheng og sammenfatter viktige forutsetninger og utfordringer knyttet til temaene som er omhandlet i rapporten i lys av de teoretiske perspektivene som er omtalt i kapittel 2.

6.1 Overordnede suksesskriterier og barrierer

Ved to anledninger har bransjeprogrammene, anført av Arbeidstilsynet, presentert suksesskriterier og utfordringer knyttet til bransjeprogrammenes arbeid for ALPR. Første gang var i forbindelse med et notat om erfaringene med treparts bransjeprogram som ble sendt til ALPR i 2015.⁸⁶ Notatet var utarbeidet av Arbeidstilsynet og gjennomgått av partene og deltakerne i bransjeprogrammene. Notatene bygger på erfaringene fra de tre daværende etablerte bransjeprogrammene, og viser til fem hovedutfordringer for arbeidet.

I notatet er følgende utfordringer identifisert:⁸⁷

- **Tiltak som forutsetter politisk behandling og beslutning.** Det er vist til at flere mulige tiltak innen de aktuelle bransjene forutsetter politisk behandling og beslutning. Bransjeprogramgruppene ba ALPR om innspill til hvordan ALPR ønsker at bransjeprogramgruppene skal fremme initiativ og forslag til slike sentrale tiltak.
- **Myndighetssamarbeid.** Det vises til at en utfordring i arbeidet kan være at det mangler tydelige og enhetlige føringer til de mest involverte statlige etater. Føringer til etatene kunne for eksempel vært bedre synkronisert i styringsdokumentene. Bransjeprogramgruppene ba ALPR om innspill til hvordan ALPR ønsker at bransjeprogramgruppene skal adressere slike utfordringer når det er relevant.
- **Treparts bransjeprogram vs. Arbeidstilsynets rolle som myndighetsorgan.** Det vises til at Arbeidstilsynets rolle i treparts bransjeprogram er todelt; for det første som leder og koordinator for arbeidet og for det andre som en av tre likeverdige parter i samarbeidet. Bransjeprogramgruppene ba ALPR om innspill til hvilke føringer ALPR vil anbefale at Arbeidstilsynet får for å håndtere disse to rollene best mulig i det videre arbeidet.
- **Kunde-/bestillerperspektivet.** Det vises til at tre av bransjene selger tjenester til både profesjonelle (offentlige og private) aktører og privatpersoner, og at det i større grad bør legges til rette for at det offentlige som en stor innkjøper går foran med et godt eksempel. Bransjeprogramgruppene ba ALPR om innspill til hvilken rolle ALPR ønsker at treparts bransjeprogram skal ta overfor kunder/bestillere i disse bransjene framover.
- **ALPR og ASDs rolle for treparts bransjeprogram.** Det vises til at det er bred enighet om at ASD som ansvarlig departement fortsatt må være tett på bransjeprogrammene, og at ALPR er et viktig organ for trepartssamarbeidet. Videre vises det til at ASD og ALPR må være godt orientert

⁸⁶ Bransjeprogram renhold, transport og uteliv (2015) *Status, videre planer og utfordringer for treparts bransjeprogram transport, uteliv og renhold. Til drøfting i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd 3. mars 2015.*

⁸⁷ I forbindelse med hvert punkt ba bransjeprogrammene ALPR om avklaringer og innspill til hvordan ALPR så for seg at disse utfordringene kunne adresseres. Evalueringen har ikke hatt tilgang til referater fra møtene i ALPR og er således ikke kjent med resultatet av disse drøftingene.

om arbeid i de ulike programmene og andre tiltak, og ha en rolle i å etterspørre evalueringer av arbeidet. ASD bør støtte og hjelpe bransjeprogrammene i de sakene som går på tvers av departementer og direktorater, samt bidra til å løfte saker av politisk karakter.

Basert på det skriftlige notatet holdt Arbeidstilsynet et fremlegg for ALPR i 2015. Her ble det lagt vekt på mange av de samme utfordringene, og vist til noen suksesskriterier for å motvirke disse utfordringene.⁸⁸ De samme kriteriene er trukket frem i et erfaringsnotat fra Arbeidstilsynet til Arbeids- og sosialdepartementet i 2017.⁸⁹ Suksesskriteriene som ble trukket frem er:

- **Politisk vilje og handling.** Det vises til at det er av avgjørende betydning at de initiativene som kommer fra bransjeprogrammene blir håndtert effektivt på politisk nivå, slik at tiltakene som partene allerede er enige om, så raskt som mulig kan iverksettes og få effekt i bransjene. Det betyr blant annet at ASD som ansvarlig departement fortsatt må være tett på bransjeprogrammene og støtte og hjelpe bransjeprogrammene i de sakene som går på tvers av departementer/direktorater.
- **Modige initiativ og vilje til kompromiss fra alle parter.**
- **Sterkere myndighetssamarbeid med like sterke føringer for relevante myndigheter.** Det vises til at en utfordring i arbeidet er at det mangler tydelige og enhetlige føringer til de mest involverte statlige etatene, og at tverrdepartementalt samarbeid, med noenlunde like føringer for involverte underetater, derfor er avgjørende for at arbeidet mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet skal lykkes.
- **Strategisk og operativt trepartssamarbeid**

Disse overordnede suksesskriteriene og barrierene samsvarer i stor grad med de faktorene som er trukket frem i intervjuene som er gjennomført i forbindelse med evalueringen.

Flere av de intervjuede deltakerne opplever det som en barriere at Arbeids- og sosialdepartementet ikke er tilstrekkelig delaktig i bransjeprogrammene. I intervju bemerkes det at det anses som viktig at departementet oftere informerer og avklarer med bransjeprogrammene hva handlingsrommet knyttet til gjennomførbare tiltak faktisk er, samt hvordan tiltak som er foreslått fra bransjeprogrammene følges opp i forvaltningen og på politisk nivå. Flere viser til en forventning om at forslag som alle tre parter er enige om i bransjeprogrammene bør komme høyt på agendaen. I intervjuene fremheves den jevnlig dialogen på politisk nivå ved faste møter med statssekretæren som positiv, men hyppig utskifting av ansvarlig statssekretær trekkes frem som en utfordring for kontinuiteten i oppfølgingen av arbeidet fra politisk ledelse i departementet.

Bransjeprogrammenes arbeid treffer flere departementer og andre etaters ansvarsområder. Flere viser til at det utgjør en barriere at det ikke er etablert gode systemer for hvordan behov for involvering og avklaring opp mot disse skal håndteres. Som eksempel er det vist til at det for bransjeprogrammet for uteliv har vært nødvendig å kommunisere med flere departement for å få til ønskede tiltak, og at «omveien» gjennom Arbeids- og sosialdepartementet oppleves som unødvendig og tung. Samtidig vises det til at Arbeids- og sosialdepartementet i liten grad har mulighet til å forplikte andre departement til oppfølging av bransjeprogrammenes tiltak, noe som svekker gjennomslagskraften til programmene.

Det blir også påpekt i flere av intervjuene at Arbeidstilsynet som representant for myndighetene i bransjeprogrammene i realiteten ikke har myndighet eller fullmakt til å forplikte departementet. Det vises til at dette fører til at arbeidet i bransjeprogrammene kan bli ineffektivt ettersom myndighetssiden i trepartssamarbeidet i realiteten ikke har tyngden til å representere myndighetene, og enkelte opplever at dette er noe som bidrar til svak politisk forankring av arbeidet.

