

**MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: Vår 2019

FORFATTER: Tarald Slåttebrekk

VEILEDER: Eirik Bjorheim Abrahamsen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE: Bak mål

EMNEORD/STIKKORD:

Sikkerhetsmål, forebyggende sikkerhetsarbeid, internt sikkerhetsarbeid, sikkerhetsstyring, risiko, sikkerhetskultur, politiet.

SIDETALL: 80

OSLO

30.06.2019

I. Sammendrag

Politiet er til for å beskytte andre. Hvordan politiet beskytter seg selv blir dermed avgjørende for evnen til å ivareta dette ansvaret.

Denne studien undersøker bruk av mål i det interne sikkerhetsarbeidet i Oslo politidistrikt. En hypotese om at sikkerhetsarbeidet utføres uten bruk av definerte mål, eller at mål har en underordnet rolle i arbeidet, danner utgangspunkt for problemstillingen:

Hvordan påvirker dagens bruk av mål sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen i Oslo politidistrikt, og hvordan kan mål inkluderes i arbeidet?

Oppgaven benytter kvalitativ metode. Data er innhentet gjennom intervjuer med informanter i to lederlinjer, fra to ulike enheter i virksomheten. Dokumenter fra ulike kilder beskriver sikkerhetsarbeidet normativt. Empirien diskuteres i lys av perspektiver på risiko, og hvordan mål kan inngå i styring av sikkerhet (Aven m.fl., 2004). Hvordan kulturelle forhold kan påvirke sikkerhet i virksomheter diskuteres i lys av Reason (1997).

Funnene støtter hypotesen. Det brukes ikke mål i sikkerhetsarbeidet i de studerte enhetene. Linjelederne opplever å ikke kunne vite om sine enheter, seksjoner og avsnitt er sikre nok. I fravær av mål angis retningen på sikkerhetsarbeidet av andre forhold.

Funnene i oppgaven kan indikere en skiftende oppmerksomhet på sikkerhet. Dette er forhold som må antas å påvirke sikkerheten negativt. Oppgaven argumenterer for at linjeledere og medarbeidere sammen utgjør sikkerhetsorganisasjonens største kapasitet, og at denne kapasiteten fremstår lite utnyttet.

Oppgaven identifiserer et potensial for høyere sikkerhet i virksomheten, og argumenterer for at Oslo politidistrikt vil kunne oppnå dette ved inkludering av mål i sikkerhetsarbeidet. Det krever imidlertid en systematikk og ledelsesforankring som ikke synes å være tilstede i dag.

II. Forord

Bidrag fra andre har muliggjort denne oppgaven.

Takk til:

Tålmodig og samvittighetsfull veileder Eirik Abrahamsen.

Imøtekommende og reflekterte informanter.

Fantastisk ektefelle og uoffisiell veileder Marie.

Øvrig familie som har stilt opp med barnepass.

Dere som vet hvem dere er, men som ikke står på trykk.

Deg som gidder å lese oppgaven!

Oslo, 30. juni 2019.

Tarald Slåttebrekk

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Oslo politidistrikt – verdifullt ansvar.....	2
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.4 Tidligere forskning	3
1.5 Formål	4
1.6 Oppgavens oppbygging	6
2. Organisering av virksomheten og sikkerhetsarbeidet	7
2.1 Føringer for ny sikkerhetsorganisasjon	7
3. Teori	11
3.1 Juridiske krav og anbefalinger	11
3.1.1 Sikkerhetsloven.....	11
3.1.2 Virksomhetsforskriften	11
3.1.3 Anbefalinger fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.....	12
3.2 Perspektiver på risiko	14
3.2.1 Risiko som konsekvenser med tilhørende usikkerhet: C,U	14
3.2.2 Tradisjonell tilnærming.....	15
3.2.3 Sosial kulturell tilnærming.....	16
3.3 Aven med fleres modell for sikkerhetsstyring	16
3.3.1 Risikoanalysens plass i sikkerhetsstyringen	18
3.3.2 Sikkerhetsstyringsprosessen	18
3.3.3 Bruk av mål i sikkerhetsstyring	21
3.3.4 Kategorier mål i sikkerhetsstyringen	21
3.4. Reasons perspektiv på en effektiv sikkerhetskultur	26
3.4.1 Reason og organisatoriske ulykker	28
3.4.2 Barrierenes lagvise beskyttelse	28
3.4.3 Aktive feil og latente forhold	29
3.4.4 Produksjon og sikkerhet / Production protection	30
3.4.5 Reasons perspektiv på sikkerhetskultur	32
3.4.6 Komponentene i Reasons sikkerhetskultur	33
4. Metode	35
4.1 Valg av metode	35
4.2 Forforståelse og forskerposisjon.....	36
4.3 Det kvalitative forskningsintervju	36
4.3.1 Utvalgsriterier	38
4.3.2 Utvalgsprosessen.....	39
4.3.3 Intervjuguide	40
4.3.4 Intervjusituasjonen	41
4.4 Validitet og reliabilitet	41
4.5 Analyse av datamaterialet.....	42
4.5.1 Koding og analyse av datamaterialet.....	43
4.6 Forskningsetiske refleksjoner.....	44
5. Empiri	45

