

Inger Marie Hagen og  
Ragnhild Steen Jensen

---

# **Kjønnsperspektiv på arbeidsmiljøutfordringer og HMS-arbeid i kommunal sektor**

Innspill til en debatt



Inger Marie Hagen og Ragnhild Steen Jensen

# **Kjønnsperspektiv på arbeidsmiljøutfordringer og HMS-arbeid i kommunal sektor**

Innspill til en debatt

Fafo-rapport 2022:06

Fafo-rapport 2022:06

© Fafo 2022

ISBN 978-82-324-0636-4

ISSN 2387-6859

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>7</b>
1.1 Bakteppet.....	7
1.2 Erfaringer fra Sverige.....	8
1.3 Metode.....	10
<b>2 Hva er arbeidsmiljø og arbeidsmiljøarbeid?</b> .....	<b>12</b>
2.1 Arbeidstilsynets rolle.....	13
2.2 Arbeidsmiljø i Norge.....	15
2.3 Sykefravær.....	15
2.4 Arbeidsmiljøprofiler i utvalgte yrker.....	16
2.5 Casekommunenes organisering av arbeidsmiljøarbeidet.....	20
<b>3 3 Kjønnsforskjeller i arbeidsmiljø</b> .....	<b>22</b>
3.1 Likestilling.....	23
3.2 Reguleringer.....	24
3.3 Organisering av velferdsstaten.....	27
3.4 Ressurser.....	28
3.5 Organisering av arbeidet.....	29
3.6 Arbeidets art.....	31
3.7 Oppsummering.....	32
<b>4 Relasjonelt arbeid</b> .....	<b>34</b>
4.1 Håndtering av relasjonelt arbeid.....	34
4.2 Autonomi.....	37
4.3 Mestring av relasjonelt arbeid –virkemidler.....	40
<b>5 Avsluttende diskusjon</b> .....	<b>42</b>
5.1 Momenter til en videre diskusjon.....	44
<b>Referanser</b> .....	<b>47</b>

# Forord

---

Vinteren 2021 tok Unio, Norsk Sykepleierforbund og Utdanningsforbundet initiativ til et pilotprosjekt hvor de ønsket å undersøke hvordan kjønnsperspektivet blir ivaretatt i kommunenes arbeidsmiljø- og HMS-arbeid. Vi vil benytte anledningen til å takke for et interessant oppdrag. Vi vil også takke informantene som stilte velvillig opp og delte erfaringer og synspunkter med oss. Takk også til Nora Sørensen (Unio), Anne Katherine Blyverket (Utdanningsforbundet) og Nina-Merete Kristiansen (Norsk sykepleierforbund) for dialog og god oppfølging underveis i prosjektet.

Takk også til NSD som ga oss tilgang til Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse fra 2019.

Fafo-kollega Mona Bråten har kvalitetssikret rapporten. Takk for gode kommentarer og innspill! Og helt til slutt: takk til Fafos informasjonsavdeling for effektiv og god ferdiggjøring, som alltid.

Oslo, mars 2022

Ragnhild Steen Jensen og Inger Marie Hagen

# Sammendrag

---

Kvinner har høyere sykefravær enn menn, de blir oftere uføretrygdet og pensjonerer seg tidligere. Det er forsket mye på kvinners sykefravær, men vi mangler likevel kunnskap om det er forhold i arbeidslivet som bidrar til kvinners uhelse. I denne rapporten undersøker vi om det forskjeller i arbeidsmiljøutfordringer og HMS-arbeid i kvinne-dominerte og mannsdominerte virksomheter i kommunal sektor. I en norsk sammenheng er dette i liten grad undersøkt. Rapporten baserer seg på intervjuer gjennomført i to norske kommuner høsten 2021, i tillegg til tidligere forskning og tilgjengelig statistikk.

Det norske arbeidsmarkedet er tydelig kjønnsdelt. Kvinner dominerer innenfor offentlig sektor, i omsorgs- og undervisningsyrker, mens menn i større grad arbeider i privat sektor, håndverkeryrker og tekniske yrker. Ulike arbeidsmiljøundersøkelser har dokumentert hvordan ansatte innen skolen og helse- og sosialsektor er særlig utsatt for HMS-utfordringer i møtet med brukere. Vi har likevel lite kunnskap om betydningen av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet på arbeidsmiljø- og HMS-arbeidet. Denne rapporten er skrevet med et ønske om å bidra til en bredere debatt om arbeidsmiljøbelastninger og arbeidsmiljøutfordringer i kvinne-dominerte sektorer og yrker.

Rapporten synliggjør at arbeidsmiljøbetingelser og arbeidsmiljøutfordringer er ulike i kvinne-dominerte og mannsdominerte sektorer og yrker i kommunen. Sentralt er at de kvinne-dominerte yrkene i stor grad innebærer møter og kontakt med mennesker/brukere og at det, sammen med begrensede ressurser, ser ut til å medføre særlige arbeidsmiljøutfordringer og -belastninger.

Gjennom bruk av eksisterende statistikk finner vi at det er i de kvinne-dominerte yrkene i offentlig sektor at arbeidsmiljøbelastningen er størst. Samtidig som det er her rommet for selvbestemmelse og autonomi er minst.

Intervjuene våre tyder på at det er liten oppmerksomhet om ulike arbeidsmiljøutfordringer i kvinne- og mannsdominerte sektorer i kommunen. Dermed er det også lite sektorspesifikk tilpasning av arbeidsmiljøarbeidet. Informantene våre forteller at dette ikke er noe de snakker mye om, men de legger til at «det burde vi nok».

Den forskjellen i arbeidsmiljøbetingelser vi finner mellom mannsdominerte og kvinne-dominerte sektorer i kommunen, handler kort formulert om at det er forskjell på å jobbe med ting og mennesker. De store kvinne-gruppene i kommunen utfører *relasjonelt arbeid*, det vil si arbeid som på en eller annen måte behandler eller skal påvirke mennesker. Det gjelder som lærer, helsefagarbeider, sykepleier, sosialarbeider, barnevernspedagog eller ansatt på NAV-kontor. I rapporten spør vi om vi trenger en tydeligere erkjennelse av at relasjonelt arbeid er belastende i seg selv. Å stille dette spørsmålet betyr ikke at ressurser og organisering, som heltid, faste stillinger og kontinuerlig opplæring ikke er viktig, men at det kan være forhold ved arbeidet som ikke automatisk blir borte selv om bevilgningene øker.

Sterk vekt på brukerrettigheter og brukervedvirkning er kjennetegn ved dagens organisering av de kommunale velferdstjenestene. Vi har fått flere eksempler på at ulike rettigheter og plikter kan komme i konflikt med hverandre, eksempelvis når retten til et forsvarlig arbeidsmiljø for den ansatte møter voldelige brukere med behov for pleie. Er det slik at arbeidsmiljøloven må vike i møte med brukerens rettigheter? Er det slik at profesjonsfaglige vurderinger, eller profesjonsnormer settes foran eget arbeidsmiljøarbeid? Og hvem har eventuelt ansvaret for det?

Det er vanskelig å beskytte ansatte mot belastningen det er å forholde seg til krevende brukere eller brukere i vanskelige livssituasjoner. Ingen ønsker en situasjon hvor vi betrakter brukere som arbeidsmiljøproblem, men det er grunn til å etterlyse en diskusjon om hvordan vi skal kunne beskytte ansatte med relasjonelt arbeid: hva skaper belastning, hvor legitim oppfattes belastningen å være, og hvilken tyngde har en slik belastning opp mot andre utfordringer som tjenestene står overfor.



# 1 Innledning

---

Kvinner har høyre sykefravær enn menn (Statistisk sentralbyrå, 2022), de blir oftere uføretrygdet og pensjonerer seg tidligere (Statistisk sentralbyrå, 2020). Det er et problem for den enkelte kvinne, men det er også problematisk i et likestillingsperspektiv. Dersom det er slik at kvinner får dårligere helse og lavere pensjon som følge av arbeidsrelaterte lidelser, kan det argumenteres at det ligger en kjønnsulikhet innbakt i arbeidslivets struktur. Det er forsket mye på kvinners sykefravær, men vi mangler likevel kunnskap om det er forhold i arbeidslivet som bidrar til kvinners uhelse. I denne rapporten undersøker vi om det forskjeller i arbeidsmiljøutfordringer og HMS-arbeid mellom kvinnedominerte og mannsdominerte virksomheter i kommunal sektor. I norsk sammenheng er dette i liten grad undersøkt. Denne rapporten baserer seg på intervjuer gjennomført i to norske kommuner høsten 2021, i tillegg til tidligere forskning og tilgjengelig statistikk. Rapporten er lagt opp som et oppspill til diskusjon der ulike problemstillinger og utfordringer løftes frem og reflekteres over. Det betyr også at vi er litt spissere i formen når vi løfter frem utfordringer, og at valg og vektlegging av utfordringer er forfatternes.

Rapporten er organisert slik at vi innledningsvis redegjør for bakgrunnen for at kjønnsperspektiv i arbeidsmiljøarbeid og HMS-arbeid er et aktuelt og viktig tema. Vi viser til hvordan man har jobbet med temaet i Sverige og gir en beskrivelse av våre data. Kapittel 2 gir en innføring i arbeidsmiljø og arbeidsmiljøarbeid. Kapittel 3 og 4 utgjør hovedkapitlene i rapporten, her trekker vi frem det vi identifiserer som sentrale diskusjoner og illustrerer dem med funn fra våre intervjuer. I kapittel 5 oppsummerer vi gjennom å presentere en modell som viser hvordan temaet kan studeres på samfunnsnivå, organisasjonsnivå og med vekt på den enkelte kvinnelige og mannlige arbeidstaker. Avslutningsvis trekker vi frem noen punkter til videre diskusjon.

## 1.1 Bakteppet

Kvinnens yrkesdeltakelse er høy i Norge og tilnærmet lik menns. Samtidig er arbeidsmarkedet tydelig kjønnsdelt. Kvinner og menn er ulikt fordelt i yrker, næringer, sektorer og i stillingshierarkier. Kvinner dominerer innenfor offentlig sektor, i omsorg og undervisningsyrker, mens menn i større grad arbeider i privat sektor, håndverkeryrker og tekniske yrker. Menn arbeider i større grad heltid enn kvinner, færre er midlertidig ansatt og menn befinner seg oftere i lederstillinger og har i gjennomsnitt høyere lønn (NOU 2012:15, Jensen & Øistad, 2019).

Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet slik det er beskrevet over er karakterisert både ved en vertikal og en horisontal segregering. Vertikal segregering er knyttet til at kvinner og menn er plassert på ulike stillingsnivåer, mens den horisontale segregering viser til at kvinner og menn er konsentrert i ulike deler av arbeidsmarkedet. Vi

vet at det kjønnsdelte arbeidsmarkedet har betydning for lønnsforskjellene mellom kvinner og menn, og for fordeling av makt og innflytelse på arbeidsplassen (NOU 2012:15, Reisel & Teigen, 2014, Jensen & Øistad, 2019).

Det vi har mindre kunnskap om er betydningen av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet for arbeidsmiljø- og HMS arbeid. Ulike arbeidsmiljøundersøkelser har dokumentert hvordan ansatte innen skole-, helse- og sosialsektor er særlig utsatt for HMS-utfordringer i møtet med brukerne. I denne rapporten benytter vi bruker om barn, elever og mottakere av kommunale velferdstjenester. I teknisk sektor møter de også brukere, men da i større grad som innbyggere med interesser i blant annet byggesaker, og kommunal infrastruktur. De store kvinnedominerte yrkesgruppene i kommunal sektor kjennetegnes i stor grad av kontakt med brukere som pasienter, barn og elever som er et mer relasjonelt og emosjonelt orientert arbeid.

På grunnlag av tidligere forskning som viser hvordan ulike arbeidsmiljøutfordringer særlig omfatter kvinnedominerte yrkesgrupper i kommunal sektor, kan det hevdes at kommunale virksomheter har en oppsamling av risikofaktorer som blant annet skyldes arbeidets art og brukergrupper. Dette er diskusjoner vi tar opp i rapporten.

## 1.2 Erfaringer fra Sverige

I Sverige har spørsmålet om kvinners arbeidsmiljø stått på den politiske dagsorden lenge. I 2011 ga den svenske regjeringen Arbetsmiljöverket, det svenske Arbeidstilsynet, i oppdrag å utvikle og gjennomføre særskilte innsatser for å forebygge at kvinner blir utstøtt fra arbeidslivet på grunn av arbeidsmiljørelaterte problemer. Satsingen gikk over tre år fra 2011 til 2014 og var bredt anlagt. Den omfattet kunnskapsinnhenting, utarbeidelse av informasjonsmateriale, utdanning av arbeidslivsinspektører og gjennomføring av et nasjonalt tilsyn (Arbetsmiljöverket, 2015). Innenfor satsningen ble det gjennomført et eget tilsyn i kvinne- og mannsdominerte virksomheter i kommunal sektor. Mer presist ble arbeidsmiljøet og arbeidsforhold i 59 kommuners hjemmetjeneste og teknisk forvaltning undersøkt. Undersøkelsen ble lagt opp som en sammenlikning mellom den kvinnedominerte hjemmetjenesten og den mannsdominerte tekniske sektoren. Hensikten med det var:

«Gennom att spegla och jämföra arbetsmiljöförhållandena i en kvinnedominerad verksamhet med förhållandena i en mansdominerad verksamhet kan förutsättningar och skillnader som påverkar arbetsmiljön fremträda tydlig» (Arbetsmiljöverket, 2014, s. 3).

Rent praktisk ble det gjennomført rundt 900 tilsyn i kommunene. Tilsynene omfattet innledende møter med ledelsen i kommunene og med ledere for de respektive virksomhetene hvor også hovedverneombudene deltok. Tilsynene på virksomhetsnivå ble gjennomført som gruppesamtaler med enhetsledere og gruppesamtaler med ansatte fra hjemmetjeneste og ansatte fra teknisk etat. Det ble utarbeidet et spørreskjema som deltakeren i gruppesamtalen svarte på individuelt og som dannet bakgrunn for gruppesamtalene. Spørsmålene omfattet fire områder:

- 1 Mål for arbeidet og arbeidsoppgaver, for eksempel mål for hva som skal oppnås i arbeidet, arbeidsoppgaver som skal utføres, prioritering av oppgaver når det hoper seg opp
- 2 Arbeidskrav og arbeidsbelastninger, for eksempel tidspress i arbeidet, mulighet til å ta pauser, oppfatninger av helseutfordringer som følge av arbeidet
- 3 Ressurser, for eksempel tilgang til arbeidstøy, hjelpemidler i arbeidet og kunnskaper
- 4 Støtte i arbeidet, for eksempel støtte og hjelp fra nærmeste sjef og kolleger, eller andre støttefunksjoner.

I tillegg ble kjønn, ansettelsesform (heltid, deltid, turnus, fast eller midlertidig) og lederspennet, det vil si antall ansatte per sjef kartlagt. Kort oppsummert var hovedfunnene at for ansatte i hjemmetjenesten handlet arbeidsmiljøutfordringene om høye arbeidskrav, det vil si mange arbeidsoppgaver og stor arbeidsmengde i forhold til personalressursene. Det var manglende kunnskap om risikofaktorer i arbeidet og mangel på tilstrekkelig utstyr. Systematiske arbeidsmiljøkartlegginger ble ikke gjennomført, særlig gjaldt det arbeidsforholdene hjemme hos brukere. For ansatte i teknisk etat var det bare et forhold som ble påpekt: manglende undersøkelser og risikobedømminger av arbeidsforholdet. Rapporten konkluderer med at i alle kommuner, uavhengig av størrelse, er mønstret at arbeidsmiljøet, og forutsetningen for dette, er dårligere i den kvinneledede hjemmetjenesten enn i teknisk etat. Når det gjelder arbeidskrav og arbeidsbelastning er den store forskjellen mellom de to tjenestene knyttet til tidspresset og stresset som beskrives i hjemmetjenesten. En annen forskjell som ble synliggjort var at mens arbeidet i hjemmetjenesten er *oppgavestyrt* er det i teknisk etat *oppleggsstyrt*. Det innebærer at arbeidsoppgavene i hjemmetjenesten er tidsstyrt, å dusje en bruker skal ta et visst antall minutter. Tar oppgaven i praksis lenger tid ved at noe uplanlagt hender, kan tidsplanen for dagen sprekke og den ansatte må forsøke å ta det igjen på et eller annet vis. I teknisk etat styrer man utfra oppgaven, oppdraget kan være å feie gatene i et bestemt område innen et visst tidspunkt. Arbeidet styres ikke ved å tidfeste hver enkelt arbeidsoppgave som må utføres for å fullføre oppdraget. I dette ligger en forskjell i muligheten for arbeidstaker til selv å påvirke og styre gjennomføringen av egne arbeidsoppgaver.