Det oppleves av noen som en barriere at Arbeidstilsynet oppfattes å ha en egen agenda inn mot bransjeprogrammene, og mange oppfatter etaten som en aktør med egne mål, virkemidler og holdninger til hvordan bransjene skal driftes. Samtidig fremhever flere at en tett kobling mellom bransjeprogrammenes

⁸⁸ Arbeidstilsynet. *Innledning om treparts bransjeprogram i ALPR 3. mars 2015.*

⁸⁹ Arbeidstilsynet. *Arbeidstilsynets erfaringer med treparts bransjeprogram.* Brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 01.11.2017.

arbeid og Arbeidstilsynets prioriterte områder innen tilsyn og veiledning er et suksesskriterium for å få utbytte av arbeidet. Denne koblingen har blitt noe svekket i løpet av bransjeprogrammenes levetid.

Betydningen av at det er avsatt egne, øremerkede budsjettmidler trekkes også særlig frem som et suksesskriterium.

Videre trekkes god forankring av arbeidet i bransjeprogrammet i egen organisasjon frem i intervjuene som et viktig suksesskriterium. Her viser evalueringen noe ulike syn og erfaringer blant deltakerne. De intervjuede deltakerne i bransjeprogrammene opplever selv at forankringen i egen organisasjon er god. Evalueringen viser samtidig at det er få formelle rapporteringskanaler eller arenaer hvor bransjeprogramarbeidet drøftes innad i organisasjonene, og at dette i hovedsak gjøres ut fra behov og på bransjeprogramdeltakernes eget initiativ.

Myndighetssiden i bransjeprogrammene fremhever viktigheten av forventningsavklaringer til hva partene skal bidra med inn i bransjeprogrammene. Fra Arbeidstilsynets side oppleves det som en viss barriere at de tar på seg størstedelen av ansvaret for fremdrift og gjennomføring av tiltak. Det påpekes i intervjuene at det er behov for økt ansvarliggjøring knyttet til partenes bidrag inn i bransjeprogrammene, da flere opplever at ikke alle viser like stor forpliktelse til arbeidet i bransjeprogrammene. Videre fremheves det at de deltakende organisasjonene med fordel kan bruke egne nettverk innad i organisasjonene til å forankre og spre informasjon om tiltak fra bransjeprogrammene.

Når det gjelder forankringen i hovedorganisasjonene LO og NHO, er det mange av de intervjuede deltakerne som opplever liten grad av prioritering, føringer og støtte. Enkelte etterlyser økt støtte fra hovedorganisasjonene i arbeidet med bransjeprogrammene. Myndighetsaktørene opplever manglende involvering av hovedorganisasjonene som en større barriere enn deltakerne fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

6.2 Suksesskriterier og barrierer i det operative arbeidet

6.2.1 Mål og føringer

Det fremgår av intervjuene at de fleste deltakerne opplever at et tydelig mandat, gode rammer og klare mål er viktige suksesskriterier for bransjeprogrammene. Det påpekes at det er viktig å legge klare føringer knyttet til hva bransjeprogrammene skal oppnå, hvilke(n) målgruppe arbeidet og tiltakene skal rette seg mot, samt hvilken del av bransjen det bør fokuseres på. I denne sammenheng er det vist til at det å etablere en felles forståelse når det gjelder utfordringene i de aktuelle bransjene er et viktig suksesskriterium. Evalueringen viser at det er enighet om betydningen av disse forholdene, men at det er noe ulike oppfatninger om hvorvidt dette i dag er tilstrekkelig tydelig. Mens enkelte fremhever at bransjeprogrammene i stor grad har lyktes med å etablere en felles problemforståelse, trekker andre mangel på felles problemforståelse frem som en hovedbarriere i arbeidet.

Mange av deltakerne fremhever betydningen av at bransjeprogrammene jobber konsensusbasert og i fellesskap kommer frem til hva som er et godt tiltak. Det er av mange trukket frem at det er nødvendig at partene evner å legge bort kjepphestene og skaper enighet rundt tiltakene som blir fremmet. De fleste som er intervjuet opplever at dette fungerer godt i bransjeprogrammene i dag.

I mandatene blir det påpekt at arbeidet i treparts bransjeprogram skal være en langvarig og langsiktig satsing. Flere anser den langsiktige satsingen som et suksesskriterium og en viktig forutsetning for å lykkes, da stabilitet og kontinuitet fører til økt tillit mellom partene, som igjen øker sjansen for at man kommer til enighet om tiltak. Det vises til at den svært stabile deltakelsen og jevnlig møtepunkter er viktige i den forbindelse.

Det er imidlertid en viss uenighet blant deltakerne om hensiktsmessigheten av at bransjeprogrammene skal være varige arenaer. Enkelte av de intervjuede deltakerne påpeker at uten en utløpsdato risikerer man «tretthet» i programmene dersom de ikke klarer å opprettholde et konstruktivt samarbeid for å fremme nye og effektive tiltak.

6.2.2 Organisering

Flere av de intervjuede fremhever ledelse av bransjeprogrammene som en viktig forutsetning for å lykkes. Arbeidstilsynet blir gjentatte ganger trukket frem som en god leder. Flere deltakere mener det er nødvendig

med en kontinuerlig og helhetlig ledelse av bransjeprogrammene. Det blir imidlertid påpekt av enkelte at en rullerende ledelse ville vært mer hensiktsmessig, slik som det opprinnelig var organisert. En rullerende ledelse ville innebåret at partene delte og rullerte på ansvaret med å lede programmet, og argumentet er at dette ville ført til økt forpliktelse og ansvarliggjøring av partenes arbeid. Samtidig påpeker mange at en rullerende ledelse ville ført til høye forventninger til arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, som har begrensede ressurser og tid til arbeidet med bransjeprogrammene.

Et annet suksesskriterium som trekkes frem knyttet til organisering er involvering av flere etater med relevant kunnskap i bransjeprogrammene, som for eksempel Skatteetaten, Politi, Mattilsynet o.l. Det blir også fremhevet som viktig at etatene generelt har en god samordning og kommunikasjon seg imellom. Det er enighet om at dette ikke er tilstrekkelig etablert i dag. Samtidig blir det påpekt at en eventuell innlemmelse av flere etater fordrer klare mandat og en tydelig rolleforståelse. Flere av de intervjuede deltakere opplever for eksempel Statens Vegvesens rolle i bransjeprogrammene transport og bil som uklare.

En siste barriere som blir fremhevet når det gjelder organisering er at det kun er den organiserte delen av arbeidslivet som er med i bransjeprogrammet, samtidig som mye av arbeidslivskriminaliteten og useriøsiteten antas å ligge i den uorganiserte delen av arbeidslivet. Videre oppfattes lav organisasjonsgrad generelt som en barriere i arbeidet med bransjeprogrammene.

6.2.3 Oppgaver og tiltak

Mange av de intervjuede deltakerne trekker frem viktigheten av å måle effektene av tiltakene for å kunne evaluere om tiltakene har virket etter hensikten. Det er i dag enighet om at bransjeprogrammene i liten grad har kjennskap til effekten av tiltakene de har gjennomført. I enkelte av intervjuene blir det også påpekt at bransjeprogrammene ikke i tilstrekkelig grad jobber med utgangspunkt i dokumentert kunnskap når det gjelder å komme frem til tiltak. Det er vist til at prosessen ofte er preget av at tiltak fremmes basert på deltakernes egne erfaringer, eller at tiltak kun blir fremmet for tiltakets skyld. Dermed fremheves viktigheten av økt bruk av kunnskapsgrunnlag og/eller kunnskap fra andre relevante aktører i utformingen av tiltak.