5.1 Hvilken rolle har mål i sikkerhetsarbeidet i dag?	45
5.2 Hvordan påvirker manglende målbruk sikkerhetsarbeidet?.....	45
5.3 Hvordan kan mål inngå i styring av sikkerhet?.....	49
6. Diskusjon	51
6.1 Hvilke føringer ligger til grunn for sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen?	51
6.2 Hvilken rolle har mål i sikkerhetsarbeidet i dag?	53
6.3 Hvordan påvirker manglende målbruk sikkerhetsarbeidet?.....	53
6.4 Hvordan kan mål inngå i styring av sikkerhet?.....	62
7. Konklusjon	77
Litteraturliste	80
Vedlegg	82

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Politiet er i endring. I skrivende stund er implementeringen av nærpolitireformen i sitt fjerde år og pågår fortsatt. Studier av arbeidsprosesser i politiet er dermed både dagsaktuelle og spennende fordi de kan studeres i lys av ferske politiske og faglige føringer. Denne studien ser nærmere på et område som nevnes lite i tilknytning til reformarbeidet, men som like fullt er omfattet av reformen og har fått bred omtale i media de siste tre år.

I omtalen av nærpolitireformen vies politiets kjerneoppgaver mest oppmerksomhet, med diskusjoner om tilgjengelighet for publikum, og forebygging og bekjempelse av kriminalitet. For å kunne utføre kjerneoppgavene og samfunnsoppdraget må imidlertid en rekke andre oppgaver også være ivaretatt.

En av disse oppgavene er politidistriktenes interne sikkerhetsarbeid. Politiets evne til å sikre *seg selv* er et tema som ble aktualisert blant annet gjennom Riksrevisjonens rapport om objektsikkerhet i 2016, og den senere oppfølgende rapporten i 2017.

Rapportene retter sterk kritikk mot regjeringen for den manglende grunnsikringen av politiets og forsvarets skjermingsverdige objekter. Rapporten betegner situasjonen som «svært alvorlig» og påpeker viktigheten av at politiet må være i stand til å sikre seg selv for å kunne beskytte andre:

«Eksempelvis vil de skjermingsverdige objektene i politiet ha avgjørende betydning for samfunnets sikkerhet og politiets beredskap» (Riksrevisjonen, 2017-2018, p. 8)

Høsten 2018 rettet flere partier på Stortinget mistillitsforslag mot regjeringen i forbindelse med den politiske styringen som blant annet skulle sørge for at grunnsikringen var på plass (Aftenposten, 2018).

1.2 Oslo politidistrikt – verdifullt ansvar

Noen virksomheters interne sikkerhetsarbeid har betydning ut over virksomhetens egen sikkerhet. Oslo politidistrikt er landets største målt etter innbyggertall. Etter innføring av nærpoltireformen inkluderer distriktet også gamle Asker og Bærum politidistrikt, og befolkningen innenfor distriktets grenser teller i dag omtrent 840 000. Når områdene Røyken og Hurum innlemmes i 2020 vil antallet øke ytterligere.

Oslo politidistrikt er i særstilling når det kommer til hva slags verdier og ansvar virksomheten besitter og forvalter. Verdiene har sammenheng med hva slags polititjenester distriktet er ansvarlig for å levere. I tillegg til kjerneoppgavene, som alene kan innebære både håndtering av kriser og skjermingsverdige verdier har politidistriktet også ansvar for Norges nasjonale bistandsressurser (se tabell i kapittel 1.4 for definisjon av begreper). Dette er politiresurser med spesialisering på blant annet håndtering av terroranslag, og med ansvar for å bistå alle politidistrikter i landet.

Krise- og gisselforhandlertjenesten, Beredskapstroppen, Bombetjenesten og Helikoptertjenesten er noen av bistandsressursene som er underlagt Oslo politidistrikt, men som også har ansvar som strekker seg ut over politidistriktets grenser. Politidistriktet har også ansvar for kongefamiliens livvaktjeneste og sikring av ambassader.

Oppgaveskriver er ansatt i Oslo politidistrikt, for øvrig uten lederansvar eller arbeidsoppgaver knyttet til driften av virksomhetens interne sikkerhetsarbeid. Etter syv år i virksomheten er oppgaveskriver ukjent om målsettinger for sikkerhet. Heller ikke i åpne interne kilder har det lyktes oppgaveskriver å identifisere noen visjon eller overordnet målsetting for sikkerhetsarbeidet.

På grunnlag av dette har oppgaveskriver en hypotese om at sikkerhetsarbeidet utføres uten bruk av definerte mål, eller at mål har en underordnet rolle i arbeidet, fire år etter omorganiseringen av politidistriktene.

Hypotesen har vekket nysgjerrighet hos oppgaveskriver fordi litteraturen i studiet Risikostyring og sikkerhetsledelse beskriver bruk av mål som essensielt i styring av sikkerhet.

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

Med bakgrunn i nye føringer fra nærpolitireformen og hypotesen om virksomhetens bruk av mål i sikkerhetsarbeidet har oppgaven følgende problemstilling:

Hvordan påvirker dagens bruk av mål sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen i Oslo politidistrikt, og hvordan kan mål inkluderes i arbeidet?