Det er også en stor forskjell i antall medarbeider per sjef i de to sektorene. I hjemmetjenesten hadde 73 prosent av lederne mer enn 30 ansatte, i teknisk etat hadde 10 prosent av sjefene mer enn 30 ansatte.

Tilsynet viste også at forskjellene i arbeidsbelastninger mellom de to sektorene i stor grad er knyttet til at det i hjemmetjenesten handler om mennesker/brukere, mens det i teknisk etat handler om ting. I studien fremholdes det også at arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven gjelder parallelt, ingen har forrang for den andre, men at situasjonen i praksis er at sosialtjenesteloven gis forrang og at brukerperspektivet dominerer.

Denne svenske studien som her er kort oppsummert, er inspirasjon til og bakgrunn for undersøkelsen vi har gjennomført i to norske kommuner. De svenske erfaringene er også relevante ved at det er store likheter mellom arbeidsmarkedene i

Norge og Sverige både når det gjelder andelen yrkesaktive kvinner og et kjønnsdelt arbeidsmarked.

### 1.3 Metode

Rapporten bygger på to kilder: kvalitative intervjuer i to pilotkommuner og offentlig statistikk om sykefravær og arbeidsmiljø.

#### Kvalitative intervjuer

Vi har valgt ut to pilotkommuner hvor vi har gjennomført et begrenset antall kvalitative intervjuer. Begge kommunen har over 50 000 innbyggere, den ene kommune er lokalisert sentralt på Østlandet og den andre nord i Norge. I de to kommunene har vi gjennomført intervjuer i tre sektorer: helse og omsorg, barnehage og skole og teknisk. Vi har gjennomført intervjuer med direktør/leder for hver sektor og hovedtillitsvalgt. Vi har også intervjuet hovedverneombud og HR-/personalleder på sentralt nivå i kommunene. Til sammen har vi gjennomført 16 intervjuer med ledere og tillitsvalgte på sektornivå. Intervjuene ble gjennomført på Teams og varte omtrent en time. Ved de fleste intervjuene var vi to forskere som deltok, en som hadde ansvar for å intervjuer og en som tok notater. I etterkant gikk vi gjennom intervjuene sammen for å sikre at vi hadde en felles forståelse av det som var sagt. Et viktig funn er at vi ikke finner noe skille i oppfatninger mellom ledere og tillitsvalgte. Vi har derfor valgt å ikke markere hvem som sier hva i sitatene.

Skjematisk oversikt over informanter fra to kommuner.

<p><b>Sentralt nivå</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Kommunedirektør/HR-sjef</li><li>- Hovedverneombud</li></ul> <p><b>Sektor nivå</b></p> <p>Undervisning/Barnehage</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Direktør/Leder</li><li>- Hovedtillitsvalgt</li></ul> <p>Omsorgstjenester</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Direktør/Leder</li><li>- Hovedtillitsvalgt</li></ul> <p>Teknisketat</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Direktør/leder</li><li>- Hovedtillitsvalgt</li></ul>
---

Det er viktig å understreke at vi i motsetning til den refererte svenske studien ikke har intervjuer på virksomhetsnivå. Vi har dessuten et begrenset datamateriale som ikke kan brukes til å si noe generelt om arbeidsmiljø- og HMS-arbeidet i norske kommuner. Det er heller ikke hensikten med dette prosjektet. Dette er et pilotprosjekt, hvor vi ønsker å gi et grunnlag for diskusjon og peke på mulig videre forskning.

Spørsmålene som har styrt intervjuene har handlet om hvorvidt det er forskjeller i arbeidsbelastninger og arbeidskrav mellom kvinne- og mannsdominerte virksomheter i kommunen, om det er forskjeller i arbeidsorganisering (eksempelvis turnus/skift, deltid) og bemanning. Videre har vi spurt om arbeidsmiljølovens krav til systematisk HMS-arbeid er tilpasset arbeidsmiljøutfordringene i kommunal sektor, om det gjennomføres systematisk HMS-arbeid i virksomhetene og hvordan det gjennomføres. Vi har spurt om kommunen har et kjønnsperspektiv i HMS-arbeidet sitt, og om det er oppmerksomhet om ulike arbeidsoppgaver og arbeidsinnhold i mannsdominerte og kvinnedominerte virksomheter i kommunene, og hvordan dette påvirker arbeidsmiljøutfordringer og sykefravær.

### **Offentlig statistikk og levekårsundersøkelsen**

En rekke tall er hentet fra Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) nasjonale overvåking av arbeidsmiljø (<https://noa.stami.no/>). I tillegg har gjennomført egne analyser av data fra Statistisk sentralbyrå (SSB) levekårsundersøkelse fra 2019. Livekårsundersøkelsen har svært mange variabler som er aktuelle for vårt tema og undersøkelsen er også kilde til STAMIs overvåking. Vi har valgt ut enkeltvariable som synes særlig relevante i vår sammenheng og gjennomført enkle bivariate analyser.

## 2 Hva er arbeidsmiljø og arbeidsmiljøarbeid?

---

Arbeidsmiljø handler om arbeidet, og er knyttet til hvordan man organiserer, planlegger og gjennomfører arbeidet. Arbeidsmiljøet er forskjellig fra arbeidsplass til arbeidsplass og påvirker arbeidstakernes helse, jobbensgjensjement og virksomhetens resultater (KS, 2019). Arbeidsmiljøloven (med forskrifter) danner grunnlaget for arbeidstakers rett til et forsvarlig arbeidsmiljø og tildeler de ulike aktørene ulike roller i arbeidet:

### § 1-1. Lovens formål

Lovens formål er:

- a) å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar den teknologiske og sosiale utviklingen i arbeidslivet
- b) å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet
- c) å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten
- d) å legge til rette tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon
- e) å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakeren i virksomheten selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet
- f) å bidra til et inkluderende arbeidsliv

Einarsen og Pedersen (2011, s. 393–394) peker på tre forhold som må være på plass for at:

«... en arbeidstaker skal ha et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i juridisk forstand.

1. Et sett med regler for arbeidsmiljøets kvalitet, slik disse fremgår av arbeidsmiljølovens helse, miljø og sikkerhetsregler (HMS-reglene)

2. Et sett med arbeidsmetoder og systemer for å kunne arbeide forebyggende og gjenopprettende ut fra disse reglene (internkontroll)

3. Et sett med funksjoner og roller som på ulike og utfyllende måter har et ansvar for at arbeidsmiljøets kvaliteter til enhver tid er fullt forsvarlig (HMS-aktørene), hvor arbeidsgiver med utgangspunkt i styringsretten er den aktøren som alltid skal sette tiltakene ut i livet i samspill med arbeidstakerne og øvrige HMS-aktører som på sin side plikter å medvirke og å si fra når noe er galt.»

Kort sagt, det finnes regler, reglene må praktiseres og dette har arbeidsgiver det overordnede ansvaret for, sammen med de ansatte og deres representanter. Den første loven, lov om fabrikktilsyn, kom allerede i 1892), men dagens arbeidsmiljølov har sitt opphav i den store revisjonen fra 1977. 1977-loven knesatte to viktige prinsipper: i) retten til et forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø og ii) partssamarbeid som et sentralt virkemiddel i arbeidet. Rett og plikt til å etablere partssammensatte arbeidsmiljøutvalg står sentralt.

Siden har loven blitt utvidet og konkretisert en rekke ganger. I dagens språkdrakt heter det at:

For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. Dette skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

(AML, § 3-1).

Det systematiske arbeidet er dekket gjennom de seks forskriftene til arbeidsmiljøloven, Arbeidstilsynet gir følgende beskrivelse (Arbeidstilsynet, u.å.)<sup>1</sup>:

- Først må virksomheten sette seg inn i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.
- Deretter må virksomheten følge opp krav om utforming av arbeidsplassen i arbeidsplassforskriften.
- Så må virksomheten følge krav om sikker gjennomføring av arbeidet i forskrift om utførelse av arbeid.
- Virksomheten skal også overholde grenseverdier og tiltaksverdier i forskrift om tiltaks- og grenseverdier.

Også i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning finner vi klare bestemmelser om partenes roller:

«Planlegging og vurdering av arbeidsmiljøet og gjennomføring av nødvendige og forebyggende tiltak skal skje i samarbeid med arbeidstakerne, verneombud og tillitsvalgte.» (§2-1)

Flere (se eksempelvis Ose, 2019) mener at regelverket er for sterkt innrettet mot tradisjonelle mannsyrker og at det er disse belastningene som står i sentrum. Det kan dermed være grunn til å spørre om det er nødvendig med en gjennomgang med utgangspunkt i de arbeidsmiljøbelastningene som finnes i de kvinnedominerte yrkene.

## 2.1 Arbeidstilsynets rolle

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at virksomhetene overholder bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og kommer med reaksjoner ved manglende etterlevelse. I tabellen nedenfor viser vi antall tilsyn i et utvalg næringer i perioden 2016-2019.

---

<sup>1</sup> I tillegg skriver Arbeidstilsynet: Produsentforskriften retter seg mot produsenter, utleiende med flere. Forskrift om administrative ordninger inneholder ikke direkte HMS-krav, men kan berøre enkelte virksomheter gjennom fastsatte gebyrer, vilkår med mer.

Tabell 2.1 Antall virksomheter som fikk tilsyn fra Arbeidstilsynet 2016-2019. Kilde: Arbeidstilsynets tilsynsstatistikk og SSB.

Næring	2016	2017	2018	2019	Tall fra 2019, prosent		
					Andel av tilsyn	Andel arbeidstakere	Andel kvinner i næring
10-33 Industri	1133	1278	1675	1433	11,6	8,1	23,6
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	4736	4966	5229	4832	39,1	8,4	8,7
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	2314	1701	1095	1037	8,4	13,4	45,8
49-53 Transport og lagring	1139	874	704	786	6,4	5,0	20
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	1570	1399	1134	1251	10,1	3,7	56,6
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	1082	943	1088	759	6,1	5,0	42,7
84 Offentlig administrasjon, forsvar, sosialforsikring	597	351	170	363	2,9	6,6	50,4
85 Undervisning	211	138	182	79	0,6	8,6	66,2
86-88 Helse- og sosialtjenester	556	600	579	421	3,4	21,2	80,4
<b>Totalt antall tilsyn</b>	<b>15265</b>	<b>13877</b>	<b>13412</b>	<b>12362</b>	<b>88,7</b>	<b>80</b>	

Tabell 2.1 viser et stabilt mønster i tilsyn, og vi kommenterer derfor bare tall fra 2019. 2019 er valgt fordi det er det siste normalåret før pandemien. Arbeidstilsynet sier selv at:

«Tilsyn er Arbeidstilsynets viktigste virkemiddel for å kontrollere at landets virksomheter oppfyller kravene i arbeidsmiljøregelverket. Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn i næringer, og med tema og målgrupper, vi vet har høy risiko for skader og sykdom. Men vi gjør også tilsyn med bakgrunn i tips og meldinger om arbeidsulykker, meldinger fra leger om arbeidsrelatert sykdom og på bakgrunn av henvendelser om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.» (Arbeidstilsynet, u.å.)

Bygge- og anleggsvirksomhet peker seg klart ut, nesten fire av ti tilsyn ble gjennomført i denne næringen. Deretter følger industri med nesten 12 prosent av tilsynene, overnatting og servering med 10 prosent og varehandel med drøyt 8 prosent. De to næringene vi er mest opptatt av i denne rapporten – undervisning og helse- og sosialtjenester – blir i liten grad gjenstand for tilsyn, her fikk henholdsvis 0,6 og 3,4 prosent av virksomhetene tilsyn. Også resten av offentlig sektor ligger lavt, i Offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring var andelen på 2,9 prosent. I de to kolumnene helt til høyre i tabell 2.1 ser vi på andel arbeidstakere og deretter andel kvinner i de ulike næringene. Her skiller Helse og sosial seg klart ut, mer enn én av fem arbeidstakere hører hjemme i denne næringen. Når det gjelder andelen kvinnelige arbeidstakere står våre to næringer i en særstilling: to tredjedeler av arbeidstakerne er kvinner i Undervisning og fire av fem i Helse- og sosialtjenester.

Tallene viser altså at virksomheter i næringer med mange ansatte og stor kvinneandel i liten grad er gjenstand for Arbeidstilsynets oppmerksomhet. Funnene er ikke



overraskende i lys av Arbeidstilsynets strategi om «risikobasert tilsyn». Vi vet fra tidligere undersøkelser (se for eksempel. Trygstad m.fl., 2021) at andelen med arbeidsmiljøutvalg er høyere i offentlig sektor enn i privat sektor. Arbeidstilsynets rolle er å føre tilsyn med loven og ikke med den faktiske arbeidsmiljøtilstanden.

## 2.2 Arbeidsmiljø i Norge

I en internasjonal sammenheng er vi stolte av arbeidsmiljøet i Norge. Tall fra levekårsundersøkelsen fra 2019 (SSB) viser at nesten 90 prosent svarer at de er fornøyd/svært fornøyd med jobben<sup>2</sup>. STAMI konkluderer med at «Arbeidsforholdene i Norge er gode, sammenliknet med EU, selv om det også i Norge er utfordringer i enkelte yrkes- og næringsgrupper» (STAMI, 2019, s. 9) og «Norge kommer godt ut på nesten samtlige jobb kvalifikasjonsdimensjoner sammenliknet med EU (STAMI, 2019, s. 11).

Men, konsekvenser av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet er felles, STAMI (2019) legger vekt på at både norske kvinner og menn har viktige likhetstrekk med europeiske kvinner og menn; ulike yrker har ulike risikofaktorer. I mannsdominert industri rapporteres det om høyere helse- og sikkerhetsrisiko, mens emosjonelt belastende arbeid er mer vanlig blant kvinner. STAMI (2019, s. 11–12) gir videre en rekke relevante sammenligninger:

- Norske yrkesaktive opplever høyere intensitet (krav til tempo) og flere krav i arbeidet, men samtidig mer selvbestemmelse og kontroll knyttet til egen arbeidssituasjon, sammenliknet med EU.
- Norske yrkesaktive opplever mer truende og ydmykende oppførsel og er mer utsatt for fysisk vold i arbeidet enn EU-gjennomsnittet.
- Kvinner er mer utsatt for trusler og ydmykende oppførsel, fysisk vold, uønsket seksuell oppmerksomhet og seksuell trakassering enn menn både i Norge og EU.
- Norske yrkesaktive rapporterer høy grad av mentalt velvære, men både i Norge og i EU rapporterer kvinner gjennomgående lavere nivåer enn menn. Denne forskjellen er spesielt uttalt i Norge.
- Tre av ti norske yrkesaktive sier at helsen påvirkes positivt av arbeidet, mens i overkant av en av ti sier det samme i EU.

Det er altså særlig når det gjelder vold og trusler at Norge peker seg negativt ut og dette er belastninger som særlig gjelder i kvinnedominerte yrker (Hagen & Svalund, 2019). På den positive siden er det særlig kontroll og selvbestemmelse som særpreger norske arbeidstakere. I det avsluttende kapittelet går vi grundigere inn på dette.

## 2.3 Sykefravær

Levekårsundersøkelsen fra 2019 viser ingen forskjell på kvinner og menn når det gjelder spørsmålet om hvor fornøyd man er med jobben. Hva som er det riktige eller

---

<sup>2</sup> Funn fra levekårsundersøkelsen uten andre kilder enn SSB 2019 stammer fra egne kjøring. Her har vi valgt å begrense analysen til respondenter i kategorien «ansatt», mao. vi tar ikke med selvstendige eller familiemedlem uten fast avtalt lønn. Dette innebærer at eventuelle forskjeller mellom kvinner og menn som rapporteres ikke tar hensyn til at det er flere menn enn kvinner i gruppa selvstendige.

viktigste spørsmålet å stille for å kartlegge kvaliteten på arbeidsmiljøet er et svært komplisert tema. Men det er liten tvil om at sykefravær er en viktig indikator og at sykefravær er en svært viktig arbeidsmiljøutfordring (se f. eks Andersen mfl., 2018).

Kvinner har, slik tabell 2.2 viser, høyere sykefravær enn menn i alle sektorene, og vi ser at det høyeste sykefraværet er i kommunal sektor. Størst forskjell finner vi mellom menn i statelig forvaltning (3,8 prosent) og kvinner i kommunene (9,5 prosent)

Tabell 2.2 Sykefravær etter kjønn og sektor. Prosent Kilde: SSB

	Begge kjønn	Menn	Kvinner
Sum alle sektorer	6,2	4,7	8,0
Statlig forvaltning, m.m.	6,2	3,8	7,8
Kommuneforvaltningen	8,4	5,3	9,5
Privat sektor og offentlige eide foretak	5,5	4,7	7,1

I tabell 2.3 ser vi nærmere på sykefravær blant kvinner og menn i de samme næringene som ovenfor og vi holder oss fortsatt til tall fra 2019.