6.3 Oppsummerende analyse og vurderinger

Evalueringen viser at de deltakende partene i bransjeprogrammene i hovedsak har positive erfaringer med arbeidet, og opplever bransjeprogrammene som en verdifull arena for samarbeid som gir verdi utover de øvrige møte- og samhandlingsarenaene som partene møtes på.

I dette kapitlet har vi oppsummert de suksesskriteriene og barrierene som deltakerne og bransjeprogrammene selv opplever og trekker frem som sentrale i arbeidet.

Etter vårt syn kan disse suksesskriteriene og barrierene forstås i lys av det analytiske rammeverket som er omtalt i rapportens kapittel 2.2. Kapittel 2.2, og de *distansene* som kan oppstå i samarbeid mellom aktører med ulike organisatorisk tilhørighet og bakgrunn.

I det følgende vil vi drøfte de faktorene som er trukket frem som suksesskriterier og barrierer opp mot det som i litteraturen er kalt hhv. *kognitiv distanse*, *strukturell distanse* og *maktdistanse*. Vi analyserer hvorvidt disse distansene gjør seg gjeldende i bransjeprogrammenes og på hvilken måte og i hvilken grad distansene kan gi opphav til de utfordringene og hindringene som oppleves i arbeidet. Videre legger vi rammeverket som er presentert i kapittel 2.2 til grunn for å analysere hvilke tiltak bransjeprogrammene har gjennomført, eller kan gjennomføre, for å redusere distansene.

6.3.1 Maktdistansen i samarbeidet

Etter vår vurdering kan flere av de overordnede suksesskriteriene og barrierene som er trukket frem i forbindelse med evalueringen relateres til at det eksisterer en *maktdistanse* mellom aktørene som inngår i bransjeprogrammene. Blant annet gjelder dette forholdene som trekkes frem knyttet til myndighetenes rolle, behovet for politisk vilje og handling, samt byrde- og ansvarsfordelingen mellom Arbeidstilsynet og de øvrige aktørene i bransjeprogrammene.

Maktdistanse beskrives i litteraturen som avstanden og begrensningene som kan oppstå som følge av asymmetri og maktforskjeller mellom de involverte aktørene.⁹⁰ Makt forstås her som evnen til å få ting gjennomført slik man ønsker, og forskjeller i maktforholdet mellom organisasjoner henger sammen med ulikheter blant annet i formell autoritet og ressurskontroll.⁹¹

Flere av utfordringene som er trukket frem for bransjeprogrammenes arbeid relaterer seg til at det er myndighetene som sitter med makten og myndigheten til å gjennomføre de tiltakene som bransjeprogrammene kommer frem til, spesielt når det gjelder regelverksarbeidet. Manglende evne til å få gjennomført regelverksendringer som bransjene er enige om har medført til dels betydelig frustrasjon i enkelte av bransjeprogrammene.

Samtidig vises det til utfordringer knyttet til Arbeidstilsynets rolle. På den ene siden opplever Arbeidstilsynet behov for at de øvrige aktørene tar mer ansvar. På den andre siden opplever enkelte av de andre aktørene at Arbeidstilsynet styrer programmet ut fra egne interesser. Arbeidstilsynet får en dominerende rolle i samarbeidet ettersom de har ledelses- og koordineringsansvaret for bransjeprogrammene, flertall av deltakere i bransjeprogrammene, samt den største ressurstilgangen i arbeidet. Dette synes relativt uunngåelig. Arbeidstilsynets dominans forsterkes også noe av at de er den eneste aktøren som rapporterer på, og slik står til ansvar for, arbeidet i bransjeprogrammene i sin styringslinje, gjennom styringsdialog med Arbeids- og sosialdepartementet.

Dagens praksis medfører etter vårt syn en klar risiko for at Arbeidstilsynets dominerende rolle gjør at de andre deltakende partene til en viss grad «lener seg tilbake» i arbeidet og i større grad overlater ansvaret til Arbeidstilsynet.

Vabo og Røiseland (2008) påpeker at det er åpenbart at ressurser og makt ikke nødvendigvis vil være likt fordelt mellom de involverte aktørene når det skal oppnås konsensus eller forhandles i et samarbeid som bransjeprogrammene. Også Nesheim m.fl. (2019) presiserer at asymmetri i maktforholdet ikke nødvendigvis er uheldig for samarbeidet, men det forutsetter at det etableres styringsstrukturer og mekanismer som samsvarer med makt- og avhengighetsforholdene i samarbeidet.

I det analytiske rammeverket i kapittel 2.2 fremheves nettopp trekk ved organiseringen av samarbeidet som viktige for å redusere de distansene som kan oppstå.

Vi mener erfaringene i bransjeprogrammene tilsier at det er behov for en tydeligere avklaring av hvordan tiltak som initieres av bransjeprogrammene skal behandles av de aktørene som har makt til å gjennomføre dem, det vil si de relevante myndighetene på området. I denne sammenheng kan det også være behov for at myndighetsrepresentantene er tydeligere på å sikre en forståelse blant de øvrige aktørene om beslutningsprosesser i forvaltningen. Relatert til dette mener vi det er behov for en tydeligere avklaring av hva slags aktør bransjeprogrammene skal være, herunder om de først og fremst skal fungere som en referansegruppe for myndighetenes arbeid, eller om de skal være aktører med et selvstendig ansvar for, og mulighet til å forplikte deltakerne til, gjennomføring og oppfølging av ulike kategorier av tiltak.

Etter vårt syn er det behov for å forplikte de andre deltakerne, utover Arbeidstilsynet, i større grad til arbeidet.

I kapittel 2.2 fremheves også betydningen av at den enkelte deltakende organisasjon har en intern styring og struktur som legger til rette for den eksterne samhandlingen som en viktig faktor for å motvirke utfordringene som kan oppstå i samarbeidet. Forankringen av programmet i de enkelte deltakende organisasjonene er også trukket frem som et suksesskriterium, og som omtalen i kapittelet viser oppfattes dette noe ulikt blant deltakerne. Etter vår vurdering syns imidlertid «linjen» i organisasjonene i liten grad å være involvert i arbeidet i bransjeprogrammene. Dette gjelder delvis forankringen inn i den enkelte deltakende organisasjon, og for forankringen inn i hovedorganisasjonene NHO og LO. I programstyringslitteraturen er manglende forankring inn i de deltakende organisasjonene trukket frem som en

⁹⁰ Gressgård m.fl. (2017a og 2017b) omtaler denne typen distanse, som er relatert til asymmetri og maktforskjeller mellom aktørene, som strukturell distanse.

⁹¹ Nesheim m.fl. 2019; Gressgård m.fl. 2017b.

hovedbarriere for å oppnå målene for et gitt program. Etter vår vurdering medfører noe svak forankring i de deltakende organisasjonene i bransjeprogrammene to hovedutfordringer.