For å belyse problemstillingen benyttes i tillegg fire forskningsspørsmål gjennom oppgavens ulike deler.

- 1. Hvilke føringer ligger til grunn for sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen?*
- 2. Hvilken rolle har mål i sikkerhetsarbeidet i dag?*
- 3. Hvordan påvirker bruken av mål sikkerhetsarbeidet?*
- 4. Hvordan kan mål inngå i styring av sikkerhet?*

Gjennom semistrukturerte dybdeintervjuer beskriver seks linjeledere hvilken rolle mål har i virksomhetens arbeid med sikkerhet og reflekterer over hvordan mål bør utformes i sine enheter. Belysning og diskusjon av forskningsspørsmålene danner utgangspunkt for belysning av problemstillingen. Forskningsspørsmålene utgjør også strukturen i oppgavens resultat- og diskusjonsdel.

1.4 Tidligere forskning

Tidligere forskning har vist at virksomheter underlagt Sikkerhetsloven sliter med å oppnå et tilfredsstillende nivå av sikkerhet. I forskningsrapporten Norges sikkerhetstilstand - en årsaksanalyse av mangelfull forebyggende sikkerhet, viser Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) til at Norges sikkerhetstilstand er lite tilfredsstillende (FFI, 2014).

Rapporten kartla og vurderte årsakene til at norske virksomheter ikke ivaretar forebyggende sikkerhet på en tilfredsstillende måte. Rapporten konkluderer blant annet med at ledere må engasjere seg mer i sikkerhetsarbeidet og ha tettere dialog med sikkerhetsorganisasjonen.

I årsaksbeskrivelsen peker rapporten på «fundamentale årsaker som sikkerhetskultur», og hvordan økt involvering fra ledelsen kan ha betydning for bevisstheten rundt sikkerhet.

Oppgaveskriver ønsker å få en bedre forståelse av hva mer som kan ligge bak beskrivelsen FFI gir, der «sikkerhetskultur» beskrives om en årsak, og «økt involvering fra ledelsen» beskrives å kunne være løsningen på virksomhetenes manglende ivaretagelse av forebyggende sikkerhet.

Nyere forskning har vist at politiansatte opplever mål- og resultatstyring som demotiverende (Wathne, 2018). I studien fremgår det at den oppleves som detaljstyrende, fokuserer på mindre viktige sider i arbeidet, er blind for oppgaver som ikke kan telles, og stjeler tid fra viktigere oppgaver.

Dersom ledere med ansvar for sikkerhet deler denne oppfatningen kan det være av betydning for hvordan Oslo politidistrikt kan inkludere mål i sikkerhetsarbeidet.

1.5 Formål

Oppgaven forsøker å identifisere om virksomheten har potensial for forbedring av sikkerhetsarbeidet, og i så fall kan oppnå økt sikkerhet.

Kombinasjonen av erfaringer fra informanter med ansvar for sikkerhet, sammenholdt med anerkjent teori på området kan samlet sett yte bidrag som innspill til virksomhetens videre arbeid med sikkerhet.

Oppgaven er avgrenset til å omhandle virksomhetens sikkerhetsarbeid mot tilsiktede (villede) uønskede hendelser, også omtalt som security (Engen m.fl, 2017).

Virksomhetens arbeid med utilsiktede hendelser, også kalt safety (Engen m.fl, 2017),

har en annen organisatorisk tilhørighet. Skillet mellom disse feltene vil likevel kunne være overlappende på enkelte områder. En brann vil for eksempel kunne true skjermingsverdige verdier uavhengig av om brannen har en tilsiktet eller utilsiktet årsak. Likevel er feltene i hovedsak atskilt i virksomheten, og oppgaven vil følgelig søke å opprettholde et slikt skille.

Oppgaven har ikke til hensikt å vurdere sikkerhetsnivået i virksomheten. Beskrivelser av sikkerhetsorganisasjonen er hentet fra åpne kilder. Informantene uttaler seg om forhold på systemnivå. Uttalelser og skildringer fra informantene som kan kompromittere virksomhetens sikkerhet er utelatt fra resultatene.

I oppgaven er begrepet «sikkerhetsarbeid» ensbetydende med forebyggende sikkerhetsarbeid. Nærpolitireformen omtales også som «reformen» der det er naturlig. Oslo politidistrikt omtales vekselvis ved egnavn, eller som «virksomheten».

Øvrig begrepsavklaring:

Uønsket hendelse	Hendelse eller tilstand som kan medføre skader på mennesker, miljø eller materielle verdier*.
Sårbarhet	Et systems forutsetninger for eller manglende evne til å fungere under og etter at det utsettes for en uønsket hendelse**.
Barriere	Barrierer er tiltak og funksjoner som er tiltenkt å bryte et spesielt uønsket hendelsesforløp*.
Risikobilde	Samlet presentasjon av risikoresultater*.
Skjermingsverdig verdi	Sikkerhetsgradert informasjon***.
Skjermingsverdig objekt	Eiendom, områder, bygninger (...) som kan skade rikets selvstendighet og sikkerhet ved sikkerhetstruende virksomhet***.