Tabell 2.3 Totalt sykefravær (egenmeldt og legemeldt) etter kjønn 2019. Prosent. Kilde: SSB

	Menn	Kvinner	Forskjell	Kvinneandel
10-33 Industri	5,1	7,1	2	23,6
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	5,8	6,8	1	8,7
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	4,7	7,1	2,4	45,8
49-53 Transport og lagring	6,2	8,6	2,4	20
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4,4	6,5	2,1	56,6
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	5,5	8	2,5	42,7
84 Offentlig administrasjon, forsvar, sosialforsikring	3,9	7,5	3,6	50,4
85 Undervisning	4	7,7	3,7	66,2
86-88 Helse- og sosialtjenester	5,8	9,8	4	80,4

Sykefraværet blant kvinner innen helse- og sosialtjenester er nesten 10 prosent og det er også i denne sektoren at vi finner størst forskjell mellom kvinner og menn. Det laveste sykefraværet er blant menn i staten og blant kvinner er det ansatte i Overnatting og servering som ligger lavest.

## 2.4 Arbeidsmiljøprofiler i utvalgte yrker

STAMI utarbeider arbeidsmiljøprofiler for en rekke yrker, der de sammenligner ulike arbeidsmiljøbelastninger. Belastningene viser til ulike spørsmål eller indekser av spørsmål fra Levekårsundersøkelsen (LKU). I tabellen nedenfor viser vi resultater fra noen kvinnedominerte yrker i kommunal sektor sammenlignet med norske arbeidstakere generelt. STAMIs yrkesinndeling gir dessverre ikke mulighet for å trekke ut særlig mannsdominerte yrker i kommunal sektor.

Tabell 2.4 Arbeidsmiljøprofiler utvalgte yrker. Prosent. Kilde: STAMI

Andel	Under- visning	Barnehage /SFO	Sykehjem/pleie- og omsorgs- institusjon	Hjemme- tjenesten	Barnevern/ sosialkontor	Alle arbeidstakere
Som bekrefter at jobbkrav forstyrrer familieliv	19	9	13	8	11	15
Med høye krav på jobben samtidig som man har lav kontroll	16	16	26	23	13	16
Med lav selvbestemmelse i jobben	21	23	39	41	23	25
Som har monotont arbeid	12	15	26	22	20	26
Som opplever motstridene krav og forespørsler i arbeidet	12	13	21	18	10	12
Som må forholde seg til følelser i arbeidet	31	38	49	51	37	19
Som ikke opplever at nærmeste leder opptre støttende, rettferdig og verdsetter arbeidsresultatene	10	9	15	11	6	10
Som opplever uønsket seksuell oppmerksomhet	3	2	19	19	ikke tilgjengelig	4
Som opplever vold og trusler om vold	16	11	34	17	10	7
Som har hatt arbeidsrelatert sykefravær over to uker	5	9	10	12	4	5

I tabellen har vi markert med blått raster der andelen som er utsatt for de ulike faktorene er større i våre yrkesgrupper enn blant alle arbeidstakere i kolonnen helt til høyre.

Tallene tyder på at ansatte i sykehjem/pleie- og omsorgsinstitusjoner og hjemmetjenesten er særlig utsatt for høye krav på jobben, men har lav kontroll og selvbestemmelse i arbeidet. De utmerker seg også med å måtte forholde seg til følelser i arbeidet. Videre ser vi nærmere på tre forhold som er særlig interessante: i) vold og trusler, ii) rollekonflikter og iii) relasjoner og emosjonelt arbeid

### Vold og trusler fra brukere

En av forklaringene bak kjønnsforskjeller i sykefravær er forekomsten av vold og trusler på arbeidsplassen. STAMI (u.å a) viser til flere studier som viser en mulig sammenheng mellom vold og trusler på arbeidsplassen og økt risiko for søvnproblemer og symptomer på psykiske plager, i tillegg til mulig økt risiko for senere psykiske plager og hjerte- og karsykdom. Videre vises det til en norsk studie fra 2021 som indikerer at ansatte som er utsatt for vold eller trusler om vold har økt risiko for fremtidig legemeldt sykefravær på tvers av ulike yrker.

Tabell 2.5 viser andel ansatte som har vært utsatt for vold og trusler de siste 12 månedene. Her ser vi at kvinner er mer utsatt enn menn, og videre at tallene i kommunal sektor ligger langt over tallene som gjelder alle ansatte i Norge. I kolonnen helt til høyre har vi satt inn tall fra Fafos undersøkelse i 2019. Her ser vi at ansatte i helse- og sosialsektoren er særlig utsatt.

Tabell 2.5 Andel ansatte utsatt for vold og trusler. Prosent. Kilde: SSB LKU 2019 og Hagen & Svalund, 2019

	Alle ansatte			Bare kommunal sektor			Helse og sosial*
	Menn	Kvinner	Alle	Menn	Kvinner	Alle	Alle
Vold med synlige merker	1,5	3,6	2,5	5,5	8	7,3	15
Vold uten synlige merker	2,2	6	4	8,5	13,8	12,3	23
Trusler så alvorlig at ble redd	2,1	5,4	3,7	4,1	8,6	7,4	44

\*Bare medlemmer i FO inngår, også medlemmer i statlig sektor inngår.

Så å si all vold og trusler på arbeidsplassene blir begått av brukere. Det er store forskjeller mellom menn og kvinner i hvorvidt de er utsatt for vold og trusler. Ansatte i kommunal sektor er langt mer utsatt enn andre, og særlig finner vi høye tall i helse- og sosialsektoren. I Fafos undersøkelse fra 2019 (Hagen & Svalund, 2019) fant vi at eksempelvis 62 prosent av FOs medlemmer på skole, barnehage og SFO hadde slike opplevelser i løpet av de 12 siste månedene, 71 prosent i sektoren Tjenester til psykisk utviklingshemmede og 36 prosent i Somatiske spesialist og kommunale helse-tjenester. Også når det gjelder seksuell trakassering fant vi at FOs medlemmer er særlig utsatt, eksempelvis opplevde 5 prosent av medlemmene i skole, barnehage og SFO fysisk seksuell trakassering og 10 prosent verbal seksuell trakassering. Tilsvarende tall for Tjenester til psykisk utviklingshemmede er 14 og 21 prosent, og i Somatiske spesialist og kommunale helsetjenester 6 og 15 prosent. Fafo-rapporten viser videre at sjansen for å bli utsatt for vold og trusler henger sammen med sjansen for å bli utsatt for seksuell trakassering, det er altså en opphopning av arbeidsmiljøbelastninger i enkelte yrker. Vi finner videre at det er liten forskjell på hvorvidt menn og kvinner er utsatt, det er yrket/sektoren og ikke kjønn som er viktig. Overhyppigheten blant kvinner må altså knyttes til det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

## Rollekonflikter

STAMI beskriver rollekonflikt slik:

«Rollekonflikt handler om opplevelsen av å møte ulike krav i arbeidet som ikke lar seg forene. Det handler ikke først og fremst om å ha for mye å gjøre, men om innholdet i de kravene man må forholde seg til» (Hansen, 2017).

Andersen mfl. (2018), fremhever at arbeidstakere i jobber hvor store deler av dagen går med til å være i ulike sosiale situasjoner hvor man møter krav og forventninger fra brukere, er særlig utsatt for sykefravær. De store kvinnedominerte yrkesgruppene i kommunal sektor kjennetegnes i stor grad av kontakt med ulike brukergrupper.

Også når det gjelder rollekonflikter referer STAMI (u.å.b) til en rekke studier som viser at hyppige rollekonflikter er en sentral risikofaktor i arbeidsmiljøet både når det gjelder fysiske og psykiske plager. I utgangspunktet finner vi ingen forskjell i Levekårsundersøkelsen (2019) mellom kvinner og menn når det gjelder spørsmålet om man mottar motstridende forespørsler fra to eller flere personer. I alt svarer nesten ni prosent at de opplever dette nokså ofte, svært ofte eller alltid. Andelen er bare litt høyere i kommunal sektor, drøyt ti prosent, og heller ikke her er det noen

kjønnsforskjell. Vi kommer tilbake til rollekonflikter og ikke minst forholdet mellom krav og kontroll i arbeidet i det siste kapitlet.

### Emosjonelt og relasjonelt arbeid

*Emosjonelt arbeid* er arbeid hvor arbeidstaker, for å kunne yte den service eller de tjenester som brukeren har behov for, må kontrollere sine følelser og følelsesuttrykk. Emosjonelt arbeid innebærer dessuten å måtte ta inn andre menneskers sterke emosjonelle uttrykk i eget psykisk system (emosjonell tilgjengelighet). Sinne, avsky, skam, hjelpeløshet, smerte, fortvilelse både fra pasienten og en selv må håndteres (Martinez- Aasen, 2019). Dersom arbeidstakeren opplever at det er ubalanse mellom egne følelser og de følelsene man må uttrykke, er det snakk om emosjonell dissonans. Et relevant eksempel i vår sammenheng vil for eksempel være en hjemmehjelp som møter en ensom eldre som trenger en nærhet den ansatte ikke føler naturlig.

En studie gjennomført av STAMI (Indregard mfl., 2017) fant at arbeidstakere som ofte opplevde en ubalanse mellom følte og uttrykte følelser hadde en økt risiko for sykefravær. Undersøkelsen fra 2016 viste at 16 prosent, tilsvarende om lag 406 000 sysselsatte, oppgir at de opplevde høye emosjonelle krav i arbeidet, og at emosjonelle krav er langt mer utbredt blant kvinnelige arbeidstakere (23 %), enn mannlige (10 %).

*Relasjonelt arbeid* innebærer kontakt med andre. I seg selv er dette en positiv arbeidsmiljøfaktor, i arbeidsmiljølovens §4,3 (2) slås der eksempelvis fast at ansatte skal ha mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre ansatte. Kvaliteten på disse relasjonene er selvsagt en viktig del av kvaliteten på arbeidsmiljøet. I denne rapporten er det imidlertid ikke denne relasjonen vi er opptatt av, men relasjonen til brukerne.

I levekårsundersøkelsen blir respondentene spurt om hvor ofte de har kontakt med brukere.

Tabell 2.6 Kontakt ansikt til ansikt eller over telefon med klienter eller kunder. Bare ansatte Prosent.

	Privat sektor		Kommunal sektor		Statlig sektor	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Nesten hele tiden	21	42	39	52	17	29
Omtrent 3/4 av tiden	7	7	11	13	8	11
Omtrent halvparten av tiden	13	12	16	11	17	16
Omtrent 1/4 av tiden	17	11	14	8	20	16
Svært liten del av tiden	42	28	20	16	38	28
Total	100	100	100	100	100	100

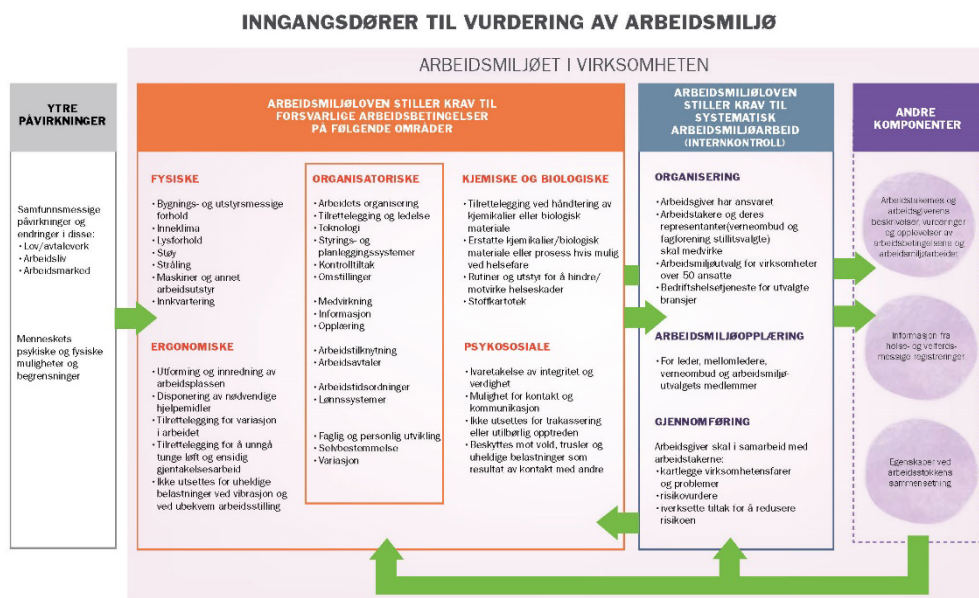
Her velger vi å ha tall for ansatte fordi det er møtet mellom ansatte og klient/kunde vi er opptatt av. Dersom vi inkluderer lederne synker andelen menn i kommunene som har kontakt nesten hele tiden eller ¾ av tiden til 47 prosent (fra 50 prosent) og til 62 prosent blant kvinnene (fra 65 prosent). Ledere i kommunal sektor har også mye direkte kontakt med brukere.

28 prosent av mennene i privat sektor har kontakt med klienter/kunder ¾ av tiden eller mer. Blant kvinner i kommunal sektor er andelen 65 prosent og blant menn 50 prosent. Minst direktekontakt finner vi i statlig sektor, mens kvinner i privat sektor

har omtrent like mye kontakt som menn i kommunal sektor. Ser vi nærmere på tallene finner vi at andelen i enkelte kommunale tjenesteområder er enda høyere, her er imidlertid antall respondenter lavt.

## 2.5 Casekommunenes organisering av arbeidsmiljøarbeidet

Figuren nedenfor er hentet fra Arbeidstilsynet og gir en oversikt over de krav som skal innfris i arbeidsmiljøarbeidet og de kravene arbeidsmiljøloven stiller. Modellen er organisert med tre «inngangsdører»: Arbeidsbetingelser, arbeidsmiljøarbeid og andre komponenter. *Arbeidsbetingelser* (oransje boks), utgjør den sentrale delen av arbeidsmiljøet i en virksomhet og omfatter krav til arbeidsmiljøet på organisatorisk, psykososialt, ergonomisk, fysisk, kjemisk og biologisk område. *Arbeidsmiljøet* i en virksomhet omfatter også virksomhetens arbeidsmiljøarbeid (blå boks). Det handler om måten virksomheten arbeider med å sikre forsvarlig arbeidsbetingelser. *Andre komponenter* (lilla boks) omfatter arbeidsgivers og de ansattes vurderinger og opplevelser av arbeidsbetingelsene og arbeidsmiljøarbeidet også helse- og velferdsmessige forhold som sykefravær, uhelse og skader er en del av virksomhetens arbeidsmiljø.



<https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/5e0377114dbc43248ca00ed1b9b2bca5/inngangsdorer-til-arbeidsmiljo.pdf>

I de to kommuner vi intervjuet startet vi med å prøve å få et bilde av hvordan arbeidet med arbeidsmiljø og helse, miljø og sikkerhet (HMS) var organisert. Alle kommuner skal opprette ett eller flere partssammensatte utvalg – administrasjonsutvalg – for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Administrasjonsutvalg er øverste organ i begge kommunene. Administrasjonsutvalget sammensettes av representanter for kommunen og de ansatte. De ansattes representanter velges av og blant de ansatte for to år av gangen.

I den ene kommunen var HMS-arbeid også organisert på sektornivå: avdeling for helse og omsorg, avdeling oppvekst, utdanning og kultur, og avdeling for tekniske

miljø/tjenester. I den andre var det ikke noe nivå mellom sentralt Arbeidsmiljøutvalg og arbeidsplass/virksomhet. I begge kommunene ble det vektlagt at det først og fremst er på virksomhets-/arbeidsplassnivået arbeidsmiljø- og HMS-arbeid gjennomføres i praksis, med lokal HMS-gruppe, lokalt verneombud og plasstillitsvalgte. Det er på dette nivået arbeidsmiljøundersøkelse og risikovurderinger gjennomføres, men det skal rapporteres oppover. Gjennom intervjuene fikk vi imidlertid et inntrykk av at det var varierende kunnskap om hvordan systemet fungerte og hva som meldes oppover fra arbeidsplass/virksomhet. Det gjaldt også risikovurderinger, selv om kommunene har systemer for dette på plass. Begge kommunene gjennomfører regelmessige arbeidsmiljøkartlegginger og bruker 10-faktoranalyse, som er det verktøyet de fleste i kommunene i Norge bruker (KS, 2020). På grunn av koronapandemien var det imidlertid litt usikkerhet rundt når en slik kartlegging var gjennomført sist.