Den ene gjelder, som nevnt over, å sikre at alle aktørene som deltar i det operative arbeidet tar eierskap til programmet og tar ansvar for å utforme og følge opp tiltak. Dersom oppmerksomheten rettet mot bransjeprogrammene og hva organisasjonen ønsker å få ut av arbeidet i de respektive deltakernes linje er svak, gir det risiko for at arbeidet ikke prioriteres mellom bransjeprogrammøtene. Dette medfører både forsinkelser i fremdriften i arbeidet og en skjev fordeling av arbeidsbyrden i programmet.

Den andre utfordringen som følger av noe svak forankring er relatert til gjennomslags- og gjennomføringskraften for de tiltakene som bransjeprogrammene jobber med. For at tiltakene skal få den effekten som er ønsket vil det i mange tilfeller være viktig å klare å mobilisere både bransjeorganisasjonen og hovedorganisasjonene der det er relevant. Det kan enten knytte seg til å legge organisasjonens tyngde bak for eksempel et regelverksforslag for å styrke mulighetene for gjennomslagskraft på politisk nivå, eller å kunne spille på kompetanse, ressurser og nettverk i organisasjonene for å sørge for at informasjons- og kommunikasjonstiltak spres og benyttes aktivt ute i de organiserte og uorganiserte virksomhetene.

Vi ser på bakgrunn av dette behov for en noe tydeligere forankring av bransjeprogrammenes arbeid inn i den enkelte deltakende organisasjon, og at disse i større grad etablerer interne strukturer for å følge opp arbeidet. Nesheim m.fl. viser til at det fra den deltakende organisasjons side vil være fornuftig å knytte gevinster og kostnader ved deltakelse i et interorganisatorisk tiltak, til egne målsetninger, strategi og domener. De deltakende organisasjonene bør med andre ord ha en klar tanke om hva de ønsker å få ut av samarbeidet, samtidig som man klarer å etablere en felles forståelse for utfordringer og mål.

6.3.2 Strukturell distanse i bransjeprogrammene

Etter vår oppfatning kan den *strukturelle distansen* mellom deltakerne i bransjeprogrammene være en del av forklaringen på at det kan være krevende å få til tilstrekkelig forankring i de deltakende organisasjonene. Strukturell distanse dreier seg om forskjeller når det gjelder formelle trekk ved organisasjonene. Dette kan dreie seg om struktur, størrelse, beslutningsprosesser og ansvarsforhold (se kapittel 2.2). Vi mener blant annet organiseringen av og styringstradisjonene i partene i arbeidslivet er relevant for å forstå hvorfor hovedorganisasjonene i liten grad involverer seg i arbeidet og hvorfor de vurderer det som mest naturlig at det er de enkelte selvstendige bransjeorganisasjonene som har ansvar og myndighet i arbeidet.

Diskusjonene og frustrasjonen knyttet til manglende avklaringer og gjennomslag for foreslåtte tiltak knytter seg etter vår vurdering også til en strukturell distanse mellom aktørene. Vi ser behov for at den parten som har myndighet til å gjennomføre aktuelle tiltak, i hovedsak myndighetene, i større grad er tydeligere på å kommunisere hvordan beslutningsprosessen for det enkelte tiltaket vil forventes å være. Dette kan blant annet inkludere å redegjøre for saksgang i forvaltningen og på politisk nivå, tidshorisont og forventede motstridende mål og interesser. Dette vil kunne øke de andre aktørenes forståelse av bakgrunnen for manglende fremdrift og gjennomslag på politisk nivå.

6.3.3 Kognitiv distanse i bransjeprogrammene

Det å sikre en økt forståelse for hverandres organisasjon og oppgaveløsning er også kjernen i å redusere den *kognitive distansen* i et inter-organisatorisk samarbeid.

Som omtalt i kapittel 2.2 eksisterer kognitiv distanse dersom deltakerne i et samarbeid har ulike perspektiver på, og ulik grad av kunnskap om et tema. Nesheim m.fl. (2019) viser til at organisatorisk tilhørighet og profesjon kan påvirke hvordan man opplever, tolker, forstår og evaluerer ulike situasjoner. Økt kognitiv distanse mellom involverte aktører kan medføre at evnen til å forstå hverandre og samordne aktiviteter blir redusert.

Som omtalen tidligere i kapittelet viser, har mange av deltakerne trukket frem en felles problemforståelse og et felles syn på utfordringene i bransjen og de tiltakene som kreves for å møte utfordringene, som helt nødvendige suksesskriterier for arbeidet. De som mener dette har fungert bra i bransjeprogrammene, viser gjerne til at bransjeprogrammene er en arena som skaper dialog og tillit mellom partene, og som gjennom dette bidrar til at aktørene forstår hverandre, og forstår bransjen bedre. Tillit mellom deltakerne er også i litteraturen fremhevet som vesentlig for å kunne redusere distansene som kan oppstå i et samarbeid.

Nesheim m.fl. (2019) viser til at tillit utvikles gjennom langvarige relasjoner og dialog som fremmer forståelsen for de ulike organisasjonenes oppgaver, kulturer og tenkemåter.

Basert på intervjuer i evalueringen og observasjoner av møter i bransjeprogrammene kan det synes som om bransjeprogrammet for transport opplever en større grad av felles problemforståelse i bransjeprogrammet enn de øvrige bransjeprogrammene.

Videre vises det til utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlag, gjennom blant annet ulike forskningsoppdrag, som viktig for å styrke den felles forståelsen av utfordringene i bransjen. Vi mener at arbeidet med kunnskapsgrunnlagene er viktige og riktige for å redusere den kognitive distansen i bransjeprogrammene. Vi ser det som sentralt at bransjene fortsetter å utarbeide, og innhente, gode kunnskapsgrunnlag, og at disse benyttes aktivt i arbeidet med å identifisere og utforme strategier og tiltak i arbeidet.

Samtidig er det også flere som trekker frem *mangel på* felles syn på utfordringene og felles problemforståelse som en hovedbarriere i arbeidet. Dette henger etter vårt syn blant annet sammen med at kunnskapsgrunnlaget ikke er tilstrekkelig aktivt brukt i bransjeprogrammene. Samtidig mener vi det henger sammen med at mål og rammer for arbeidet ikke er definert på en slik måte at aktørene har en felles forståelse av dem.

Som beskrevet i kapittel 6.2.1 fremheves nettopp tydelige mål og føringer som et viktig suksesskriterium blant de intervjuede deltakerne i bransjeprogrammene. Også i litteraturen er det lagt vekt på at tydelighet når det gjelder målsetninger og retning for samarbeidet er svært viktig i etableringen av en tverrgående samarbeidsstruktur. Blant annet er dette viktig for å motvirke distansene som er omtalt i dette kapitlet.

Det er til dels ulike oppfatninger om hvorvidt mål og retning for arbeidet er tilstrekkelig tydelig i dag, men flertallet av de intervjuede oppfatter ikke at det er behov for ytterligere tydeliggjøring av målene. Samtidig har vi tidligere i rapporten vurdert at mål og føringer *ikke* er tilstrekkelig tydelige, hverken på overordnet nivå eller på bransjeprogramnivå. Dette kan fremstå som et paradoks, men etter vår vurdering synliggjør dette nettopp den kognitive distansen som eksisterer i bransjeprogrammene: hver enkelt opplever målene som tydelige, men målene oppfattes ikke på samme måte. Dette henger sammen med at aktørene tolker målene med utgangspunkt i sin organisatoriske og profesjonelle bakgrunn.