* (Aven, 2015)

** (Engen m.fl, 2017)

*** (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2012)

1.6 Oppgavens oppbygging

Problemstillingen søkes besvart ved bruk av to teoretiske perspektiver på henholdsvis sikkerhetsstyring og sikkerhetskultur, samt empiri fra ledere med ansvar for sikkerhet i virksomheten.

Oppgavens del to beskriver føringene for dagens organisering av sikkerhetsarbeidet i politidistriktene, etter innføringen av nærpolitireformen.

Aven med fleres modell for sikkerhetsstyring (2004) benyttes i oppgavens teoridel for å forklare hvordan visjoner og mål om sikkerhet kan inngå i styring av sikkerhet, og senere forklare hvordan sikkerhetsarbeidet påvirkes av virksomhetens bruk av mål.

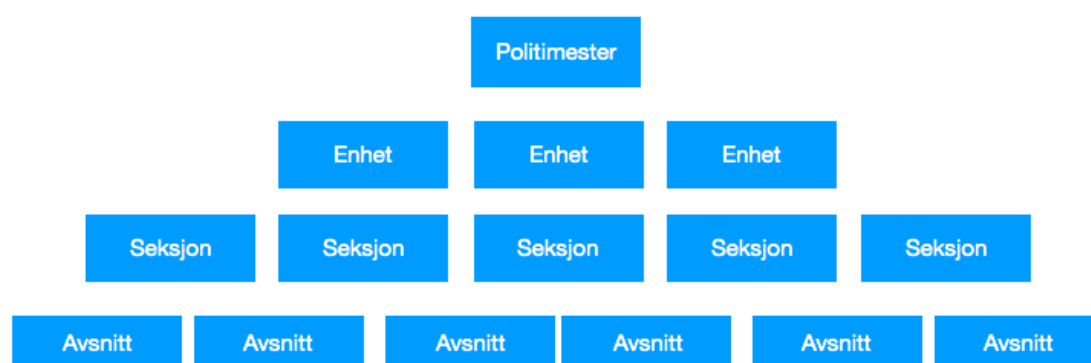
James Reason` perspektiv på en effektiv sikkerhetskultur (1997) benyttes for å forklare hvordan kulturelle forhold kan påvirke sikkerheten, og om funn i datainnsamlingen kan være av betydning for virksomhetens sikkerhetsarbeid og en inkludering av mål i arbeidet.

For å belyse forskningsspørsmålet om hvilke føringer ligger til grunn for sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen redegjøres det i teoridelen også for relevant lovverk som beskriver lovmessige krav til sikkerhetsarbeidet. En veileder fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet beskriver myndighetenes anbefalinger til virksomheter underlagt Sikkerhetsloven.

I del fire om metode redegjøres og argumenteres det for arbeidsform og metodevalg. Empirien fra informantene presenteres i oppgavens del fem. I del seks brukes empirien sammen med de faglige perspektivene i en diskusjon om hvordan dagens bruk av mål påvirker sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen i Oslo politidistrikt. Avslutningsvis diskuteres det hvordan mål kan inngå i styring av sikkerhet. Oppgaven konkluderer i del syv.

2. Organisering av virksomheten og sikkerhetsarbeidet

Nærpolitireformen danner grunnlaget for hvordan både virksomheten som helhet og sikkerhetsarbeidet er organisert i dag. I henhold til føringer i reformen er sikkerhetsorganisasjonen fordelt over hele organisasjonskartet. En forenklet oversikt over politidistriktets organisasjon er derfor inkludert under. Virksomheten består av elleve enheter med flere seksjoner og avsnitt underlagt.



Figur 1. Forenklet organisasjonskart. Forholdet mellom antall enheter, seksjoner og avsnitt er ikke representativt.

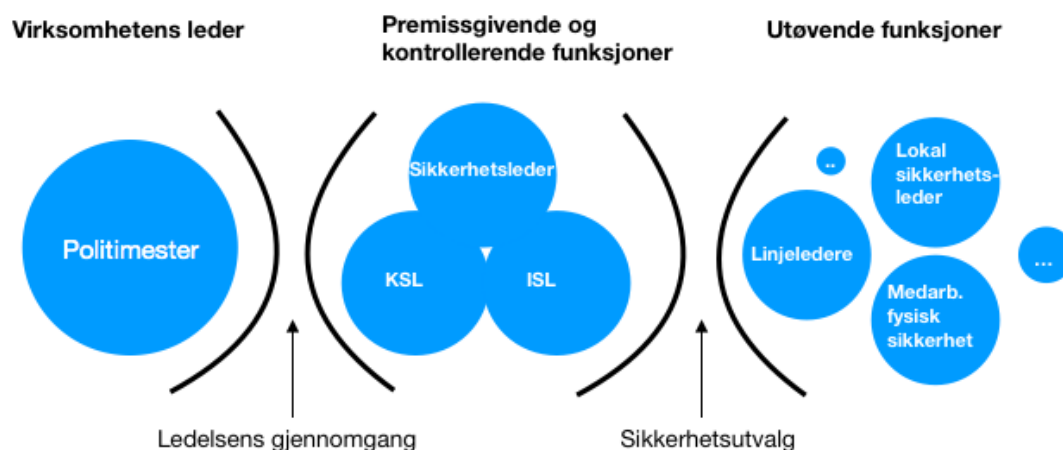
2.1 Føringer for ny sikkerhetsorganisasjon

Nærpolitireformen implementeres ved en rekke ulike prosjekter i politietaten. I forbindelse med etableringen av de nye politidistriktene ble det gitt føringer for ny sikkerhetsorganisasjon i styringsdokumentet Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter (Politidirektoratet, 2017). For enkelhets skyld omtales dette i det videre som «dokumentet fra Politidirektoratet» eller bare «dokumentet».