På spørsmål om de hadde bevissthet om et kjønnsperspektiv når det handler om arbeidsmiljøutfordringer og HMS-arbeid i kommunene er det korte svaret at det har de i liten grad: «Viktig, men har ikke tenkt så mye på det», var et typisk svar. Samtidig er det velkjent at det er forskjeller mellom de kvinne- og mannsdominerte virksomhetene i kommunene, både når det gjelder arbeidsbelastninger og sykefravær. Dette, som vi vil beskrive som et hovedfunn fra intervjuene, preger også innretningen på rapporten. Der formålet i utgangspunktet var å undersøke hvordan kjønnsperspektivet ble ivaretatt i kommunenes HMS arbeid, og vise til mulige tiltak, er det endret til å peke på utfordringer og løfte frem diskusjoner som preger feltet.



## 3 Kjønnforskjeller i arbeidsmiljø

---

Arbeidsmiljø dekker alt fra beskyttelse mot kjemiske stoffer til hvordan folk trives på jobben og ansattes arbeidsmiljø påvirkes av en rekke faktorer. Det er dermed viktig å være oppmerksom på hva som til enhver tid står på dagsorden: hva innenfor dette kompliserte tema er politikere, media og partene opptatt av? Hva blir diskutert og hvilke forslag til tiltak blir foreslått? Eksempelvis har arbeidet med IA-avtalen vært viktig og ført til mye oppmerksomhet på sykefravær. Varsling har også stått høyt på dagsorden og det har skjedd flere endringer i arbeidsmiljøloven på dette punktet. Holdning til vold og trusler er et annet eksempel: I en håndbok om trusler og vold på arbeidsplassen fra 2009 utarbeidet av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner sies det blant annet:

«Arbeidslivet har i liten grad vurdert trusler og vold som et arbeidsmiljøproblem. Oppmerksomheten har i hovedsak vært rettet mot det fysiske arbeidsmiljøet og mot andre psykososiale arbeidsmiljøfaktorer enn trusler og vold» (KS, 2009).

Evnen og muligheten til å sette ting på dagsorden – eller definisjonsmakt (Bachrach & Baratz, 1969) – er viktig. Definisjonsmaktbegrepet minner oss også om at det er viktig å studere hvilke forhold som anses som *relevante* i en diskusjon. Er det eksempelvis relevant å trekke inn ansattes forsørger- eller omsorgsansvar i en diskusjon om tiltak for å reduseres arbeidsmiljøbelastningene i de kvinnedominerte delene av kommunal sektor? Er det relevant å være opptatt av etter- og videreutdanning? Slik kan man fortsette, poenget er altså at det er viktig å både lete etter *hvilke arbeidsmiljøutfordringer* som får oppmerksomhet og videre *hvilke argumenter* som får plass i debatten.

Innledningsvis presenterte vi dette som et oppspill til diskusjon. I dette kapitlet er vi derfor opptatt av ulike tilnærminger og ulike forhold vi mener bør være sentrale i en diskusjon for å forstå forskjellene mellom menns- og kvinners arbeidsmiljø som ble presentert i forrige kapittel. Vi har sortert funn fra intervjuene etter seks ulike tema. Under hvert tema vil vi først trekke opp noen punkter som er viktig i en diskusjon. Vi er opptatt av å få frem problemstillinger, og beskrivelsen av de ulike temaene tar derfor form av spørsmål. Deretter presenterer vi funn fra intervjuene i de to kommunene under hvert tema. Disse funnene er ikke dekkende for alle spørsmålene vi trekker opp, de er ment som illustrasjoner.

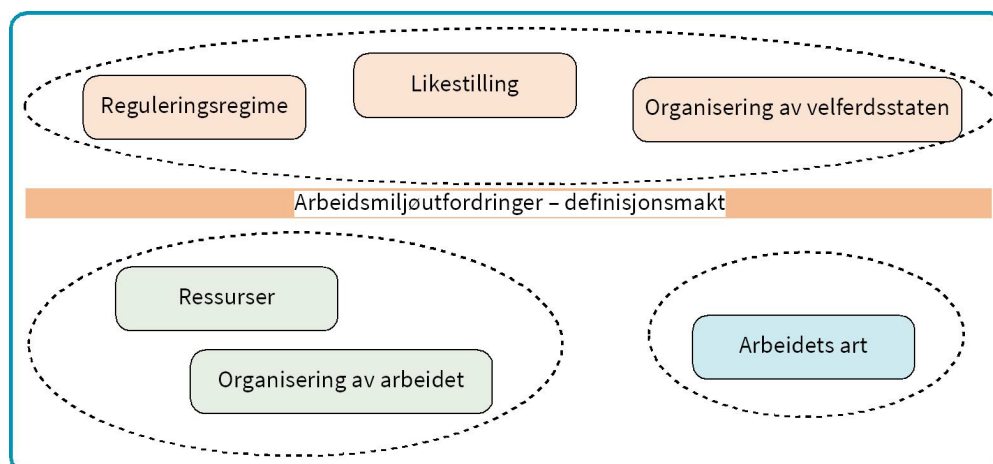
Vi har videre valgt å bruke mer plass på noen av temaene, det skyldes at enkelte av dem er langt mer til stede i den offentlige debatten enn andre. Vi bruker også erfaringer fra Fafos tidligere forskning på vold og trusler blant ansatte i helse- og sosialsektoren (se Svalund, 2009; Hagen, 2010 og Hagen & Svalund, 2019). I tillegg



bygger vi på erfaringer fra arbeidsmiljøarbeidet i fire utvalgte kommuner (Andersen mfl., 2018).

Figur 3.1 viser områder vi vil fremheve som sentrale i en diskusjon av kjønnsforskjeller i arbeidsmiljø og HMS-arbeid.

Figur 3.1 Arbeidsmiljø – deler av en diskurs



Over streken finner vi forhold som må knyttes til generelle trekk ved offentlig sektor: Reguleringsregime (lov- og avtaleverk), likestilling (eller diskriminering) og organisering av velferdsstaten. Nedenfor til venstre finner vi det kommunale området: ressurser og organisering av arbeidet ute i kommunene. I den siste sirkelen er stikkordet arbeidets art, altså den betydning selve utførelsen av arbeidet vil ha og ikke minst hva som er grunnlag for utførelsen.

### 3.1 Likestilling

Hvorvidt forskjeller i kvinner og menns arbeidsmiljø kan knyttes til diskriminering finner vi få tegn til i våre intervjuer, først og fremst handler det, ifølge informantene, om det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. Det at kvinner og menn i kommunene jobber i ulike yrker og med ulike oppgaver. Samtidig er flere av våre informanter innom at manns- og kvinnearbeid verdsettes forskjellig, som disse sitatene illustrerer:

Jeg ser jo at i mannsdominerte yrker her i kommunen så får de en annen utbetaling for eksempel bakvakt, de får dekket alle klær og sko. De som jobber i pleie får kun bukse og topp til å bruke når de er på jobb, sko må de ordne selv. Likeså hjemmepleien der har de nå fått fleeejakker, men fortsatt ikke sko eller skogodtgjørelse.

I teknisk etat får vi alt vi trenger av utstyr. Vi må be om det, men så vi får alt vi trenger. Jeg har hørt at det er annerledes i pleie.

Under korona jobbet lærerne uten beskyttelse, det var samfunnets prioritet. Arbeidsmiljøloven burde nok vært sterkere fremhevet – igjen mannsdominerte yrker ville ikke godtatt behandlingen som kvinnegruppene har fått under pandemien.

Denne type verdsettingsdiskriminering har vært tema i likestillingspolitikken lenge. I 2006 behandlet likestillingsombudet en sak som omhandlet utbetaling av smusstillegg i til grupper av ansatte i en kommune (Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2006). Vaskeriansatte som i hovedsak var kvinner, fikk ikke smusstillegg, mens andre grupper fikk smusstillegg deriblant ansatte i kommunalteknikk, som i hovedsak var menn. Ombudet mente at det ikke var foretatt en konkret vurdering av de kvinnelige ansattes rett til smusstillegg, og fremhevet aktivitetsplikten i likestillingsloven. Videre mente ombudet at kommunenes praktisering var strengere overfor renholdsarbeidere enn for eksempel kommunalteknikk og eiendomsforvaltningen, og kom til at kommunens praktisering av ordningen med smusstillegg kunne medføre indirekte diskriminering av kvinnelig ansatte i vaskeriet. Selv om denne diskusjonen er viktig går vi ikke nærmere inn på den her, men verdsetting bringer oss videre til spørsmålet om det er slik at næringer og sektorer som domineres av kvinner får mindre oppmerksomhet og verdsetting også i reguleringsregimet, altså i de lover som gjelder for arbeidsmiljø og arbeidsmiljøarbeid i Norge.

### 3.2 Reguleringer

Her er det to tema som peker seg ut. *For det første*, i hvilken grad evner dagens lovverk å dekke de utfordringer som preger kvinnedominerte arbeidsplasser? Har arbeidsmiljøloven en kjønnet innretning slik eksempelvis Ose (2019) uttrykker det: «Kvinneyrkene har i liten grad vært omfattet av et relevant og godt HMS-arbeid, HMS er laget av og for mannsdominerte næringer». Argumentet har dels historisk forankring; arbeidsmiljølovgivningen vokste frem i industriarbeidets tidsalder og har derfor vært konsentrert om fysiske farer og kroppslig slit. Også de velkjente psykososiale jobbkravene som ble inkludert i den nye arbeidsmiljøloven i 1977 kan forstås i et slikt lys; det var det monotone industriarbeidet som skulle endres i retning av et utviklende, sosialt og personlig tilfredsstillende arbeid. Psykisk slit knyttes til relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Men, i de kvinnedominerte yrkene må (i tillegg) forhold knyttet til brukerne diskuteres, relasjonelt arbeid har utfordringer som ikke bare handler om det teknisk-økonomiske systemets umettelige krav for å låne et uttrykk fra Lysgaards (1960) arbeiderkollektiv, det handler om å behandle tredjepart, altså brukerne.

Vold og trusler mot ansatte fra brukere er et tema som kan illustrere reguleringsregimet. Det er godt dokumentert av Hagen & Svalund (2019) at problemet er størst i helse- og sosialsektoren.

I dagens språkbruk er kravene til det psykososiale arbeidsmiljøet formulert slik (§4.3)

- (1) Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.
- (2) Arbeidet skal søkes utformet slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten.
- (3) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig oppførelse.

(4) Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.

I 2017 gjennomførte Arbeidstilsynet 483 tilsyn innenfor helse- og sosialtjenester og skriver:

«Hovedfunnene fra aktiviteten er at kommunene har et stort forbedringspotensial knyttet til forebygging av vold og trusler. Nær seks av ti av de kontrollerte virksomhetene hadde ikke tilfredsstilt kravet om å gjennomføre kartlegging og risikovurdering og utarbeide planer for å beskytte arbeidstakerne mot vold og trusler. Halvparten av virksomhetene hadde heller ikke vurdert risikoen ved alenearbeid. Videre hadde fire av ti virksomheter brudd på kravet om å gi arbeidstakere nødvendig opplæring og øvelse slik at de så langt det er mulig er beskyttet mot vold og trusler. I om lag fire av ti virksomheter hadde heller ikke arbeidsgiver iverksatt nødvendige tiltak og/eller utarbeidet en plan for å beskytte arbeidstakere mot vold og trusler. Andre områder med stort forbedringspotensial var mangler ved arbeidslokalenes utforming (for eksempel rømningsvei), plan for bedriftshelsetjenestens bistand i virksomheten, og rutiner for hvordan vold, trusler og andre uheldige belastninger som følge av kontakt med andre skal forebygges, meldes, håndteres og følges opp.» (Hagen & Svalund, 2019, s. 84)

Arbeidstilsynet er klar i sin kritikk og vi kan spørre om tilsvarende resultater i andre sektorer ville fått mer oppmerksomhet. Men, det er også viktig å spørre hvorfor så mange ikke hadde gjennomført kartlegging og risikovurdering, er det fordi reglene i liten grad er tilpasset denne type institusjoner?

Med utgangspunkt i intervjuene i de to kommunene finner vi ikke grunnlag for å si at regelverket har skjevhet når det gjelder manns- og kvinnedominerte virksomheter. Men, dette må ses på bakgrunn av det vi i kapittel 1 karakteriserte som vårt viktigste funn: informantene gir klart uttrykk for at eventuelle kjønnsforskjeller ikke har fått stor oppmerksomhet.

### **Lovhierarkier**

*For det andre*, hvordan oppfattes de ulike lovene i forhold til hverandre, hvilke lovhierarkier oppfattes eller brukes blant aktørene? I 2009 ga en ansatt på en barnevernsinstitusjon følgende beskrivelse: «Barnevernsloven er alltid overordnet AML – det er jo vi som er de voksne» (sitert i Hagen, 2010, s. 79)

I 2016 utførte Arbeidstilsynet 171 tilsyn ved barnevernsinstitusjoner og skriver:

Det beskrives å være et større fokus på internkontroll, risikovurderinger og avvik knyttet til beboeren enn helse, miljø og sikkerhet for ansatte. Selv om institusjonene har kunnskap om utfordringer knyttet til vold og trusler og emosjonelle belastninger, er det ofte sett opp mot fagutøvelsen heller enn som risiko for arbeidstakerne». (Arbeidstilsynet, 2016, s. 7)

Disse funnene er i tråd med Fafos kvalitative undersøkelse fra 2010 (Hagen, 2010), det er brukeren og ikke den ansatte som settes i sentrum, både når det gjelder forebygging og bearbeiding av voldsepisoder. Ansatte opplever at arbeidsgiver rangerer lovene forskjellig og at lover som beskytter brukerne er viktigere enn arbeids-

miljøloven, og dersom lovenes intensjoner står i konflikt med hverandre må hensynet til den ansatte vike. Dette så vi også at ble løftet frem i den svenske studien (se kapittel1), hvor de pekte på at arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven gjelder parallelt, men at det i praksis er sosialtjenesteloven som gis forrang og at brukerperspektivet dominerer.

Også innen skolesektoren finnes det klare eksempler. Skåland (2020) skriver at

Erfaringene som fremkom i intervjuene (med lærere, vår tilføyelse), og som samsvarer med egen erfaring fra praksis som spesialpedagog, viser at det er vanskelig å ta inn over seg, når det er elever vi har en relasjon til, som krenker oss. En slik sterk avvikende elevatferd rettet mot oss, forklare mer eller mindre som naturlig og forståelig, i stedet for at vold og trusler er atferd vi passivt ikke skal godta at skjer i arbeidsmiljøet der vi til daglig arbeider.

I Opplæringsloven finner vi følgende bestemmelse:

*§ 9 A-5. Skjerpa aktivitetsplikt dersom ein som arbeider på skolen, krenkjer ein elev*  
Dersom ein som arbeider på skolen, får mistanke om eller kjennskap til at ein annan som arbeider på skolen, utset ein elev for krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering, skal vedkommande straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren.

Det er lett å se for seg at hensynet til den ansatte og til eleven kan komme i konflikt med hverandre her. Krenkelse fra elevens side er «naturlig og forståelig», men påstått krenkelse av eleven utløser aktivitetsplikt. Spørsmålet er dermed om hvordan tolkning og lovanvendelse kommer til uttrykk.

Spørsmålet om lovhierarkier var velkjent i de to kommunene vi intervjuet, noe følgende sitater illustrerer:

Eksempelvis opplæringsloven 9a, en elev som er krenket, er krenket. Alltid. Det er elevens perspektiv som skal brukes. Lærere blir rettsløse. Dette blir en kjempebelastning som gire krevde dilemmaer. Det tror jeg ikke et mannsdominert yrke ville funnet seg i.

Da vi reviderte hms-håndboka var verneombudene og de tillitsvalgte opptatt av at vi skulle snakke om at den ene loven ikke trumfer den andre - at lovverket rundt pasienten/barnet trumfer de ansatte.

At hensynet til brukerne ble satt foran hensynet til de ansatte var altså en velkjent problemstilling:

Som i barnehagene, vi er kjempegode på å lage risikovurderinger for ungene, passe på at de ikke skader seg, men risikovurdering for ansatte- der er man ikke så god, går på akkord, og jeg tror det er slik i helse og omsorg.

En av lederne var svært opptatt av dette: «Lovene er likestilte, ingen av lovene trumfer de andre». På vårt spørsmål om det også var slik i praksis ble vi fortalt at det ofte kunne være et vanskelig tema for de ansatte i møte med de pårørende:

Jeg har sittet i møte med pårørende og satt grenser, men det er heftig når direktøren må inn.