For å redusere denne kognitive distansen mellom aktørene knyttet til forståelse av mål og retning for arbeidet ser vi behov for både at de overordnede mandatene justeres og tydeliggjøres, og at det enkelte bransjeprogrammet operasjonaliserer dette i form av egne, bransjespesifikke mål og strategier for sitt arbeid.

6.3.4 Tiltak for å redusere aktuelle utfordringer og distanser i samarbeidet

Vårt inntrykk er at deltakerne i de enkelte bransjeprogrammene i stor grad viser til forhold som i hovedsak ligger utenfor bransjeprogrammets kontroll som de største utfordringene i arbeidet og som den viktigste barrieren for å nå de målene som er satt for arbeidet.

Vi mener samtidig at evalueringen synliggjør flere viktige suksessfaktorer som knytter seg til bransjeprogrammenes eget arbeid, og der bransjeprogrammene selv kan gjøre grep for å styrke arbeidet ytterligere. Dette inkluderer blant annet å jobbe noe mer systematisk med å sikre sammenheng mellom tiltakene, og å i større grad konkretisere hva som vil være resultatene dersom tiltaket skal være vellykket, samt identifisere forutsetningene som kreves for å oppnå dette. Videre mener vi bransjeprogrammene kan jobbe mer systematisk med å vurdere resultater og effekter av tiltakene de gjennomfører. Betydningen av å måle resultater av arbeidet er trukket frem som et suksesskriterium også av flere av de intervjuede deltakerne i evalueringen.

Oppsummert ser vi at de distansene som er omtalt i rapportens teorikapittel også har gjort seg gjeldende og kan være med på å forklare viktige opplevde barrierer i bransjeprogrammenes arbeid. Vi mener at bransjeprogrammene har viktige forutsetninger på plass for å redusere disse distansene, og at de til en viss grad også har lyktes med å redusere distansene i sitt arbeid frem til nå. Særlig er tilliten som er etablert mellom partene sentralt i dette. Vi mener bransjeprogrammene som arena i stor grad legger til rette for at denne tilliten strykes kontinuerlig. Videre ser vi det som sentralt at bransjeprogrammene allerede har en sterk konsensuspreget kultur, som legger til rette for at de skal kunne stake ut en felles retning for arbeidet. Det er også viktig at bransjeprogrammene har erkjent betydningen av å etablere

kunnskapsgrunnlag om utfordringene i bransjen som utgangspunkt for sitt arbeid. Dette vil være særlig viktig for å legge til rette for en felles forståelse av de viktigste prioriteringene for det videre arbeidet.

7. Oppsummering og anbefalinger

I dette kapittelet samler vi trådene fra de foregående temaene for å gi en overordnet vurdering av bransjeprogrammenes måloppnåelse. Vi vurderer i hvilken grad bransjeprogrammene har fungert etter hensikten og oppfylt intensjonene som lå bak opprettelsen av programmene. På bakgrunn av dette oppsummerer vi noen av rapportens sentrale anbefalinger.

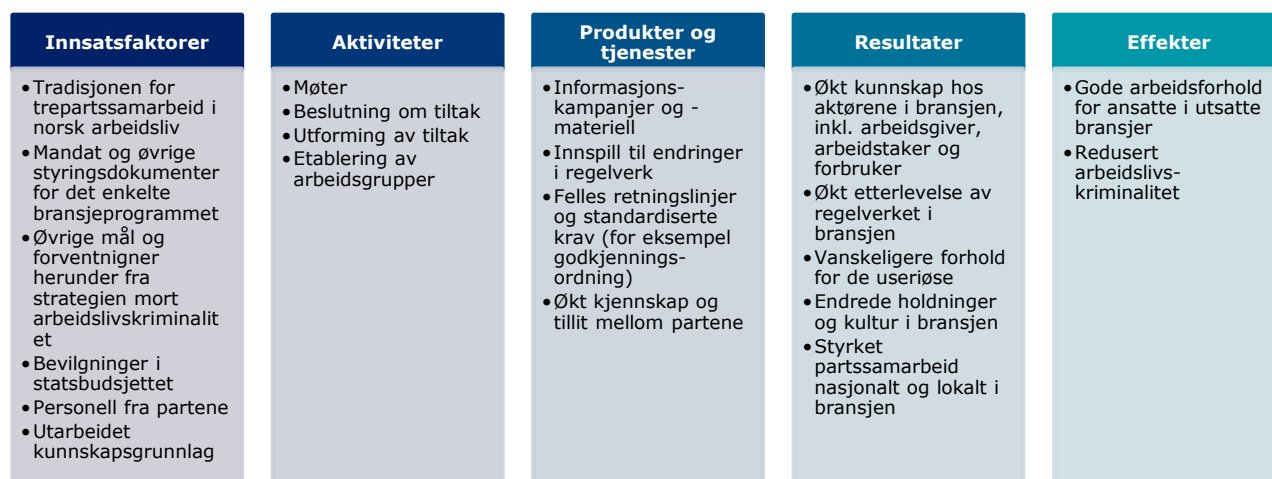
7.1 Hensikt og intensjon med bransjeprogrammene

Treparts bransjeprogram har eksistert i ti år som et tiltak og en arena for å styrke den nasjonale innsatsen for et mer seriøst arbeidsliv. Det er i dag etablert fire bransjeprogrammer som samlet består av deltakere fra arbeidsgiver-, arbeidstaker- og myndighetssiden i det norske arbeidslivet, og som sammen jobber for å ta tak i kjente utfordringer i sine respektive bransjer.

Som vi omtalte i kapittel 3 anser vi formålet med bransjeprogrammene, på overordnet nivå, å være todelt. På den ene siden er bransjeprogrammene et tiltak i seg selv for å fremme samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, med mål om å både etablere en felles forståelse av utfordringene i bransjen og å mobilisere alle partene til felles handling mot felles mål. På den andre siden kan bransjeprogrammene ses på som den organisatoriske rammen som skal sikre at det utformes tiltak og virkemidler som bidrar til økt seriositet i den aktuelle bransjen.

I rapportens teorikapittel, kapittel 2, omtaler vi hvordan en *programteori* kan være et hensiktsmessig rammeverk for å illustrere og forstå hvordan et tiltak er tenkt å skulle virke for å oppnå de resultatene og målene som er fastsatt i en resultatkjede. I forenklet forstand fremstilte vi *programteorien* som følger:

Figur 5 Forenklet programteori for treparts bransjeprogram.



Mellom disse boksene ligger det et sett med forutsetninger som er nødvendige for at disse sammenhengene skal virke som antatt.

Denne evalueringens formål har vært å undersøke hvordan treparts bransjeprogram fungerer som *arbeidsform*, noe som primært innebærer at den omhandler den venstre delen av resultatkjeden presentert over. Den høyre delen av kjeden, bransjeprogrammenes resultater og effekter, undersøkes av andre pågående undersøkelser i de enkelte bransjene. For å kunne si noe om bransjeprogrammenes samlede måloppnåelse og hvorvidt de har fungert etter hensikten, gir denne evalueringen derfor først og fremst

informasjon om og en vurdering av hvorvidt de nødvendige forutsetningene for måloppnåelse i venstre del av resultatkjeden er tilstede. Rapportens kapittel 6.3 oppsummerer og vurderer en rekke slike forutsetninger for bransjeprogrammenes arbeid.