I dokumentet er sikkerhetsarbeidet gitt en standardisert struktur som harmonerer med anbefalingene fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). NSM er ansvarlig direktorat, fagmyndighet og tilsynsmyndighet for virksomheter underlagt Sikkerhetsloven (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2014).

Den nye sikkerhetsorganisasjonen er ingen egen enhet på organisasjonskartet. Den består derimot av en rekke ulike funksjoner og roller som er spredt ut over hele

virksomheten (Politidirektoratet, 2017). Dermed favner sikkerhetsorganisasjonen også hele virksomheten. Sikkerhetsorganisasjonen illustreres derfor best ved å beskrive forholdet mellom de ulike funksjonene den består av.



Figur 2. Forholdet mellom de ulike sikkerhetsfunksjonene. Reproduksjon fra (Politidirektoratet 2017).

Ansaret for sikkerheten

Ansaret for sikkerheten ligger hos politimesteren som er virksomhetens leder. Ansaret kan ikke delegeres. Oppgaver og myndighet kan derimot delegeres. Fra dokumentet fremgår det videre at politimesteren skal formulere sine mål, forventninger og overordnede krav til sikkerhetsarbeidet, samt definere virksomhetens risikoaksept (Politidirektoratet, 2017).

Premissgivende funksjon

Den premissgivende funksjonen bestemmer rammene for sikkerhetsarbeidet og skal stille hensiktsmessige sikkerhetskrav til virksomheten slik at lovkrav og andre føringer tilfredsstilles (Politidirektoratet, 2017). Funksjonen beskrives som bindeleddet mellom politimesteren og resten av sikkerhetsorganisasjonen. Rollene som sammenlagt utgjør den premissgivende funksjonen er lagt til Stab for virksomhetsstyring og består av flere fag- og rådgiverstillinger.

Utøvende funksjon

Den utøvende funksjonen utfører sikkerhetsarbeidet innenfor de rammer som er satt av den premissgivende funksjonen. Funksjonen ivaretas av mange forskjellige roller med tilhørighet ulike steder i organisasjonen (Politidirektoratet, 2017).

Fra en tabell i dokumentet fremgår arkivmedarbeidere, fagpersonell for fysisk sikring og innkjøpskoordinator som roller med utøvende funksjoner i sikkerhetsorganisasjonen. Linjeledere inngår ikke i tabellen, og nevnes heller ikke i den øvrige beskrivelsen av sikkerhetsorganisasjonen, ut over at rollen illustreres i figur 2, tegnet inn som en utøvende funksjon. Den enkelte medarbeider nevnes ikke som en rolleinnhaver overhodet.

Kontrollerende funksjon

Ett avsnitt beskriver sikkerhetsorganisasjonens kontrollerende funksjon:

«De kontrollerende rollene kontrollerer hvorvidt kravene til sikkerhetsarbeidet følges. Den kontrollerende funksjonen skal enten håndteres av sikkerhetsledelsen eller i samarbeid med distriktets tilsyns-/internkontroll funksjon» (Politidirektoratet, 2017, p. 48)

Sikkerhetsutvalg

Dokumentet beskriver en samhandlingsarena for premissgivende og utøvende sikkerhetsfunksjoner. Denne samhandlingen er gjennom en figur i dokumentet navngitt som sikkerhetsutvalg. Lest ut fra samme figur blir sikkerhetsutvalget et møtepunkt mellom de premissgivende og utøvende funksjonene. Hensikten beskrives å skulle koordinere arbeidet med sikkerhet slik at sikkerhetsfaglige premisser samsvarer med øvrige krav som stilles til virksomheten.

Ledelsens evaluering

Ledelsens evaluering gjennomføres som et årlig møte mellom sikkerhetsleder og politimester. Her blir virksomhetens sikkerhetsstatus presentert for politimesteren, som tar beslutninger om risikoaksept og formulerer nye målsettinger for arbeidet med sikkerhet (Politidirektoratet, 2017). Ledelsens evaluering omtales i dokumentet også som ledelsens *gjennomgang*, men antas i oppgaven å ha samme betydning.

Dokumentet beskriver ledelsens evaluering som den viktigste mekanismen for at politimesteren skal få oversikt over sikkerhetssituasjonen i virksomheten. Videre fremgår det at denne prosessen -som blant annet skal danne grunnlag for nye målsettinger om sikkerhet, skal baseres på sikkerhetsrevisjoner og inntrufne sikkerhetshendelser.