Både ledernes og brukernes tolkninger er altså viktig. Det sentrale spørsmålet blir dermed om vår informant – som klart støttet sine ansatte i tolkningen – er representativ for lederne eller om det er slik vi tidligere har eksempel på, at ledelsen forsterker presset fra brukerne.

### 3.3 Organisering av velferdsstaten

Helse- og sosialtjenester er som vi har sett den største næringen i Norge, og ingen andre land har en større andel av arbeidstakerne sysselsatt i denne næringen (STAMI 2019, s. 10). Og som vi har sett, dette er næringer hvor vi finner mange arbeidsmiljøbelastninger. Dette gjør at Norge, i forhold til andre land, har mange ansatte i utsatte næringer og ikke minst at mange av de kvinnelige arbeidstakerne i Norge er sysselsatt her. Norge er også et land hvor vi har høy tillit til offentlig sektor og vi har høye krav til tjenestenes kvalitet.

På dette punktet er vi derfor opptatt av to forhold: brukerrettigheter og forventninger. Kjellevold (2006, s. 3) presenterer brukerorientering som

«et verdivalg det er tilsynelatende allmenn enighet om. Et slikt valg må innebære en forventning til forvaltningen om å sette brukernes behov i sentrum for forvaltningens aktiviteter. Forfatteren mener brukerorientering, eller mer spesifikt hensynet til brukeren, består av flere elementer, hvor de sentrale kravene er at tjenestene skal være lett tilgjengelige, individuelt tilpassete og samordnete, og at tjenestemottaker får medvirke ved utforming og gjennomføring av tjenestetilbudet.»

Økt vekt på brukernes rettigheter er et sentralt trekk ved det som ofte får betegnelsen New Public Management. Jo flere rettigheter vi tilegner brukerne jo flere avveininger må gjøres, ikke bare mellom ulike hensyn – Kjellevold nevner likhet, rettssikkerhet og personvern, hensynet til effektiv ressursbruk, hensynet til faglig forsvarlighet og hensynet til selvforsørgelse og eget ansvar» (side 17), – men også hensynet til de ansatte og deres arbeidssituasjon.

Brukerorientering er en viktig del av debatten om arbeidsmiljøet i offentlig sektor. Brukerrettighetene eksempelvis innenfor helse- og sosialtjenestene, skal hevdes i møtet mellom bruker og den ansatte. Dette kan gi flere belastende situasjoner. For det første, de ansatte skal møte brukernes krav om brukerorienterte tjenester. Der som rammer og ressurser gjør dette vanskelig er det den ansatte som opplever brukers reaksjoner. Videre er det viktig å ta hensyn til brukernes forventninger. En av lederne vi intervjuet sa det slik:

Jeg tror at norske innbyggere er oppdradd på rettigheter, en tjeneste du har krav på, vi får stadig nye pålegg om dokumentasjon et cetera. Det er ingen balanse i samarbeidet nå. Vi har jobba mye med samskaping, folk må ta eierskap til egne løsninger, mestringsperspektiv er viktig, men ikke lett når staten kommer med stadig nye ordninger og krav.

I et av intervjuene fortalte en leder at koronapandemien hadde gitt ekstra utfordringer:

Etter korona har etterspørselen etter tjenester gått i været, aggresjonsnivået er mye høyere, og pårørende skjeller oss ut, er sinte og urimelige.

Koronapandemien førte til strammere prioriteringer i kommunene og dermed var det brukere som ikke fikk de tjenestene de forventet eller var vant til.

Også graden av kritikk av offentlig sektor er et viktig tema. Jo mer offentlig kritikk og jo hardere kritikk, jo mer press vil de ansatte kunne oppleve, både når det gjelder kvaliteten på tjenesten og forekomsten av vold og trusler. I kjølvannet av NAV-skandalen (NRK, 2019) var daværende NAV-sjef i tale til FOs landsmøte 2019, opptatt av å skjerme de ansatte mot brukernes oppførsel fordi hun var redd for at skandalen ville legitimere mer kritikk til den enkelte ansatte. I et tidligere prosjekt fra Fafo ble koblingen mellom den politiske debatten og ansattes arbeidssituasjon trukket frem, eller som respondenten formulerte seg: «Løfter fra Stortingets talerstol blir til krav i skranken». Det er de ansatte som må korrigere slike løfter eller gi fortvilte brukere beskjed om nivået på tilbudet.

Også i våre kommuner fikk vi eksempler på det gjennom at en av informantene fortalt om politikere i kommunen som var svært høylytte i sin kritikk av de kommunale tjenestene. Lederen var opptatt av å sette grenser for hva politikerne kunne si:

Tema – jeg har løftet det som har skjedd i løpet av sommeren, har løftet på tvers av sektor, løfta til HR, drøfta med politikerne, greit med misnøye, men stadig går flere over streken for anstendig oppførsel, vi har ansatte som ikke tør å gå på jobben

Sitatet nedenfor kan stå som en oppsummering:

Vi står tetter på konsekvenser av det du gjør. Face to face med pasientene, vi er tydelig eksponert for forventningsgap – pasient versus det vi kan tilby.

Brukernes forventinger koblet med de rammebetingelsene arbeidet utføres under, er altså en viktig arbeidsmiljøfaktor. Men også organiseringen av selve tjenesten er viktig her. Den ansattes mulighet for bruk av skjønn er et særlig viktig tema. Ansatte skal forvalte et regelverk og det skal være et gitt nivå på tjenestene. Kritikk av «fir-kanta» ansatte som ikke tar hensyn til den aktuelle situasjonen kan oppleves som en belastning for den ansatte. Igjen fremheves det at dette er særlig relevant innenfor helse- og omsorg:

Vi jobber med mennesker, og må gjøre valg som gir dårlig følelse når du går hjem. Det er lettere med rolleavklaring i teknisk sektor.

Valg som gir en dårlig følelse, er neppe i tråd med det vi kan anta er godt faglig skjønn.

### 3.4 Ressurser

Punktet om ressurser er ment å dekke tre ulike tema. For det første: i hvilken grad har ansatte tilgang på nødvendig utstyr som verneutstyr eller teknologiske hjelpemidler? Her viser vi til sitatene under det første punktet i dette kapittelet. For det andre, og det kanskje viktigste spørsmålet i diskusjonen: i hvilken grad fører knappe bevilgninger til økt arbeidspress og dermed økt belastning til de ansatte? Og for det tredje; det er også viktig å diskutere om det er situasjoner som særlig fører til press

på de ansatte. En av våre kommuner hadde sterk befolkningsvekst, noe som gjorde ressurs situasjonen ekstra vanskelig.

En annen fortalte om frustrasjonen ved å være den dårligste:

Innsparingene ramme jo alle, men helse og omsorg er den sektoren som ikke klarer å holde budsjettene, utad dårlig bilde.

Overskridelsene fikk konsekvenser for de andre delene av kommunen, men som respondenten la til: «behovet for tjenestene øker jo hele tiden ... omfang og kompleksiteten øker.»

Ressurser til tjenestene er åpenbart et helt avgjørende tema, vi går ikke nærmere inn i dette, men det er viktig å minne om at ressursknapphet kan slå forskjellig ut, slik respondentene nedenfor er opptatt av:

Vi har ansettelsesstopp og høy turnover, men det får ulike konsekvenser. Hos oss har vi mangel på ingeniører, men det er ingenting i forhold til helsesektoren, der blir det en evig runddans med sykefravær.

Tidspresset, barnet bestemmer tidsbruken, det går fortere å løfte enn å bruke hjelpemidler. Det blir langsiktige konsekvenser slitasje, mens i teknisk sektor - der er det umiddelbare konsekvenser hvis noe skjer. Skaden i barnehage vises ikke like lett.

### 3.5 Organisering av arbeidet

Organisering av arbeidet dekker to viktige punkter: organisering av arbeidsmiljøarbeidet og organisering av arbeidet i kommunen som sådan.

Når det gjelder arbeidsmiljøarbeid viser vi til innledningskapittelet hvor vi beskrev hvordan arbeidsmiljøarbeidet er organisert i de to kommunene.

Når det gjelder organisering av arbeidet er det flere forhold som er viktig å trekke inn i diskusjonen. Ansattes mulighet for bruk av skjønn har vi allerede vært innom. Det er arbeidsgiver som er ansvarlig for et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø». Lederressurser, det vil si hvor mange ansatte lederne har ansvar for, er dermed et viktig tema. Vi så i den svenske studien (kapittel 1) at lederne i hjemmetjenesten hadde ansvar for langt flere ansatte enn lederne i teknisk sektor. Vi har ikke funnet tall for lederspenning i kommunesektoren i Norge, men tabellen nedenfor som bygger på levekårsundersøkelsen gir noe informasjon.

Tabell 3.1 Andel lederer. Prosent. Kilde: LKU 2019

	Andel i ledende stilling	Andel av lederne med personalansvar
Privat	36,7	61,2
Kommunal	20,3	55,6
Statlig	22,9	42,2
Alle	31,2	58,6

Tabell 3.1 viser andelen arbeidstakere i ledende stilling og deretter andelen av lederne som svarer at de har personalansvar (og ikke bare faglig ansvar). Her ser vi at



andelen ledere i kommunen er noe lavere enn i statlig sektor og langt lavere enn i privat sektor (22,9 mot 36,7 prosent).

Samtidig er det velkjent at andelen deltid er svært høy i flere av tjenesteområdene i kommunen. Deltid betyr oftest flere ansatte å lede enn der heltid er normalen. I intervjuene ga da også flere av informantene uttrykk for at ledere i helse- og omsorg og barnehage typisk ville ha ansvar for flere ansatte enn ledere i teknisk sektor. Det handlet nettopp om mange deltidsansatte og utstrakt bruk av vikarer. Vi ble fortalt at mye at ledertiden går med til å fylle vaktlistene. I tillegg er, som vi har sett, sykefraværet høyt. Kombinasjonen mye deltid og mye sykefravær gir en krevende kabal. En av topplederne vi intervjuet ga denne beskrivelsen av sine underordnede ledere:

Dette er jo bare synsing, men jeg opplever at lederne består av veldig mange flinke damer som har veldig høye standarder, flink pike-syndrom, jeg må motivere lederne, de er så opptatt av å levere at det nesten blir for mye. De strekker det veldig langt – er en arbeidsmiljøutfordring, har mye samtaler med mine ledere for å sette grenser – god nok – så de ikke skal brenne seg. Jeg ser hvor mye de jobber og så mye de leverer i skole og barnehage, langt over det man kan forvente.

### **Deltid og stillingsstress**

Det er en rekke problemstillinger knyttet til deltid. Dette ligger utenfor vårt prosjekt, men vi vil likevel minne om at deltid også hører hjemme i diskusjonen om arbeidsmiljø. Vi vet at mange deltidsarbeidende «jakter vakter» og at det er mye usikkerhet knyttet til det å jobbe deltid. Dette kan skape stress hos den enkelte og forsterke uheldige arbeidsmiljøfaktorer. Ledere vi intervjuet var opptatt av at deltid og vikarbruk også sliter på de faste og heltidsansatte:

Typisk for en lørdag er det at det er en ansatt i turnus og ellers vikarer uten tilknytning til arbeidsstedet. Da føler den fast ansatte et stort ansvar. Det er en driver for sykefravær

### **Tidsstyrt og oppgavestyrt arbeid**

Tid og oppgave er to ulike måter å organisere og fordele arbeid. Med tidsstyring tildeles en oppgave en viss mengde tid, mens oppgavestyrt arbeid innebærer at oppgaven i seg selv styrer – man utfører så mange oppgaver som mulig innenfor den tiden man arbeider. Her finner vi store forskjeller mellom ulike bransjer; eksempelvis kan man bruke x minutter per pasient i hjemmetjenesten, men alle pasientene skal behandles. Oppgavene innenfor teknisk sektor har mer preg av oppgavestyrt arbeid, som en av informantene uttrykte det:

Det er ulikt - i arbeid med mennesker er det alltid relativt, strekker seg langt med den sosiale samvittigheten sin, nesten et kall. Han som jobber med dørlåsen kan sette en planke over og si at det gjør vi det ferdig i morgen. Det er en helt annen tilnærming der du jobber med folk.

En annen informant koble tidsstyring sammen med ansattes kompetanse:



Vi har hatt en diskusjon i kommunen. De ansatte har i årevis sagt at vi kan ikke løpe fortere, og det ble gjennomført tidsstudier sammen med de tillitsvalgte, her fant de at direkte brukertid i hjemmetjenesten bare var 34 prosent. Så vi satte oss ned med de ansatte, snakket ikke bare om tid, men også organiseringen av arbeidet. Da tvang det seg fram – hva slags bestillinger har vi, hvor lang tid tar det? Baksiden av dette er en total tidsstyring, dette er førstelinja – her må vi ha veldig gode fagfolk. Blir de fortalt hvor mange minutter de har på hver oppgave – da kan de jo ikke bruke faget sitt.

Respondenten var altså opptatt av at gode fagfolk må få bruke sitt faglige skjønn, det henger nøye sammen med punktet under.

### 3.6 Arbeidets art

En av informantene våre var opptatt av hvordan oppgavefordelingen i seg selv var et grunnlag for stress for de ansatte:

Nå er det slik at en rekke yrkesgrupper møter brukeren, det er sykepleier, fysioterapeut osv., men ingen av dem har mandat til å det helhetsansvaret for brukeren, som dedikerte fagfolk har lyst til å ta.

Dette sitatet gir en god inngang til å snu blikket bort fra arbeidsplassen og over på den ansatte selv. I hvilken grad er forhold knyttet til den ansattes yrkesetikk og indre driv med på å øke arbeidspress og arbeidsmiljøfaktorer?

I FOs Yrkesetiske grunnlagsdokument kan vi blant annet lese at:

Profesjonsutøverne har som sitt samfunnsoppdrag å bistå mennesker som har behov for hjelp, for å sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet .... Profesjonsutøvernes arbeid skal ta utgangspunkt i brukernes/klientenes egne verdier, kunnskap og ressurser. De har et ansvar for å påse at tiltak og tjenester ikke bidrar til å umyndiggjøre brukerne/klientene. (FO, u.å. s. 2)

Sykepleierforbundet sier det slik i sine yrkesetiske retningslinjer:

Sykepleieren ivaretar den enkelte pasients verdighet og integritet, herunder retten til faglig forsvarlig og omsorgsfull hjelp, retten til å være medbestemmende og retten til ikke å bli krenket. (Norsk sykepleierforbund, u.å, avsnitt 2)

I Lærerprofesjonens etiske grunnlag finner vi følgende:

Vi har ansvaret for tillitsfull samhandling med dem vi jobber for og med. Vår lojalitet ligger hos barnehagebarn og elever for å fremme deres beste. (Utdanningsforbundet, u.å.)

Det er brukeren som settes i sentrum. Et sentralt funn i våre intervjuer er at informantene viser til ulikhetene i arbeidet som gjøres i de kvinne- og mann- dominerte virksomhetene i kommunen. De kommer stadig tilbake til at det å jobbe med mennesker er noe helt annet enn å jobbe med ting.

Innenfor de kvinne- og mann- dominerte yrkene er mye av arbeidsbelastningene knyttet til arbeid med mennesker. Rollekonflikt og emosjonelle krav er, som vist tidligere, faktorer som inngår i arbeidsmiljøarbeidet. Våre informanter er også kjent med disse begrepene og med arbeidsmiljøbelastningene i de kvinne- og mann- dominerte yrkene, men det

ser ut til å være få verktøy eller virkemidler tilgjengelige for å adressere eller løse utfordringen. I stor grad gir informantene uttrykk for at det blir et individuelt ansvar:

Det er et dilemma, hvor ligger lojaliteten, til pasient eller system. Å si nei, det er vanskelig.

Den belastningen det er at du skal ordne opp i alt. Føler at du alltid kommer til kort – stor belastning

I Fafos tidligere prosjekt om vold og trusler (Hagen, 2010) var vi opptatt av hvorvidt hensynet til bruker bidro til at de ansatte i mindre grad tok hensyn til å beskytte seg selv. Ansatte som ble intervjuet i barnevernet fortalte om episoder hvor politiet kom i verneutstyr og den ansatte i barnevernet i sandaler. Andre fortalt om hvordan de gikk alene inn på rommet til utagerende beboer uten å vente på kolleger. I rapporten spør vi derfor om det er mulig å tenke seg at ansatte sterkt preget av omsorgsrasjonalitet er i stand til å sette hensynet til seg selv foran brukeren i situasjoner med stor risiko? Omsorgsrasjonalitet viser til at aktører – altså i vårt tilfelle ansatte - kan være styrt av kombinasjonene rasjonalitet og følelser, det er ikke snakk om enten eller.