7.2 Bransjeprogrammene som tiltak for å bedre samarbeidet mellom partene

Som vi beskriver over retter den første delen av bransjeprogrammenes formål seg mot samarbeidet mellom partene i seg selv. Vår vurdering er at bransjeprogrammene som arena for styrket samarbeid og felles forståelse av utfordringene i bransjen oppfyller de intensjonene som ligger til grunn. Bransjeprogrammene som har eksistert over flere år har i hovedsak hatt svært stabil deltakelse. På bakgrunn av at bransjeprogrammene er en frivillig samarbeidsarena er dette i seg selv en indikator på at partene ser nytten av og verdien i å delta.

Evalueringen viser at partene opplever at bransjeprogrammene som arena har en merverdi ettersom formålet er samarbeid og felles løsninger, der kjepphester og kampsaker må legges til side. Partene som vanligvis står mot hverandre i forhandlinger er i bransjeprogrammsammenheng «medparter». Dette oppleves å legge til rette for at partene både får bedre kjennskap og tillit til hverandre, og økt forståelse for hverandres syn på utfordringene i bransjen. En av intervjurespondentene i evalueringen har beskrevet denne effekten ved å vise til at partene i de første årene satte seg på hver sin side av bordet i bransjeprogrammøtene, men at de i dag plasserer seg jevnt fordelt rundt bordene.

Evalueringen viser at det er etablert en sterk konsensuskultur i bransjeprogrammene, der kun de tiltakene som alle partene kan stille seg bak inkluderes i det videre arbeidet. Etter vårt syn bidrar også bransjeprogrammene til å mobilisere partene til felles handling gjennom at partene innenfor denne rammen kan være villig til å strekke seg noe lenger for å imøtekomme andre syn, og for å få på plass felles tiltak, enn de ville gjort på andre arena for samhandling mellom partene.

Et velfungerende samarbeid mellom partene som deltar er i seg selv også en nødvendig forutsetning for at bransjeprogrammene når de overordnede målene knyttet til forbedringer i bransjen.

7.3 Bransjeprogrammene som arena for utforming av tiltak

Når det gjelder den andre delen av bransjeprogrammets formål, å legge til rette for at det utformes tiltak og virkemidler som bidrar til økt seriøsitet i den aktuelle bransjen, har evalueringen vist at det er rom for at bransjeprogrammene i noe større grad kan utnytte sitt potensiale og den kraften som ligger i felles innsats fra partene.

Det er viktig å understreke at bransjeprogrammene har gjennomført en rekke tiltak som har resultert i konkrete endringer, produkter og tjenester. Bransjeprogrammene har dermed unngått risikoen for å bruke mesteparten av innsatsen på utredningsarbeid og produksjon av grunnlagsmateriale, noe som kan være tilfelle for denne typen samarbeidsstrukturer. Bransjeprogrammene har, gjennom sin operative og autonome innretning, blant annet utarbeidet verktøy, materiell og kampanjer som er rettet mot brukerne og som kan tas i bruk i målgruppen. Eksempler på slike verktøy er blant annet informasjonsvideoer om arbeidstakeres rettigheter, veiledningsmaterieell til innkjøpere for å sikre at de opptrer i samsvar med regelverket og etiske standarder og elektroniske verktøy til hjelp for aktører som ønsker å etablere seg i bransjen i samsvar med regelverk og andre krav. Videre har bransjeprogrammene vært sentrale for å få på plass enkelte regelverksendringer som, blant annet, har medført strengere krav til virksomhetene og økt tilsyns- og kontrollmyndighet overfor useriøse aktører. Vi mener disse tiltakene er både relevante og nyttige for å bidra til bedre forhold i bransjene.

Vi mener imidlertid at bransjeprogrammene ville ha bedre forutsetninger for å bidra til varige forbedringer i bransjene dersom de i noe større grad jobbet med å målrette og sikre helhet og sammenheng i arbeidet sitt. Under dette økt synliggjøring av sammenhengen mellom den innsatsen som legges inn og de målene bransjeprogrammene søker å oppnå.

Vi mener det vil være hensiktsmessig å sikre noe tydeligere rammer for bransjeprogrammenes arbeid. Fra myndighetenes side mener vi det med fordel kan tydeliggjøres hva bransjeprogrammenes primære virkeområde skal være, og spesielt avklare hvilken plass bransjeprogrammene skal ha i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Den nylige omorganiseringen i Arbeidstilsynet, som medfører at bransjeprogrammene organisatorisk er plassert under avdeling for arbeidslivskriminalitet fra 01.01.2020, indikerer

at arbeidslivskriminalitet vil vektlegges noe mer i det videre arbeidet i bransjeprogrammene. Dette er også noe flere av deltakerne i bransjeprogrammene selv trekker frem som en hensiktsmessig retning. Dersom dette er tilfelle er det behov for at bransjeprogrammenes mandater endres slik at de i større grad samsvarer med forventningene og slik at mandatene blir reelle styringsdokumenter som gir retning til bransjeprogrammenes arbeid.

Mangel på en slik tydeliggjøring vil etter vår vurdering medføre en risiko for at bransjeprogrammene i enda større grad enn før vil bruke mye tid på å diskutere hva som skal være det primære målet for innsatsen, inkludert hvilke aktører innsatsen primært skal rettes mot. Vi ser dette særlig som en risiko i de bransjeprogrammene der samarbeidet har pågått over noen år og der det synes å være en viss usikkerhet knyttet til veien videre for arbeidet. Vi ser det som viktig at også Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd bidrar med tydelige signaler i denne sammenheng.

Vi mener også det kan være behov for en tydeligere forventningsavklaring fra myndighetenes side knyttet til hva slags aktør bransjeprogramgruppene skal være og hva de kan forvente å oppnå.

Evalueringen viser at det fra deltakernes side er en betydelig frustrasjon knyttet til at tiltak som partene i fellesskap er enige om at er gode og viktige, likevel ikke får gjennomslag på politisk nivå. Dette synes å ha medført en viss resignasjon i enkelte av bransjeprogramgruppene når det gjelder verdien av å fortsette arbeidet i bransjeprogrammene. Særlig relaterer dette seg til arbeid rettet mot endringer av eller innspill til nytt regelverk. Intervjuede representanter fra myndighetene viser på sin side til at de øvrige deltakerne til dels har noe manglende innsikt i og forståelse for hvordan beslutnings- og endringsprosesser foregår i forvaltningen.

Av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet går det frem at myndighetene, gjennom samarbeidet med partene i arbeidslivet i bransjeprogrammene, vil vurdere videre oppfølging av forslag om tiltak som kommer fra partene for å øke seriositeten i de aktuelle bransjene. I dette ligger det et signal om at enighet mellom partene i bransjeprogrammene i seg selv ikke er en tilstrekkelig forutsetning for at forslagene får gjennomslag. Vi mener en noe tydeligere kommunikasjon overfor bransjeprogrammene om dette, og, når det gjelder enkelttiltak en tidligere avklaring og realitetsorientering knyttet til muligheten for gjennomslag, vil bidra til å holde engasjementet i bransjeprogrammene oppe.