3. Teori

Denne delen redegjør for de to teoretiske perspektivene som benyttes i oppgaven. Det redegjøres også for relevante krav Sikkerhetsloven stiller til virksomheters arbeid med sikkerhet. Videre redegjøres det for noen av NSMs anbefalinger for virksomheters arbeid med sikkerhet.

3.1 Juridiske krav og anbefalinger

Oslo politidistrikt er underlagt Sikkerhetsloven. Det følger blant annet av at virksomheten er et offentlig forvaltningsorgan som eier og har kontroll over skjermingsverdige verdier. Loven med tilhørende forskrifter legger dermed absolutte føringer for hvordan Oslo politidistrikt skal arbeide med sikkerhet. Det er derfor naturlig å redegjøre kort for noe av lovverket.

3.1.1 Sikkerhetsloven

Dagens Sikkerhetslov med tilhørende forskrifter trådte i kraft 01.01.2019 og erstatter dermed forrige sikkerhetslov av 1998. Loven regulerer hvordan virksomheter skal beskytte sine verdier. I forskriftene spesifiseres hvordan dette arbeidet skal foregå og hva arbeidet skal oppnå.

Sikkerhetsloven pålegger Oslo politidistrikt å drive forebyggende sikkerhetsarbeid som en del av virksomhetens styringssystem. Virksomhetens leder er ansvarlig for det forebyggende sikkerhetsarbeidet. I § 1-5 er forebyggende sikkerhetsarbeid definert som:

« (...) planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og kontroll av forebyggende tiltak mot sikkerhetstruende virksomhet og følger av slik virksomhet» (Sikkerhetsloven, 2019)

3.1.2 Virksomhetsforskriften

Virksomhetsforskriften (Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet) er hjemlet i Sikkerhetsloven og erstatter den tidligere Sikkerhetsadministrasjonsforskriften. Bestemmelsene gir krav og føringer til hvordan sikkerhetsarbeidet i virksomheter underlagt Sikkerhetsloven skal organiseres.

Forskriftens § 3 slår fast at virksomheter som omfattes av Sikkerhetsloven skal etablere et styringssystem for sikkerhet. Systemet skal sikre at virksomheten oppfyller kravene i loven og forskriftene (Virksomhetsforskriften, 2018).

Videre pålegges virksomhetens leder i § 4 å fastsette et styringsdokument som danner rammene for arbeidet. Dokumentet skal inneholde oversikt over hvilke deler av lovverket som gjelder virksomheten, roller og ansvar i arbeidet med forebyggende sikkerhet, og prinsipper for virksomhetens sikkerhetsarbeid. Dokumentet skal gjøres kjent og være tilgjengelig i virksomheten i den grad det er nødvendig.

Paragraf 5 pålegger virksomheten å fastsette hvordan kravene til et *forsvarlig sikkerhetsnivå* skal oppfylles, og fastsette kriterier for å evaluere om kravene er oppnådd.

I et høringsnotat fra Forsvarsdepartementet av 2. juli 2018 understrekes det i diskusjonen til § 5 at målstyring er en sentral prosess i mange modeller for styringssystemer. Videre fremgår det at departementet i § 5 derfor velger å omtale kravene til et forsvarlig sikkerhetsnivå som *sikkerhetsmål*. Målene fremgår fra forskriftens §§ 4-3, 5-2, 6-2 og 7-3. Slik skal lovverket harmonere bedre med anerkjente standarder innen styringssystemer (Forsvarsdepartementet, 2018).

3.1.3 Anbefalinger fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Som ansvarlig fag- og tilsynsmyndighet har NSM utviklet en veileder i sikkerhetsstyring som beskriver hvordan virksomheter kan etablere et styringssystem for sikkerhet. Veilederens anbefalinger gir virksomhetene et utgangspunkt for hvordan kravene som stilles i Sikkerhetsloven kan oppfylles. Veilederen inneholder også beskrivelser av hvordan sikkerhet kan styres etter definerte målsettinger.

Beskrivelsen av sikkerhetsorganisasjonen i det styrende dokumentet fra Politidirektoratet er uten kildehenvisning, men oppgaveskriver legger til grunn at Politidirektoratet har tatt utgangspunkt i anbefalingene fra NSM når organiseringen av sikkerhetsarbeidet er beskrevet. Beskrivelsen av sikkerhetsarbeidet har samme

struktur og følger samme prinsipper som beskrivelsen i veilederen fra NSM. Det er derfor rimelig å legge en slik antakelse til grunn.

Veilederen benyttes kort i oppgaven for å beskrive forhold som ikke dekkes av dokumentet Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter (Politidirektoratet, 2017), men som likevel er relevante for hvordan sikkerhetsarbeidet skal harmonere med krav i lovverket.

I veilederen påpekes viktigheten av at ledelsen setter mål for sikkerhet og at disse operasjonaliseres (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2015). Ved operasjonalisering menes at målene brytes ned og gjøres konkrete. Veilederen lister opp flere metoder for måling av sikkerheten, blant annet bruk av sjekklister, kvantifisering, effektmåling, stikkprøver og kvalitetsmålinger. Alle metodene tar sikte på å si noe om virkningen av iverksatte tiltak.