Spørsmålet er relevant også når risikoen ikke er akutt, men handler om ulike arbeidsmiljøutfordringer som ansatte i omsorgsyrkene i kommunen står overfor.

Problemstillingen var kjent blant de vi intervjuet i kommunene:

Jeg har hørt fra verneombudene at det blir diskutert ... at alt er tilgjengelig (av verneutstyr og hjelpemidler), men det er litt ulikt hvor flinke folk er til å bruke det, noen synes dessverre det er tungvint.

En annen pekte på at pandemien ga erfaringer man måtte gripe fatt i:

Noe som kanskje er bra med Korona er at man nå er blitt opptatt av verneutstyret, de ansatte kan ikke gå på jobb uten visiret osv. – kanskje hvis man er flink til å ta tak i dette nå – så kan man kanskje ta tak i den kulturen. Men tidligere – ganske sikker på at man ikke er flinke nok

Det synes altså å være et potensial for å bli flinkere til å bruke utstyr og tenke på risikoen i arbeidet.

Det synes også rimelig å anta at arbeidets art er viktig for lederne. Jacobsen skriver om forskjeller mellom ledere i offentlig og privat sektor og sier at:

Derimot er ledere i offentlige organisasjoner mye mer prososialt motivert enn sine kolleger i privat sektor. En viktig beveggrunn for ledere i offentlige organisasjoner er altså et ønske om å hjelpe andre, ikke bare å tjene penger eller ha en interessant jobb. Dette ser ut til å være et sentralt «offentlig etos» (Jacobsen, 2019).

### 3.7 Oppsummering

I dette kapittelet har vi, basert på diskusjoner og funn fra kommuneintervjuene, identifisert noen sentrale forskjeller i arbeidsmiljøet i den mannsdominerte tekniske sektoren og de kvinnedominerte sektorene, helse og omsorg og undervisning. Vi har laget en skjematisk fremstilling over forskjellene som synliggjør at det er forskjeller langs mange dimensjoner: det er forskjeller i ressurser, som tilgang på utstyr. I

tekniske sektor fremholdes dette som godt og lett tilgjengelig, i de kvinnedominerte sektorene må ansatte i større grad be om å få utstyr. Det handler om organisering av arbeidet, i teknisk sektor styres arbeidet av oppgaven som skal utføres. I omsorgtjenesten, og særlig hjemmetjenesten, er arbeidsoppgaven tidsstyrt, det er beregnet hvor lang tid man skal bruke på den enkelte oppgaven. Deltid og turnus er mer utbredt i de kvinnedominerte sektorene. Det innebærer også at lederne i disse sektorene har ansvar for flere ansatte enn ledere i teknisk sektor. Det som fremstår som den store forskjellen er det vi beskriver som at man i teknisk sektor jobber med ting mens man i de kvinnedominerte jobber med mennesker. Det relasjonelle arbeidet fremstår som en særlig utfordring i arbeidsmiljøarbeidet. Det er temaet i neste kapittel.

<p><b>Teknisk sektor</b>          Ute (menn) – inne (blandet)          God tilgang til utstyr          Ting          - Faglighet          - Oppgaver kan defineres          - Indirekte kontakt med brukere          - Kollektive rettigheter          - Enklere avviksregistrering          Heltid, fast arbeidstid          Ledelse          - Mindre lederspenn          Faste          Synlige skader - uhell</p>	<p><b>Helse- og omsorg/ oppvekst</b>          Kvinnedominert (80+)          Utstyr ingen selvfølge          Mennesker          - Tilgang/mengde tjeneste          - Umettelig behov          - Direkte kontakt med brukere          - Individuelle rettigheter          - Krevende avviksregistrering          Deltid/turnus          Ledelse          - Større lederspenn, mye administrering          Vikarer          Usynlige skader – slitasje</p>
---	---

## 4 Relasjonelt arbeid

---

Denne rapporten bygger på et begrenset empirisk materiale, men vi vil likevel trekke frem to klare funn: Det er lite oppmerksomhet om hvorvidt manns- og kvinnedominerte bransjer i kommunen har ulike arbeidsmiljøutfordringer, og dermed hvorvidt arbeidet bør legges opp på ulike måter. Men, her er det viktig å legge til at våre respondenter i all hovedsak ga varianter av utsagnet «*Det er nok viktig, men jeg har ikke tenkt mye på det/vi har ikke snakket mye om dette*».

Vårt andre hovedfunn handler i stor grad om arbeidets art og kommunens forpliktelser om å gi innbyggerne gode tjenester. Det fremheves at dette er krevende arbeid innenfor stramme rammer. Ledelsen berømmer sine ansatte for god innsats, men vi finner også en bekymring om at «de jobber seg syke», dette knyttes til at dette er relasjonelt arbeid og at yrkesetikken er sterk. Et par sitater oppsummerer dette:

Jeg tror de (ansatte i helse og sosialsektoren) blir syke av presset, det er sjelden det anerkjennes offentlig. Det presset de utsettes for – både internt og eksternt – budsjettene er som de er, det blir skåret flere steder pga. overforbruk i helse og sosial. Og jeg tror nok også at presset fra innbyggerne om å få gode nok tjenester, mange nok tjenester, jeg tror det rammer den mentale hygien.

Det er klart at i denne sektoren, mange år med fokus på budsjett/innsparing, tvungen til mange tiltak som går utover tjenesten, svært problematisk for de som jobber, blir stor slitasje, kommer tydelig frem, urealistiske budsjetter, blir lite lojalitet, samla frustrasjon rammebetingelser vs det man skal jobbe med.

Dette andre hovedfunnet danner grunnlag for dette avsluttende kapitlet, arbeidsmiljøutfordringene i kommunene er i stor grad knyttet til relasjonelt arbeid.

### 4.1 Håndtering av relasjonelt arbeid

I kapittel 2 viste vi hvordan ansatte i kvinnedominerte bransjer i kommunene er særlig utsatt for negative arbeidsmiljøfaktorer, her brukte vi Levekårsundersøkelsen og STAMIs analyser av denne som kilde. Funnene ble i stor grad bekreftet av de kvalitative intervjuene i de to kommunene; kontakten med brukerne kan innebære store belastninger. Dette er et av våre viktigste funn i undersøkelsen og vi går nå nærmere inn på dette temaet og bruker egne analyser av levekårsdata som grunnlag for diskusjonen. Fordi kontroll over arbeidet her er en viktig faktor, har vi valgt å konsentrere oss om ansatte, arbeidstakere i lederposisjoner er tatt ut av analysen,

Utgangspunktet er Karaseks modell fra 1979 hvor relasjonen mellom krav til arbeidet og ansattes autonomi settes i sentrum.

Tabell 4.1 Kontroll-krav-modellen.

		Jobbkrav	
		Lave	Høye
Autonomi	Lav	A: Passiv jobb	C: Stor belastning
	Høy	B: Liten belastning	D: Aktiv jobb

Kort sagt sier modellen at en arbeidstaker kan håndtere stort press hvis han eller hun har høy grad av autonomi. Vi finner fire idealtypiske arbeidssituasjoner: A) jobber med lav autonomi og lave krav, dette betegnes som passive jobber, her kan vi tenke oss at den ansatte har en monoton jobb uten særlig krav til kvalitet og innsats. Her kan vi legge til at de psykososiale jobbkravene knyttet til arbeidstakers mulighet for faglig og personlig utvikling ikke blir ivaretatt (aml §4, 2a) og heller ikke kravet om å gi arbeidstaker mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig arbeid (aml §4, 2c). Kravet om et godt arbeidsmiljø er dermed ikke innfridd. I neste rute (B: Liten belastning) har arbeidstakeren høy grad av autonomi, men lite krav. Arbeidstaker kan altså i stor grad bestemme over både over arbeidsutførelse og hvilke oppgaver som skal gjøres. Her vil vi anta at de ansatte er fornøyd med arbeidsmiljøet. I den tredje ruten (C: Stor belastning) finner vi en opphopning av negative arbeidsmiljøfaktorer; den ansatte har lav autonomi og står overfor strenge krav i arbeidssituasjonen. Dette er det helsefarlige arbeidet. Den siste ruta (D: Aktiv jobb) beskriver en jobbsituasjon hvor den ansatte har høy grad av autonomi, men også høy grad av press eller krav.

Knardahl (2011, s. 276) viser til modellen og skriver at «høye krav kombinert med lav kontroll kan utgjøre en helserisiko». Knardahl skriver videre at modellen har hatt meget stor innflytelse ikke bare på forskningen om arbeidsmiljø, men også når det gjelder tiltak og utformingen av jobber.

Modellen er blitt kritisert for svak begrepsavklaring; verken autonomi, kontroll eller krav er faste størrelser, det samme gjelder også innholdet i rutene; hva er en passiv eller aktiv jobb?

Som et bilde på hvor belastende jobben er har vi gått til levekårsundersøkelsens spørsmål om ansatte er fysisk og psykisk slitne når de kommer hjem fra arbeid.

Tabell 4.2 Fysisk utmattet når kommer hjem fra arbeid. Etter sektor. Bare ansatte. Prosent. Kilde LKU 2019.

	Menn				Kvinner			
	Privat	Kommunal	Stat	Alle	Privat	Kommunal	Stat	Alle
Daglig	6	4	4	5	7	10	7	8
Et par dager i uken	14	15	10	14	15	25	17	19
Omtrent én gang i uken	10	10	10	10	10	13	10	11
Et par dager i måneden	20	16	19	20	18	17	19	18
Sjeldnere eller aldri	50	56	57	52	50	36	47	44
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Om lag én av fem menn og én av fire kvinner er fysisk utmattet etter arbeidet minst et par dager i uken. Blant mennene er det liten forskjell mellom sektorene, men blant kvinner skiller kommunal sektor seg ut, her er andelen 35 prosent mot henholdsvis 22 og 24 prosent i statlig og privat sektor. Størst forskjell finner vi mellom menn i privat sektor (20 prosent) og kvinner i kommunal sektor (35 prosent).

I neste tabell ser vi på hvor ofte arbeidstakerne er psykisk utmattet når de kommer hjem fra arbeid.

Tabell 4.3 Psykisk utmattet når en kommer hjem fra arbeidet. Etter sektor og kjønn. Bare ansatte. Prosent. Kilde: LKU 2019

	Menn				Kvinner			
	Privat	Kommunal	Stat	Alle	Privat	Kommunal	Stat	Alle
Daglig	3	3	3	3	3	5	3	4
Et par dager i uken	7	9	9	8	10	16	15	13
Omtrent én gang i uken	6	8	7	7	9	11	11	10
Et par dager i måneden	17	21	21	18	17	18	19	18
Sjeldnere eller aldri	67	59	61	65	62	50	52	56
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Det er svært få norske arbeidstakere som er psykisk utmattet hver dag når de kommer hjem fra arbeidet. 12 prosent av mennene og 17 prosent av kvinnene opplever det minst et par ganger i uken. Sektor synes å spille liten rolle blant mennene, mens blant kvinnene finner vi noe høyere andel i offentlig sektor (13 mot hhv. 21 og 18 prosent i kommunal og statlig sektor). Størst forskjell finner vi mellom menn i privat sektor (10 prosent) og kvinner i kommunal sektor (21 prosent).

Vi finner dermed at det er blant kvinner i kommunal sektor at vi finner størst andel som er fysisk eller psykisk utmattet etter arbeidet. Hvorvidt dette er store forskjeller, er ikke opp til oss å vurdere. Men vi har gått litt grundigere inn i materialet når det gjelder kommunalt ansatte.

I tabell 2.6 (kapittel 2) viste vi at andelen som ofte jobber ansikt til ansikt med brukere er høyest i kommunal sektor. Vi finner imidlertid ingen sammenheng (målt ved Pearsons  $r$ ) mellom dette ansikt-til-ansikt-spørsmålet og spørsmålet om man er fysisk utmattet etter arbeidet, heller ikke når det gjelder psykisk utmattelse finner vi noen sammenheng og disse resultatene gjelder både kvinner og menn.

En mulig tolkning er at å jobbe ansikt til ansikt ikke er utmattende i seg selv. Men vi finner en sterk sammenheng mellom det å jobbe ansikt til ansikt og spørsmålet om man må skjule negative følelser (hhv.  $r = 0,47$  menn, og  $0,42$ , kvinner). I neste tabell viser vi svar på dette spørsmålet.

Tabell 4.4 I hvilken grad må du skjule negative følelser i arbeid. Etter sektor og kjønn. Prosent. Kilde: LKU 2019

	Menn				Kvinner			
	Privat	Kommunal	Stat	Alle	Privat	Kommunal	Stat	Alle
Daglig	4	11	6	5	9	13	8	10
Et par dager i uken	5	12	7	7	7	15	9	10
Omtrent én gang i uken	17	23	17	18	20	29	23	24
Et par dager i måneden	32	34	32	32	33	29	32	31
Sjeldnere eller aldri	43	20	38	39	32	15	28	25
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Analysen gjelder bare ansatte i kommunal sektor. Vi finner en klar sammenheng mellom det å jobbe ansikt til ansikt med brukerne og det å måtte skjule negative følelser både hos menn ( $r = 0,24$ ) og kvinner ( $r = 0,25$ ). I tillegg finner vi en sammenheng mellom å skjule negative følelser og fysisk utmattelse, denne sammenheng gjelder bare kvinnene ( $r = 0.19$ ).

### Mer om krav og kontroll

Men, som nevnt ovenfor, både krav og kontroll er utfordrende begreper. Vi vil først stille noen spørsmål knyttet til krav. I utgangspunktet er det brukerens lovfestede rettigheter som skaper krav. I den konkrete arbeidssituasjonen er det kanskje mer relevant å spørre hvem som står bak kravet. Her er bildet komplisert, er det:

- Ledere, og videre nærmeste leder eller systemet og med påfølgende spørsmål; i hvilken grad egner nærmeste leder å beskytte sine ansatte mot systemets krav?
- Brukere og pårørende, og tilsvarende: klarer leder å beskytte mot slike krav eller bidrar ledelsen til å forsterke kravene?
- Kolleger, bidrar ønsket om å ta hensyn til egne kolleger til å øke presset, og i tilfelle – hvilke kolleger tar man hensyn til?
- Arbeidstakeren selv, her handler det både om ønsket om å gjøre en god jobb av individuelle årsaker (prestisje, opprykk), men også om yrkesetikk og dermed ønsket om å gi så gode tjenester som mulig og å beskytte brukere mot eventuelle konsekvenser av trange budsjetter

For det andre er det vanskelig å skille krav og kompetanse. Jo høyere (eller riktigere) kompetanse, jo lettere vil det være å møte brukernes krav. Og videre, jo større samsvare mellom krav fra andre og den ansattes egen oppfatning av hva som er riktig å gjøre, dess mindre skadelig vil vi anta at kravet er. For å si det enkelt; det er forskjell på å ha mye å gjøre og å måtte gjøre ting man ikke finner faglig eller etisk forsvarlig.

## 4.2 Autonomi

En vanlig definisjon på autonomi er en persons evne til å selv bestemme sine handlinger og grunnlaget for disse. Første del av definisjonen viser også til at kompetanse er en viktig faktor, som et autonomt individ må jeg kunne utnytte egne kunnskaper i utførelsen av ulike handlinger. Andre del av definisjon tilsier at en arbeidstaker kan ha autonomi selv om hen er underlagt styringsrett – så lenge individet selv har

mulighet til å bestemme at man underlegger seg de lover og regler som gjelder på arbeidsplassen. En slik tolkning innebærer også at ufrivillig deltid og midlertidighet er en begrensning i individets autonomi.

Vi skal ikke gjøre noe forsøk på å definere autonomi ytterligere, men har hentet ut noen spørsmål fra levekårsundersøkelsen som viser hvordan muligheten til å bestemme over eget arbeid varierer mellom sektorer og mellom kjønn. Hensikten er ikke å gi en utdypende fremstilling, men å trekke frem noen resultater som kan gi grunnlag for refleksjon.

Det første spørsmålet gjelder hvorvidt den ansatte kan bestemme over hvordan arbeidet skal gjøres.

Tabell 4.5 I hvilken grad kan selv du bestemme over hvordan arbeidet skal gjøres? Etter sektor og kjønn. Bare ansatte. Prosent. Kilde: LKU 2019.