Selv om det er forutsatt i de overordnede dokumentene at bransjeprogrammene skal være et operativt samarbeid som selv utformer og gjennomfører tiltak, har flere tatt til orde for at bransjeprogrammenes rolle ville hatt like stor verdi som en referansegruppe for pågående politiske prosesser og tiltak, og bidra til å løfte utfordringer og problemstillinger som bransjen ser. Dette ville innebære av bransjeprogrammene får en mindre operativ karakter. Vi mener det vil være hensiktsmessig at bransjeprogrammene fortsetter å ha et selvstendig ansvar for utforming og gjennomføring av tiltak. Vi mener imidlertid at dette arbeidet med fordel kan systematiseres noe mer.

Etter vår vurdering er det behov for at bransjeprogrammene selv, innenfor de overordnede rammene som er satt, i større grad målretter sitt arbeid gjennom å etablere mål, strategier og handlingsplaner for arbeidet. Slik bransjeprogrammene har fungert frem til i dag har de i stor grad vært drevet av en «nedenfra og opp»-tilnærming som tar utgangspunkt i de tiltakene som foreslås inn i gruppene. Dette medfører at enkelttiltakene får stor oppmerksomhet, og at det i mindre grad blir tydelig hvordan tiltakene i sum er tenkt å virke for å bedre forholdene i bransjen. Teorien knyttet til programstyring understreker nettopp at en programorganisering forutsetter at dette gir en merverdi i form av at tiltakene drar i samme retning og har synergieffekter for å oppnå ønskede gevinster og resultater.

Vi ser det som avgjørende at bransjeprogrammene benytter dokumentert og oppdatert kunnskap om utfordringene i bransjen som utgangspunkt for utarbeidelse av disse strategiene. Dette vil både bidra til å sikre at arbeidet rettes mot de reelle utfordringene i den aktuelle bransjen, og til å sikre en felles forståelse av hva bransjeprogrammet skal være og hva det skal jobbe for.

Programteorien som er beskrevet i innledningen til dette viser betydningen av å jobbe seg bakover i resultatkjeden, det vil si å starte med de ønskede resultatene og effektene, for å vurdere om de aktivitetene man gjennomfører vil kunne bidra til å nå målene for arbeidet. Bevissthet og systematikk knyttet til å beskrive sammenhengen mellom innsats og resultater vil også bidra til å synliggjøre de nødvendige forutsetningene for at sammenhengene skal fungere som antatt. Vi mener at større oppmerksomhet om

dette kunne ha bidratt til at tiltak som bransjeprogrammene har initiert, og som ikke har fått gjennomslag, kunne ha blitt justert på et tidligere tidspunkt som følge av at forutsetningene for å få de ønskede resultatene i utgangspunktet var svake. Som omtalt i kapittel 5.6 mener vi særlig det er behov for at bransjeprogrammene i større grad er bevisste på hvilke forutsetninger som må være til stede for at produktene som kommer ut av arbeidet, for eksempel et skriftlig regelverksinnspill, en veileder eller en informasjonskampanje, skal føre til de resultatene som er ønsket. Dette innebærer å vurdere og legge til rette for at sammenheng mellom boks 3 og boks 4 i Figur 5 over skal inntreffe som antatt.

I denne sammenheng ser vi det som viktig å påpeke at denne nedenfra og opp-tilnærmingen, som starter med enkelttiltakene, på mange måter var utgangspunktet for etableringen av bransjeprogrammene. Av dokumentasjonen fra oppstarten av bransjeprogram renhold fremgår det at det for aktørene ikke var helt entydig hva bransjeprogrammene skulle være og hvordan de skulle fungere. Imidlertid hadde partene allerede blitt enige om enkelte viktige tiltak som de ønsket å gjennomføre, inkludert godkjenningsordningen og innføring av HMS-kort. Bransjeprogrammene kan som følge av dette sees som en ramme som la til rette for å gjennomføre de tiltakene partene allerede var enige om. Evalueringen viser imidlertid at de bransjeprogrammene som har eksistert over en viss tid, og hvor disse lavthengende fruktene av tiltak er gjennomført, strever noe med å finne retning og engasjement for veien videre.

Videre mener vi det er behov for at bransjeprogrammene etablerer en tydeligere systematikk knyttet til det operative arbeidet i bransjeprogrammene og tiltakene som gjennomføres.

Dette retter seg for det første mot å tydeliggjøre roller og ansvar i bransjeprogrammene. Vi ser behov for at det kommer noe tydeligere til uttrykk hva som forventes av partene som deltar, både knyttet til det generelle arbeidet og knyttet til å påta seg ansvar for utarbeidelse og gjennomføring av tiltak. Som følge av dette ser vi behov for at det hos enkelte av de deltakende organisasjonene sikres en tydeligere forankring internt i egen organisasjon, samt til hovedorganisasjonene der dette er aktuelt.

For det andre retter behovet for økt systematikk seg til planlegging og gjennomføring av enkelttiltak. For å sikre at arbeidet med tiltakene har nødvendig fremdrift og for å sikre at utbyttet blir som forventet, ser vi det som viktig at det i forbindelse med planlegging av tiltak utarbeides planer for tiltaket. Disse bør synliggjøre mål for tiltaket, en beskrivelse av hvilke resultater som må oppnås dersom målet skal nås, og en beskrivelse av hvordan disse resultatene kan dokumenteres. Det bør i den sammenheng tydeliggjøres hvilke forutsetninger som er nødvendige for å kunne oppnå de ønskede resultatene, samt foretas en initiell vurdering av hvorvidt disse forutsetningene er til stede. Tiltaket bør i denne sammenheng knyttes til de strategiske prioriteringene for det enkelte bransjeprogram. Videre bør planene klargjøre hvem som har ansvaret for oppfølging av tiltaket, samt tidshorisonten for arbeidet. Det fremstår som hensiktsmessig å fortsatt benytte arbeidsgrupper for gjennomføring av de større tiltakene.

7.4 Konklusjon og anbefalinger

Oppsummert er det vår vurdering at bransjeprogrammene er verdifulle arenaer for samarbeid mellom de sentrale aktørene innenfor utsatte bransjer i arbeidslivet, og at bransjeprogrammene har vist evne til å identifisere og gjennomføre tiltak som har betydning for å bedre forholdene i sine respektive bransjer.

På bakgrunn av dette mener vi bransjeprogrammene er en arena som fremdeles bør bestå som en ramme for å samle partene til dialog om viktige tiltak og prioriteringer for å sikre et mer seriøst arbeidsliv.

Samtidig mener vi at det er rom for å tydeliggjøre hva bransjeprogrammene skal være, hva de skal oppnå og hvordan de skal arbeide for å oppnå de ønskede resultatene. Våre anbefalinger fremgår løpende i rapportens vurderingskapitler. Under er de mest sentrale, overordnede anbefalingene for det videre arbeidet listet opp:

- Mandatene for bransjeprogrammene bør oppdateres. Dette gjelder spesielt for de bransjeprogrammene som har eksistert lengst. Mandatene bør særlig tydeliggjøre hvilken rolle arbeidslivskriminalitet skal spille i bransjeprogrammenes arbeid, og hva det er forventet at bransjeprogrammene skal bidra til i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Videre bør mandatet tydeliggjøre roller og ansvar i arbeidet, samt forventninger til den enkelte deltakende aktør. Deltakelse i bransjeprogrammene bør innebære en større grad av forpliktelse enn hva som er tilfellet i dag.