Videre redegjøres det for både linjelederes og medarbeideres rolle og ansvar. Linjeledere tildeles ansvar for sikkerheten innen sitt myndighetsområde, samt ansvar for å veilede og sørge for at sine medarbeidere har en atferd som ivaretar sikkerheten. Linjeledere beskrives også å ha ansvaret for å håndtere situasjoner der medarbeidere ikke ivaretar sikkerheten på en tilfredsstillende måte (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2015).

Den enkelte medarbeider beskrives å skulle kjenne til virksomhetens krav til sikkerhet, samt sikringsrisikoene virksomheten står over for (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2015). Medarbeiderne praktiserer sikkerhetsarbeidet ved å utføre sine arbeidsoppgaver i tråd med gjeldende rutiner og med god sikkerhetsatferd gjennom rapportering og høy grad av bevissthet rundt sikkerhet.

Veilederen presiserer at styringssystemet skal bidra til kontinuerlig forbedring av sikkerheten.

3.2 Perspektiver på risiko

I sikkerhetsstyring er identifisering og vurdering av risiko elementært. Risiko handler om hendelser og konsekvenser av disse, som kan skje i fremtiden (Aven, Røed, & Wiencke, 2008). Risiko kan også omtales som vurdering av konsekvenser under usikkerhet.

For å uttrykke risiko kan en hendelse og konsekvensene av hendelsen samlet sett uttrykkes som C. Men fordi fremtiden er usikker vil det være *usikkerhet* knyttet til hvorvidt hendelsen og konsekvensene (C) inntreffer. Hvordan konsekvensene av hendelsen blir dersom den inntreffer er heller ikke sikkert. Også dette er det knyttet usikkerhet til. Usikkerheten kan uttrykkes som U og angis både kvantitativt og kvalitativt. Kvantitativt angis usikkerheten ved en sannsynlighet, (P) (Aven, Røed, & Wiencke, 2008).

3.2.1 Risiko som konsekvenser med tilhørende usikkerhet: C,U

UiS underviser en tilnærming der risiko forstås som *konsekvenser med tilhørende usikkerhet*, angitt ved C,U.

Denne tilnærmingen søker å forene og bygge bro mellom en tradisjonell og en samfunnsvitenskapelig tilnærming (Aven m.fl., 2004). På den måten inkluderes flere aspekter i risikobegrepet og tilnærmingen gir også mening uten at usikkerhet må kvantifiseres (Aven, 2015). Denne tilnærmingen harmonerer for øvrig med tilnærmingen i anerkjente standardiserte styringssystemer, som risikostyring ISO31000.

Tilnærmingen betrakter ikke risiko som en objektiv størrelse, men en subjektiv vurdering. Bakgrunnskunnskapen (K) for vurderingen bør derfor formidles fordi både vurderinger av konsekvenser, usikkerhet, og sannsynlighet bygger på denne (Aven, Røed, & Wiencke, 2008).

På den måten kan bakgrunnskunnskapen også vurderes av andre, og det tydeliggjøres at vurderingene som er gjort må ansees som subjektive. Bakgrunnskunnskapen kan både være i endring, variere i omfang og utvalg eller inneholde feil. Som følge av en

slik tilnærming gir det ikke mening å betrakte risiko uavhengig av sin sammenheng, eller uavhengig av hvem som gjør vurderingen (Aven m.fl., 2004).

Et eksempel som favner denne tilnærmingen til risiko kan illustreres slik, hvor risikoen for at et gitt hus skal oppleve branntilløp som fører til materielle skader i løpet av inneværende år kan uttrykkes:

Materielle skader på huset som følge av branntilløp i inneværende år (C), vi vet ikke om det vil skje (U), men erfaring fra denne byen siste ti år (K) tilsier en statistisk sannsynlighet på 0,0001 (P). Risikoen kan etter denne tilnærmingen uttrykkes akkurat slik beskrevet over ved bruk av C, U (P) | K.

Tilnærmingene som beskrives i neste to underkapitler inneholder de samme aspektene ved risiko, men hvordan aspektene anvendes og vektlegges er ulikt.

3.2.2 Tradisjonell tilnærming

Den tradisjonelle tilnærmingen uttrykker risiko kvantitativt som en matematisk forventning av konsekvens og frekvens, $C \cdot P$. Tilnærmingen brukes mye innen økonomisk og teknologisk virksomhet, og legger i stor grad historiske data til grunn for beregning av sannsynlighet og risiko (Aven m.fl., 2004). Forfatterne peker på at en slik tilnærming har en implisitt forståelse av risiko som en objektiv størrelse, til forskjell fra tilnærmingen beskrevet over.

Den tradisjonelle tilnærmingen dominerer mye av litteraturen om risiko (Aven, Røed, & Wiencke, 2008). Forfatterne av Samfunnssikkerhet peker på viktigheten av et betydelig datagrunnlag for estimering av risiko i denne tilnærmingen. I sammenhenger ut over de økonomiske og teknologiske vil en ikke nødvendigvis besitte et slikt datagrunnlag. Risiko vurdert etter en slik tilnærming vil da kunne resultere i veldig usikre estimater. Det pekes og på at usikkerhetsaspektet kan bli underkommunisert i en slik tilnærming, når dette elementet blir «bakt» inn i en forventningsverdi. Liten usikkerhet kan i så tilfelle bli synonymt med liten eller lav risiko, dersom tilnærmingen anvendes på feil område (Aven, 2015).