	Menn				Kvinner			
	Privat	Kommunal	Stat	Alle	Privat	Kommunal	Stat	Alle
I svært høy grad	32	23	23	30	25	17	14	20
I høy grad	38	46	41	39	34	41	36	37
I noen grad	19	20	23	20	25	32	30	28
I liten grad	7	9	8	7	11	7	13	10
I svært liten grad	4	3	6	4	6	4	7	5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Det skiller omtrent 10 prosentpoeng mellom norske kvinner og norske menn når det gjelder hvorvidt man selv kan bestemme over hvordan arbeidet skal gjøres. Blant begge kjønn finner vi at andelen som svarer i svært høy grad er størst i privat sektor. Størst forskjell finner vi mellom menn i privat sektor (32 prosent) og kvinner i statlig sektor (14 prosent), her er det viktig å legge til at helseforetakene inngår i statlig sektor. Andel blant kvinner i kommunal sektor som svarer tilsvarende er bare litt høyere (17 prosent). Forskjellen mellom menn og kvinner i kommunal sektor er 6 prosentpoeng, legger vi sammen i svært høy og høy grad er forskjellen 11 prosentpoeng.

Neste spørsmål handler om arbeidstempo.

Tabell 4.6 I hvilken grad kan du selv bestemme ditt arbeidstempo? Etter sektor og kjønn. Bare ansatte. Prosent. Kilde: LKU 2019.

	Menn				Kvinner			
	Privat	Kommunal	Stat	Alle	Privat	Kommunal	Stat	Alle
I svært høy grad	27	18	17	25	20	11	12	15
I høy grad	35	37	36	35	32	28	28	30
I noen grad	26	32	31	27	30	38	35	34
I liten grad	9	9	13	10	12	17	18	15
I svært liten grad	4	4	3	4	6	7	7	6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100



Svarene på spørsmål om arbeidstempo viser et tilsvarende mønster som i tabell 4.5. Andelen som svarer i svært høy grad er størst i privat sektor blant både kvinner og menn. Størst forskjell er det mellom menn i privat sektor (27 prosent) og kvinner i offentlig sektor (hhv. 11 prosent i kommunal sektor og 12 i statlig). Legger vi sammen i svært høy og høy grad øker forskjellen; andelen er 62 prosent blant menn i privat sektor og 40 prosent blant kvinner i offentlig sektor. Forskjellen mellom menn og kvinner i kommunal sektor er 9 prosentpoeng (i svært høy grad), legger vi sammen i svært høy og høy grad er forskjellen 13 prosentpoeng.

Det tredje spørsmålet vi er opptatt av er hvorvidt ansatte selv kan bestemme hvilke oppgaver de skal utføre.

Tabell 4.7 I hvilken grad kan du selv bestemme hvilke oppgaver du skal få? Etter sektor og kjønn. Bare ansatte. Kilde: LKU 2019.

	Menn				Kvinner			
	Privat	Kommunal	Stat	Alle	Privat	Kommunal	Stat	Alle
I svært høy grad	16	9	8	14	13	6	4	9
I høy grad	23	25	22	23	19	18	13	18
I noen grad	31	37	37	32	32	39	39	36
I liten grad	19	19	20	19	20	22	26	22
I svært liten grad	12	11	13	12	17	15	18	16
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Ikke overraskende finner vi igjen det samme mønsteret, men kjønnsforskjellene innad i kommunal sektor er noe mindre. 39 prosent av menn i privat sektor svarer at de i svært høy eller høy grad kan bestemme over hvilke oppgaver de skal få, tilsvarende tall blant kvinner i kommunal sektor er 24 prosent.

Selv om forskjellene ikke er veldig store finner vi et klart mønster: kvinner i kommunal sektor synes å ha mindre autonomi enn menn i kommunal sektor og ansatte i privat sektor skårer høyere. Størst grad av autonomi finner vi blant menn i privat sektor.

Det siste spørsmålet vi er opptatt av handler også om autonomi, men nå er det beslutninger og ikke selve utførelsen av arbeidet vi er opptatt av.

Tabell 4.8 I hvilken grad kan du påvirke beslutninger som er viktige for ditt arbeid? Etter sektor og kjønn. Bare ansatte. Prosent. Kilde: LKU 2019

	Menn				Kvinner			
	Privat	Kommunal	Stat	Alle	Privat	Kommunal	Stat	Alle
I svært høy grad	24	12	13	22	15	8	6	11
I høy grad	36	33	36	36	32	30	26	30
I noen grad	28	42	36	30	35	45	48	41
I liten grad	8	9	11	9	12	12	13	12
I svært liten grad	4	3	5	4	6	5	7	6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Igjen ser vi at menn skårer høyere, 22 prosent svarer at de i svært høy grad kan påvirke beslutninger og tilsvarende tall blant kvinnene er 11 prosent. Slår vi igjen sammen de to øverste kategoriene øker forskjellen 50 prosent blant menn og 41 prosent blant kvinner. Og igjen finner vi flest som kan påvirke i privat sektor, dette gjelder både kvinner og menn. Forskjellen mellom menn i privat sektor og kvinner i kommunal sektor som svarer i svært høy grad er 16 prosentpoeng.

Vi har bare gjort et lite utsnitt av levekårsundersøkelsen og kan på ingen måte konkludere. Men, funnene tyder på at ansatte i kommunal sektor og spesielt kvinnene i kommunal sektor er utsatt for sterkere krav og har mindre kontroll enn ansatte (og særlig menn) i privat sektor. Men, på bakgrunn av intervjuene våre vil vi peke på at presset i stor grad kommer fra kombinasjonen av krav fra brukere og ansatte som ønsker å innfri dem innenfor stramme rammer. Som vi også så i tabell 2.4, dette gjelder særlig ansatte innenfor helse og omsorg.

### 4.3 Mestring av relasjonelt arbeid –virkemidler

Prosjektet bygger, slik vi har vært inne på flere ganger, på et begrenset antall intervjuer i to kommuner. Men, resultatene våre er i tråd med hva vi finner i STAMIs og våre egne analyser av levekårsundersøkelsene; ansatte i helse- og omsorgstjenestene har mer press og mindre kontroll enn andre yrkesgrupper (se tabell 2.4). Et sentralt spørsmål er om man evner å beskytte de ansatte mot et umettelig krav bygget på brukernes behov og ønsker. Dette vil blant annet handle om arbeidsorganisering, ressurstilgang, ledelse og kompetanse. Men det er neppe kontroversielt å hevde at brukerne alltid vil ha ønsker og behov som ikke lar seg tilfredsstille. De ansatte må dermed ikke bare beskyttes mot press, de må også kunne mestre restpresset, eller altså det presset fra brukerne man ikke kan unngå.

Våre to kommuner bruker 10faktor for å kartlegge arbeidsmiljøet. KS beskriver 10faktor slik:

Undersøkelsen er både medarbeiderskaps- og ledelsesorientert og fanger opp viktige faktorer på medarbeider-, gruppe-, organisasjons- og ledernivå. Resultatene skal danne grunnlag for medarbeider-, organisasjons- og lederutvikling. (KS, 2020)

De ti faktorene er (KS, 2020):

- 1 Indre motivasjon (Mine arbeidsoppgaver er i seg selv en viktig drivkraft for meg.)
- 2 Mestringstro (Samme hva som skjer i jobben min, er jeg vanligvis i stand til å takle det.)
- 3 Autonomi (Jeg har mulighet til å tenke og handle selvstendig i jobben min.)
- 4 Bruk av kompetanse (Jeg får brukt det jeg kan (dvs. mine kunnskaper, ferdigheter og evner) slik jeg forventet da jeg tok denne jobben.)
- 5 Mestringsorientert ledelse (Min nærmeste leder gir meg nyttige råd og støtte slik at jeg kan forbedre meg.)
- 6 Rolleklarhet (Jeg vet når jeg har prioritert tiden min på jobb riktig.)
- 7 Relevant kompetanseutvikling (Opplæringen/kompetanseutviklingen jeg får muligheter til å delta ved er tilpasset mine oppgaver.)

- 8 Fleksibilitetsvilje (Jeg er villig til å gjøre ting på en annen måte enn jeg pleier, hvis min leder ønsker det.)
- 9 Mestringsklima. (I min avdeling/arbeidsgruppe blir medarbeiderne oppmuntret til å samarbeide og utveksle tanker og ideer.)
- 10 Prososial motivasjon (Det er viktig for meg å kunne jobbe med noe som er til nytte for andre.)

Påstanden bak hver faktor er det eksempelet som trekkes frem i KS' egen beskrivelse av de ulike faktorene. 9 av de 10 faktorene setter den ansatte i fokus, mens faktor nummer 9 fokuserer på samarbeid mellom de ansatte. Vårt prosjekt inneholder ingen evaluering av 10faktor, men det kan kanskje være grunn til å spørre om 10faktor bidrar til å utvikle beskyttelse mot press fra brukerne eller om presset individualiseres gjennom den sterke vekten på den enkeltes mestringsevne?

## 5 Avsluttende diskusjon

Innledningsvis pekte vi på at dersom det er slik at kvinner har dårligere helse og oftere blir uføretrygde enn menn som følge av arbeidsrelaterte forhold, er det en problematisk kjønnsulikhet. Gjennom rapporten har vi ved bruk av offentlig statistikk, forskning og funn fra intervjuer i to kommuner, synliggjort at det arbeidsmiljøbetingelser og arbeidsmiljøutfordringer er ulike i kvinnedominerte og mannsdominerte sektorer og yrker i kommunen. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet fremstår som en sentral forklaring på kjønnsforskjeller i arbeidsrelaterte helseplager. Sentralt er at kvinnedominerte yrkene i kommunal sektor i stor grad omfatter møter og kontakt med mennesker/brukere og at det, sammen med begrensede ressurser, ser ut til å innebære særlige arbeidsmiljøutfordringer og belastninger. Det betyr samtidig at de helseutfordringene som kjennetegner de kvinnedominerte yrkene også rammer menn som jobber i de samme yrkene. Det er altså belastningen i yrke og ikke kjønn som forklarer forskjellene i arbeidsrelatert helse.

Likevel, det kjønnsdelte arbeidsmarkedet alene forklarer ikke hele forskjellen, og i et forsøk på å grave litt dypere benytter vi oss av en forklaringsmodell utarbeidet av Lewis og Mathiassen (2013) for det svenske arbeidstilsynet (Arbetsmiljöverket) i en analyse av kjønnsforskjeller når det gjelder arbeidsmiljøbelastninger. Modellen er relevant også for norske forhold, STAMI (2019, s. 9) skriver eksempelvis at «De fleste arbeidsmiljøforholdene som beskrives, viser at det er store likehetstrekk mellom Norge og de øvrige skandinaviske landene».

Tabell 5.1 Forklaringsmodell. Kilde: Lewis & Mathiassen 2013, s. 9.

	Yrke	Oppgaver	Belastning	Effekt	Reaksjon	Mottakelse	Årsak
6	Samme yrke	Samme yrke, samme oppgaver	Samme oppgave, like belastninger	Samme belastning, like fysiske effekter	Samme fysiske effekt, like reaksjoner	Samme reaksjon, <b>ulike</b> mottakelse	Holdninger i bransjen
5	Samme yrke	Samme yrke, samme oppgaver	Samme oppgave, like belastninger	Samme belastning, like fysiske effekter	Samme fysiske effekt, <b>ulike</b> reaksjoner		Kjønnsroller og tradisjoner i yrket
4	Samme yrke	Samme yrke, samme oppgaver	Samme oppgave, like belastninger	Samme belastning, <b>ulike</b> fysiske effekter			Kjønns spesifikk biologi
3	Samme yrke	Samme yrke, samme oppgaver	Samme oppgave, <b>ulike</b> belastninger				Utforming av arbeidsplassen/fysisisk styrke
2	Samme yrke	Samme yrke, <b>ulike</b> oppgaver					Holdninger hos arbeidsgiver
1	<b>Ulike</b> yrker						Kjønnsdelt arbeidsmarked

Med utgangspunkt i denne forklaringsmodellen kan kjønnsforskjeller i arbeidsmiljøbelastninger altså skyldes:

- At kvinner og menn jobber i ulike yrker og at ulike yrker har ulike belastninger. Forskjellen skyldes det kjønnsdelte arbeidsmarkedet (nivå 1).
- At kvinner og menn i samme yrker får tildelt ulike oppgaver – eksempelvis kan menn i barnehagen ta seg at røff fysisk lek mens kvinner er ansvarlig for eventyrstund. Forskjellen skyldes dermed holdninger hos arbeidsgiver, eller andre forhold som tildeler menn og kvinner ulike oppgaver (nivå 2).
- At kvinner og menn i samme yrke har samme oppgaver, men belastningen kan likevel være forskjellig - eksempelvis kan kvinner i større grad enn menn ha behov for hev og senk-stellebord i barnehagen for å løfte opp barna. Forskjellen skyldes dermed i stor grad utforming av arbeidsplassen og tilgang på utstyr (nivå 3).
- At kvinner og menn i samme yrke og med samme oppgaver opplever de samme belastningene – i vårt eksempel tunge løft, men effekten er forskjellig, eksempelvis kan kvinner ha særskilte biologiske trekk som gjør at kroppen tåler færre tunge løft. Forskjellen skyldes altså kjønns spesifikk biologi (nivå 4).
- At kvinner og menn i samme yrke og med samme oppgaver opplever de samme belastningene og effekten er den samme, det er altså ingen biologisk komponent. Men, det kan likevel være kjønns spesifikke reaksjoner; kvinnelige ansatte kan bortforklare den negative effekten av tunge løft, eksempelvis ved å peke på tradisjoner i yrket, mens menn som går inn i tradisjonelle kvinneyrker – som barnehage – kan være mer motivert til å registrere belastninger. Forskjellen skyldes altså kjønnsroller og tradisjoner i yrket (nivå 5).
- At kvinner og menn i samme yrke og med samme oppgaver opplever de samme belastningene og effekten er den samme og det er ingen kjønns spesifikke reaksjoner, enkelt sagt kvinner og menn gir uttrykk for de samme negative belastningene. Mottakelsen kan likevel være forskjellig, eksempelvis kan ledelsen gi uttrykk for at kvinner må finne seg i å bli skjelt ut av mannlige foreldre i barnehagen i større grad enn menn. Forskjellen kan dermed knyttes til holdninger i bransjen (nivå 6).

Forskjellen på nivå 5 og 6 er altså hvorvidt det er den ansatte selv eller omverdenen som bruker kjønns spesifikke reaksjoner. Modellen er et godt utgangspunkt for å problematisere hvordan kjønns spesifikke forskjeller i arbeidsmiljø og arbeidsmiljøbelastninger kan identifiseres og studeres. Det kjønnsdelte (nivå 1) arbeidsmarkedet henger sammen med velferdsstatens organisering. Holdninger (nivå 2, 5 og 6) handler både om tradisjonelle forestillinger om kjønnen adferd, men det handler også om hvordan arbeidstakers interesser vektet i forhold til brukerne. Utforming av arbeidsplassen (nivå 3) handler om organisering av arbeidet og om ressurser til arbeidsmiljøarbeid. Nivå 4 viser til kjønns spesifikk biologi, dette kan vi knytte til diskusjonen om hvorvidt lovverket har en kjønnen dreining, altså om det i utgangspunktet er tilpasset menn og menns arbeidssituasjon, slik for eksempel Ose (2019) har hevdet.

Hvorvidt de enkelte trinnene i trappen er relevante i en norsk sammenheng har vi ikke undersøkt spesifikt, men som vi har pekt på over er det er mange likheter mellom arbeidsmarkedene i Norge og Sverige.

Rapporten bygger på et begrenset datamateriale, bare to kommuner inngår. Å si noe generelt på bakgrunn av et slikt materiale er vanskelig. Det vi har forsøkt å få

frem er momenter som kan bidra til en økt bevissthet og oppmerksomhet om arbeidsmiljøutfordringer i de kvinne-dominerte yrkene i kommunal sektor.

## 5.1 Momenter til en videre diskusjon

På bakgrunn av våre intervjuer er det viktigste funnet i denne undersøkelsen den mangel på oppmerksomhet om kjønnsforskjeller vi avdekket. Informantene forteller at dette ikke er noe de snakker mye om, men legger gjerne til at det burde vi nok. Og det er store kjønnsforskjeller i arbeidsmiljøbelastningene i norsk arbeidsliv. Gjennom å bruke eksisterende statistikk har vi vist at det er i de kvinne-dominerte sektorene i offentlig sektor at belastningen er størst. Og det er her rommet for selvbestemmelse og autonomi er minst.

Mangel på oppmerksomhet om kjønnsforskjeller i arbeidsmiljø og forskjeller i arbeidsmiljøarbeid i ulike bransjer, kan synes paradoksal i en situasjon hvor sykefravær står høyt på dagsorden både hos virksomhetene selv og i den politiske debatten. Til tross for omfattende forskning mangler vi fortsatt gode svar på hvorfor kvinner har høyere sykefravær enn menn.