- Myndighetene bør, gjennom mandatene eller på annet egnet vis, tydeliggjøre hvordan tiltak som foreslås fra bransjeprogrammene skal behandles i forvaltningen og på politisk nivå for å sikre en forventningsavklaring knyttet til bransjeprogrammenes rolle.
- Det enkelte bransjeprogrammet bør utarbeide en strategi og tilhørende handlingsplaner som operasjonaliserer mandatene ned til bransjespesifikke mål, synliggjør prioriteringer i arbeidet og angir en tidshorisont for strategien
- Det operative arbeidet i bransjeprogrammene bør standardiseres noe mer. Blant annet bør det i forbindelse med oppstart og gjennomføring av tiltak fastsettes egne prosjektplaner som synliggjør mål for tiltaket, samt gi en beskrivelse av hvilke resultater man forventer å se dersom tiltaket er vellykket. Så langt det er mulig bør planene også inneholde en beskrivelse av hvordan man planlegger å måle effektene av arbeidet, og av nødvendige forutsetninger for at disse effektene skal kunne oppnås. Planene bør synliggjøre tidsplan og ansvar for gjennomføring av arbeidet.
- Det er et potensial for at Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd (ALPR) kan involveres og involvere seg i større grad i bransjeprogrammenes arbeid enn hva tilfellet er i dag. Dette kan blant annet innebære at bransjeprogrammene er fast på ALPRs agenda minst en gang årlig.
- De enkelte deltakende aktørene anbefales å etablere mer systematikk og struktur for oppfølging av arbeidet i bransjeprogrammene, herunder for å tydeliggjøre forventningene til egne bidrag til, og utbytte av, arbeidet.

Vedlegg 1: Litteraturliste

Artikler, bøker, rapporter etc.

Bredgaard, T., Salado-Rasmussen, J. og Sieling, S. (2013). En farbar vej mellem skyttegravene? Øvelser i integration af effektevaluering og programteori. Presentasjon ved DES læringsseminar 19.09.2013.

Difi (2019). Hvorfor bruke programmer og programstyring? Programstyring – til bruk i norsk offentlig forvaltning (et verktøy for oppnåelse av nytte).

Digst.dk (uten dato). Statens programmodel. Nettside Digitaliseringsstyrelsen i Danmark.

Gressgård, L. J., Hansen, K. og Nesheim, T. (2017a). «Inter- og intraorganisatorisk samordning: Lærdommer fra strategien "Bolig for velferd"». *Nordiske Organisasjonsstudier*. 19(1): 24–50.

Gressgård, L. J., Hansen, K. og Nesheim, T. (2017b). «Interorganisatorisk samordning i staten: En analyse av "Bolig for velferd"». Arbeidsnotat 2017/029. Iris Samfunnsforskning.

Horgen Consulting (2016). Hva er programstyring og hvorfor er det nyttig? Presentasjon for Nettverk for program- og porteføljestyling 02.05.2016.

Implement Consulting Group (ICG) (2014). Hvidbok – Programledelse i den offentlige sektor.

LO (2018). Strategi mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Vedtatt i LOs sekretariat 3. september 2018.

Neby, S., Nesheim, T. m.fl. (2016). «Innsats mot arbeidslivskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer». Uni Research. Rokkansenteret. Rapport 7-2016.

Nesheim, T., Gressgård, L.J., Hansen, K. og Neby, S. (2019). «Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Årgang 35. Nr 1-2019: 28–50.

NHO (uten dato). NHO-fellesskapets tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet.

Vabo, S. og Røiseland, A. (2008). «Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen». *Norsk samfunnsvitenskapelig tidsskrift*. 01-02/2008.

Ødegård, A.M., Trygstad, S. C. m.fl. (2011). «Til Renholdets pris». Fafo-rapport 2011:18.

Offisielle dokumenter

Arbeids- og sosialdepartementet. *Oppdragsbrev 2018 - bransjeprogram for bilbransjen*. Datert 20.09.2018.

Arbeids- og sosialdepartementet. *Tildelingsbrev 2015 – Arbeidstilsynet*. Datert 09.01.2019.

Arbeids- og sosialdepartementet. *Tildelingsbrev 2019 – Arbeidstilsynet*. Datert 27.02.2015.

Arbeids- og sosialdepartementet. *Prop. 1 S (2014-2015) - For budsjettåret 2015*.

Arbeids- og sosialdepartementet. *Prop. 1 S (2018-2019) - For budsjettåret 2019*.

Arbeids- og sosialdepartementet. *Prop. 1 S (2019-2020) – For budsjettåret 2020*.

Arbeidsdepartementet. *Tillegg til tildelingsbrev 2014 – Satsinger i utsatte næringer og oppfølging av treparts bransjeprogrammer*. Brev til Arbeidstilsynet datert 14.05.2014.

Arbeidsdepartementet. *Invitasjon til møte i arbeidsdepartementet om treparts bransjeprogrammer*. Brev datert 24.08.2010.

Arbeidsdepartementet. *Prop. 1 S (2011-2012) – For budsjettåret 2012*.

Arbeidstilsynet. *Erfaringer med treparts bransjeprogram – veien videre*. Notat til møte i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd 6. mars 2018

Arbeidstilsynet. *Treparts bransjeprogram innen bransjene renhold, uteliv Og transport - Beskrivelse av organisering og roller i arbeidet*. Per oktober 2014. Internt notat.

Arbeidstilsynet. *Arbeidstilsynets erfaringer med treparts bransjeprogram*. Brev til Arbeids- og sosialdepartementet datert 01.11.2017.

Arbeidstilsynet. *Arbeidstilsynets erfaringer med treparts bransjeprogram*. Notat til Arbeids- og sosialdepartementet. 2017.

Arbeidstilsynet. *Innledning om treparts bransjeprogram i ALPR 3. mars 2015*.

Arbeidstilsynet. *Årsrapport 2017*.

Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og Politiet. *Styrke – endre – hindre – bygge. Felles forebyggende strategi mot arbeidslivskriminalitet*. 2020.

Innst. 333 S (2011-2012). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*.

Meld. St. 29 (2010-2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig - arbeidsliv Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*.

NOU 2013:13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Avgitt til Finansdepartementet 03.12.2013.

Regjeringen Solberg. *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. Datert 15.01.2015.

Regjeringen Stoltenberg II. *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*. Soria Moria II-erklæringen. Datert 07.10.2009.

Riksmekleren. *Riksmeklingsmannens møtebok - Sak 2010-005 mellom Fellesforbundet og Norsk Industri vedrørende Tariffrevisjonen 2010*.

Samferdselsdepartementet. *Statsbudsjettet 2020 - Tildelingsbrev til Statens vegvesen*. Datert 20.12.2019.

Treparts bransjeprogram bilbransjen. *Mandat for bransjeprogramgruppen*. Datert 02.03.2020.

Treparts bransjeprogram renhold, Treparts bransjeprogram uteliv og Treparts bransjeprogram transport. *Status, videre planer og utfordringer for treparts bransjeprogram transport, uteliv og renhold - Til drøfting i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd 3. mars 2015*.

Treparts bransjeprogram renholdsbransjen. *Mandat for oppfølgingsgruppe – treparts bransjeprogram i renholdsbransjen*. Uten dato.

Treparts bransjeprogram transportbransjen. *Mandat for bransjeprogramgruppen for treparts bransjeprogram i transportbransjen*. Uten dato.

Treparts bransjeprogram utelivsbransjen. *Mandat for bransjeprogramgruppen for treparts bransjeprogram i utelivsbransjen*. Uten dato.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2020 Deloitte AS