Heller ikke denne rapporten gir gode svar på spørsmålet, det har heller ikke vært vår ambisjon. Men, arbeidet har avdekket noen tema som fortjener en større plass i debatten. Vi vet at arbeidsmiljø er en sentral faktor for å forklare sykefravær, som STAMI (2021) oppsummer:

«Risikoen for sykefravær er lavere når arbeidstaker opplever:

- kontroll over eget arbeid, for eksempel ved å kunne bestemme selv når eller hvordan ulike oppgaver skal løses, variere mellom oppgaver og utnytte egne evner
- kontroll over egen arbeidstid
- et positivt sosialt klima på arbeidsplassen, dvs. støtte og oppmuntring fra leder og medarbeidere

Risikoen for sykefravær er høyere når arbeidstaker opplever:

- en kombinasjon av høye jobbkra- (mange oppgaver, høyt tempo) og liten grad av selvbestemmelse
- mobbing og trakassering
- tungt fysisk arbeid, dvs. helkroppsarbeid som krever mye muskelkraft for å løfte eller flytte gjenstander eller mennesker
- arbeidsoppgaver som krever at nakke eller rygg holdes i framoverbøyd stilling over lengre tid
- gjentatte og ensidige arbeidsbevegelser, som f.eks. arbeid med tastatur, mus og dataskjerm»

Gjennomgangen vår har vist at kvinner i helse- og sosialsektoren skårer lavt på flere av de positive og høyt på de negative faktorene (se tabell 2.4 – arbeidsmiljøprofiler). Spørsmålet er dermed hvilke forhold som med fordel kan inngå i en diskusjon om hvorfor det er slik – og videre: hva man kan gjøre for å endre det?

Utgangspunktet vårt er at dette er relasjonelt arbeid, det er arbeid som på en eller annen måte behandler eller skal påvirke mennesker. Det gjelder som lærer,

barnehagelærer, helsefagarbeider, sykepleier, sosionom, barnevernspedagog eller ansatt på NAV-kontoret.

I rapporten har vi vært opptatt av seks ulike forhold: reguleringer, likestilling, organisering av velferdsstaten, ressurser, organisering av arbeidet og arbeidets art. Her presenterer vi dem som spørsmål til videre diskusjon:

### **Er reguleringer og lovverk tilpasset relasjonelt arbeid?**

Sterk vekt på brukerrettigheter og brukermedvirkning er kjennetegn ved dagens organisering av de kommunale velferdstjenestene. Vi har fått flere eksempler på at ulike rettigheter og plikter kan komme i konflikt med hverandre, eksempelvis når retten til et forsvarlig arbeidsmiljø for den ansatte møter voldelige brukere med behov for pleie. Det kan være grunn til å etterlyse mer kunnskap om hvordan de ansatte skal forholde seg til slike dilemmaer.

Dilemmaet kan også illustreres gjennom å spørre om vi finner ulike logikker i arbeidet til Helsetilsynet og Arbeidstilsynet. Begge har i oppdrag å føre tilsyn med tjenestene, men med ulike utgangspunkt. Et enkelt spørsmål er å spørre ansatte og ledelse om hvilket tilsyn de er mest opptatt av. Oppfattes et pålegg fra Helsetilsynet mer eller mindre alvorlig enn et pålegg fra Arbeidstilsynet?

Det er vanskelig å beskytte ansatte mot den belastningen det er å forholde seg til krevende brukere eller brukere i vanskelige livssituasjoner. Ingen ønsker en situasjon hvor vi betrakter brukere som arbeidsmiljøproblem, men det er grunn til å etterlyse en diskusjon om hvordan vi skal kunne beskytte ansatte med relasjonelt arbeid: hva skaper belastning, hvor legitim oppfattes belastningen å være, og hvilken tyngde har en slik belastning opp mot andre utfordringer som tjenestene står overfor.

Det er dokumentert at menn langt oftere mottar yrkesskadeerstatning enn kvinner (Nielsen & Moland, 2012). En forklaring på dette kan være at de skader og sykdommer som kan godkjennes, i hovedsak ble definert for 60 år siden (NOU 2008:11) og bærer preg av å være tilpasset tradisjonelle mannsdominerte næringer som for eksempel industrien. Folketrygdlovens §13-3 om yrkesskade sier blant annet at «belastningslidelser som over tid har utviklet seg i muskel-/skjelettsystemet, regnes ikke som yrkesskade. Det samme gjelder lidelser som har utviklet som følge av psykiske påkjenninger eller belastninger over tid». Et spørsmål er hvilken betydning en slik kategorisering eller definisjon av yrkesskade har for hvordan det arbeides med arbeidsmiljø og arbeidsbelastninger i ulike sektorer. Og hvor godt disse beskrivelsene treffer de kvinnedominerte yrkene i kommunal sektor.

### **Likestilling – er biologiske forskjeller et legitimt argument?**

Modellen vi har hentet fra Lewis og Mathiassen (2013) (tabell 5.1 over) antyder at biologiske forskjeller også er et moment. Betydningen er todelt: for det første, i) finnes det biologiske forhold som gir ulike fysiske og psykiske belastninger og ii) i hvilken grad møter belastningene kjønnete reaksjoner? Den første betydningen bringer oss til spørsmålet om biologiske forskjeller er et legitimt argument og hvorvidt slike forskjeller bør gjenspeiles i organiseringen av arbeidsmiljøarbeidet. Den andre betydningen bringer oss til mer tradisjonelle likestillingsspørsmål; er det fortsatt slik at vi

har andre forventninger til kvinnelige enn mannlige arbeidstakere? Gir typisk mannlige belastningsskader mer engasjement og legitimitet enn kvinnelige?

### **Organisering av velferdsstaten – ressurser avgjør?**

Trenger vi en tydeligere erkjennelse av at relasjonelt arbeid er belastende i seg selv? Å stille dette spørsmålet betyr selvsagt ikke at ressurser og organisering (heltid, fast stillinger og kontinuerlig opplæring) ikke er viktig, men at det kan være forhold ved arbeidet som ikke automatisk blir borte dersom bevilgningene øker? Vold og trusler mot ansatte fra brukere er et slikt eksempel.

Samtidig er det verd å stille spørsmål ved ressurstilgangen til arbeidsmiljøarbeidet i manns- og kvinnedominerte bransjer. Er det slik at ressursene går dit midlene er lettest tilgjengelig, eksempelvis er det langt lettere å kjøpe beskyttelsesutstyr til teknisk etat enn til lærere eller til ansatte på et hjem for psykisk utviklingshemmede.

### **Arbeidets art – hvordan beskytte seg selv?**

Et viktig punkt i vår undersøkelse er den vekten lederne legger på at de har flinke ansatte som legger ned stor innsats, i oppvekst og helse- og sosialsektoren. Topplederen er opptatt av at de ansatte - og kanskje særlig lavere ledere – jobber mer enn de har godt av. Vi finner altså få tegn til press fra lederne. Vi finner imidlertid at ansatte i oppvekst og helse- og sosialsektoren er preget av sterke etiske yrkesnormer, som vi har vist: brukerne og elevene kommer først. Her kan det være grunn til å spørre om de ansatte også må møte sterkere krav til å ta vare på seg selv? Er det legitimt utfra en profesjonsfaglig vurdering å sette hensynet til eget arbeidsmiljøarbeid først? Her er det altså ikke lovhierarkiene som er på dagsorden, men normhierarkiet til den ansatte. En slik diskusjon kan synes krevende, men er likevel sentral dersom vi skal forstå arbeidsmiljøarbeid i de kvinnedominerte yrkene.

### **Organisering av arbeidet - skal relasjonsarbeid organiseres som annet arbeid?**

Diskusjonen vi etterlyser i forrige avsnitt krevet et grunnleggende spørsmål: kan – eller bør – relasjonelt arbeid organiseres som annet arbeid? Forholdet mellom ansatt og bruker er et individualisert forhold, relasjonen går mellom to individer.

Mange av punktene over handler om forholdet mellom system- og individnivå. Profesjonsnormer gjør den enkelte sårbar for å individualisere utfordringene. Spørsmålet er dermed om ledelsen er flink nok til å beskytte den ansatte? Og tilsvarende; vi vet fra studier av sykefraværarbeid at det legges stor vekt på individuelt ansvar, altså den enkeltes plikt til å bidra og til å utnytte sin (rest)arbeidsevne. Er en slik innretning på arbeidet ønskelig i relasjonelt arbeid?

Helt til slutt, er det også grunn til å sette fagforeningenes eget arbeid på dagsorden? Fagforeningene innenfor oppvekst og helse- og sosialsektoren – er også profesjonsforeninger og står dermed – som sine medlemmer – i spagaten mellom arbeidstakerrettigheter og profesjonsnormer som setter brukeren i sentrum. Er dette et tema som fagforeningene diskuterer?



# Referanser

---

- Andersen, R., Hagen, I. M. & Hilsen, A. I. (2018). *HMS og arbeidsmiljøarbeid Hvordan kan arbeidsmiljøarbeidet i kommunal sektor styrkes?* Fafo-rapport 2018:31.
- Arbeidsmiljøloven (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2005-06-17-62) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>
- Arbeidstilsynet (u.å.) *Om regelverket*. Hentet 3. mars 2022 fra <https://www.arbeidstilsynet.no/regelverk/om-regelverket/>
- Arbetsmiljøverket (2014). *Prosjektrapport – Inspeksjoner av kvinno- og mansdominerad kommunal verksamhet, hemtjänst och teknisk förvaltning*. Rapport 2014:3.
- Arbetsmiljøverket (2015). *Kvinnors arbetsmiljö 2011-2014. Slutrapport*. Rapport 2015:6.
- Bachrach, P. and M.S. Baratz (1969). Decisions and non-decisions: An analytical framework. I R. Bell, D.V. Edwards & R. H. Wagner, *Political Power, a Reader in Theory and Research*. Free Press.
- Einarsen, S. & Pedersen, H. (2011). *Håndtering av konflikter og trakassering i arbeidslivet*. Gyldendal.
- FO (u.å). Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. <https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Forskrift til AML (2011). Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. (FOR-2011-12-06-1355) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-06-1355>
- Folketrygdloven (1997). Lov om folketrygd. (LOV-1997-02-28-19). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Hagen, I. M (2010). *Vold og trusler om vold i offentlig sektor II. Mellom kallsetikk og HMS – en intervjuundersøkelse*. Fafo-rapport 2010:37.
- Hagen, I. M. & Svalund, J (2019). *Vold, trusler og trakassering i helse- og sosialsektoren*. Fafo-rapport 2019:32.
- Hansen, E. T. (2017). Motstridende krav i jobben - spiller det noen rolle? *Arbeid og helse*, Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Indregard, AM.R., Knardahl, S. & Nielsen, M.B. (2017). Emotional dissonance and sickness absence: a prospective study of employees working with clients. *Int Arch Occup Environ Health* 90, 83–92. <https://doi.org/10.1007/s00420-016-1176-9>
- Jacobsen, D. I. (2019). Ledelse i offentlig sektor – er det noe spesielt? *Kommunal Rapport*.
- Jensen, R. S. & Øistad, B. (2019). *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet på virksomhetsnivå*. Fafo-rapport 2019:17.
- Karasek, R. A. (1979) Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign. *Administrative Science Quarterly*, Jun., 1979, Vol. 24, No. 2 (Jun., 1979), pp. 285-308
- Kjellevoid, A. (2006). Idealet om brukerorientering i helse- og sosialtjenetesten. *LOV OG RETT • nr. 1–2 •*
- Knardahl, S. (2011). Arbeid, stress og helse. I Einarsen, S. og Skogstad, A. (red.). *Det gode arbeidsmiljø. Krav og utfordringer*. Fagbokforlaget.
- KS (2009). *Trusler og vold på arbeidsplassen*. Arbeidsbok
- KS (2019, 7. februar). *Hva arbeidsmiljø handler om*. Hentet 3. mars 2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/arbeidsmiljo-og-hms/best-sammen---partssamarbeid-om-arbeidsmiljo/arbeidsmiljo/>
- KS (2020, 25. mars). *Om 10-FAKTOR*. Hentet 3. mars 2020 fra <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/ledelse-og-organisering/et-vellykket-10-faktor-arbeid/om-10-faktor/>

- Lewis, C. & Mathiassen, S. E. (2013). *Kunnskapssammanstilling. Belastning, genus och hälsa i arbetslivet*. Arbetsmiljöverket Rapport 2013:9.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2006). *Smusstillegg var diskriminerende*. <https://www.ldo.no/arkiv/klagesaker/2006/Smusstillegg-var-diskriminerende/>
- Lysgaard, S. (1961). *Arbeiderkollektivet: En studie i de underordnedes sosiologi*. Universitetsforlaget.
- Martinez-Aasen, A. (2019). Tilstedeværelsens omkostning. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*
- Nielsen, R. A. & Moland, L. (2012). *Yrkesskade – mest for menn? Om kjønnsforskjeller i Norsk Sykepleierforbund (u.å.) Yrkesetiske retningslinjer*. Hentet 3. mars 2020 fra <https://www.nsf.no/etikk-0/yrkesetiske-retningslinjer>
- NOU 2012:15. *Politikk for likestilling*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2008:11 *Yrkessykdommer – Yrkessykdomsutvalgets utredning av hvilke sykdommer som bør kunne godkjennes som yrkessykdom*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- NRK (2019, 15. november) *Dette er trygdeskandalen*. <https://www.nrk.no/norge/dette-er-trygdeskandalen-1.14760396>
- Opplæringslova (1998). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (LOV-1998-07-17-61) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Ose, S. O. (2019). *Sykefravær, HMS og inkludering*. Gyldendal
- Reisel, L. & Teigen, M. (2014). Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet. I: Reisel, L. Teigen, M. (red.). *Kjønnsdeling og etniske skille på arbeidsmarkedet*. Gyldendal Akademiske.
- Skåland B. (2020, 25. august) *Lærere er svært sårbare i møtet med elever som krenker dem*. Utdanningsnytt.no
- STAMI (u.å. a) *Vold og trusler om vold (samlet)*. Hentet 3. mars 2022 fra <https://noa.stami.no/tema/psykososialtorganisasjonisk/vold-mobbing-trakkasering/vold/>
- STAMI (u.å. b) *Rollekonflikt (indeks)*. Hentet 3. mars 2022 fra <https://noa.stami.no/tema/psykososialtorganisasjonisk/krav-kontroll/rollekonflikt/>
- STAMI (2019), *Arbeidsmiljøet i Norge og EU – en sammenligning*
- STAMI (2021). *Arbeidsforhold av betydning for sykefravær*. <https://stami.no/om-stami/forskning/systematiske-kunnskapsoppssummeringer/forhold-pa-arbeidsplassen-og-sykefravaer/>
- Statistisk sentralbyrå (2020, 2. juli). *1 av 10 er uføretrygdet*. Hentet 3. mars 2022 fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/1-av-10-er-uforetrygdet>
- Statistisk sentralbyrå (2022, 3. mars). *Sykefravær*. Hentet 3. mars 2022 fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/arbeidsmiljo-sykefravaer-og-arbeidskonflikter/statistikk/sykefravaer>
- Svalund, J. (2009). *Vold og trusler om vold i offentlig sektor*. Fafo-rapport 2009:30.
- Trygstad, S. C., Alsos, K., Andersen, R. K., Bråten, M. Hagen I. M., Jensen, R. S. (2021). *Arbeidstakerens medbestemmelse og medvirkning*. Fafo-rapport 2021:10.
- Utdanningsforbundet (u.å.) *Lærerprofesjonens etiske plattform*. Hentet 3. mars 2022 fra <https://www.utdanningsforbundet.no/larerhverdagen/profesjonsetikk/om-profesjonsetikk/larerprofesjonens-etiske-plattform/>



# Kjønnsperspektiv på arbeidsmiljøutfordringer og HMS-arbeid i kommunal sektor

Kvinner har høyere sykefravær enn menn, de blir oftere uføretrygdet og pensjonerer seg tidligere. Det er forsket mye på kvinners sykefravær, men vi mangler likevel kunnskap om det er forhold i arbeidslivet som bidrar til kvinners uhelse. I denne rapporten undersøker vi om det forskjeller i arbeidsmiljøutfordringer og HMS-arbeid i kvinnedominerte og mannsdominerte virksomheter i kommunal sektor. I en norsk sammenheng er dette i liten grad undersøkt.

Rapporten baserer seg på intervjuer gjennomført i to norske kommuner høsten 2021, i tillegg til tidligere forskning og tilgjengelig statistikk. Rapporten er skrevet med et ønske om å bidra til en bredere debatt om arbeidsmiljøbelastninger og arbeidsmiljøutfordringer i kvinnedominerte sektorer og yrker.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2022:06  
ID-nr.: 20808