3.2.3 Sosial kulturell tilnærming

Det finnes flere måter å definere risiko innen denne tilnærmingen. Generelt fremhever tilnærmingen de subjektive og kulturelle aspektene ved vurdering av risiko.

Menneskers *opplevelse* av risiko står sentralt. Prediksjoner av hendelser, konsekvenser og usikkerhet anses i høy grad som subjektive størrelser som vil oppfattes og tolkes ulikt avhengig av hvem som vurderer dem (Aven m.fl., 2004). Det får både betydning for de som gjør analysene og de som senere vurderer dem og den beskrevne risikoen. I denne tilnærmingen blir det mindre relevant å kvantifisere usikkerhet.

Aven med flere (2004) beskriver at risikopersepsjon handler om måten mennesker opplever, forstår og håndterer risiko og farer. Det kan illustreres ved hvordan foreldre i en barnehage vil kunne oppfatte et atomkraftverk i nærheten som en uakseptabel risiko, selv om sannsynligheten for en ulykke kan estimeres å være meget lav. Fra foreldrenes ståsted vil oppmerksomheten likevel kunne trekkes mot konsekvensdimensjonen, og prege deres risikopersepsjon. Eksempelet illustrerer hvordan de ulike tilnærmingene til risiko gir ulikt utslag etter hvordan man behandler usikkerhetsaspektet.

3.3 Aven med fleres modell for sikkerhetsstyring

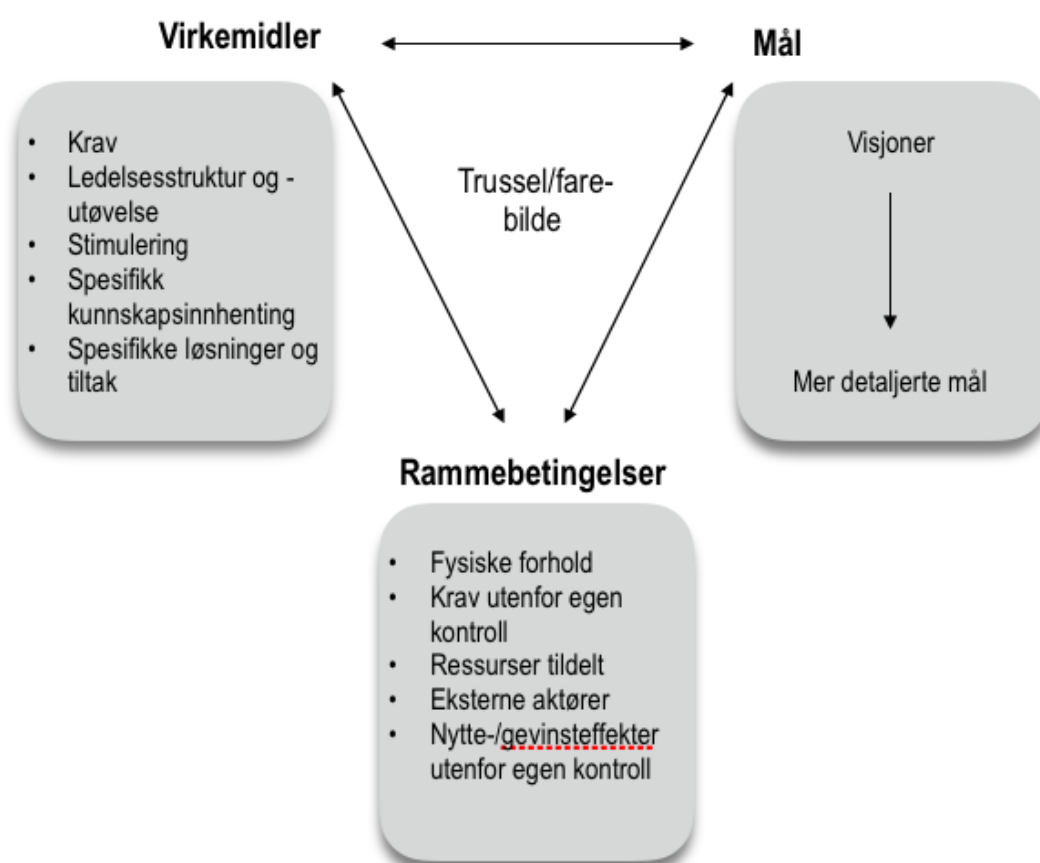
Modellen benyttes for å forklare hvordan visjoner og mål om sikkerhet kan inngå i styring av sikkerhet, og senere forklare hvordan sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen i Oslo politidistrikt påvirkes av virksomhetens bruk av mål.

Sikkerhetsstyring handler om styring av sikkerhet, å velge løsninger og tiltak slik at vi får den sikkerheten vi ønsker (Aven, 2015). I sikkerhetsstyringen ønsker man å oppnå, opprettholde eller øke et nivå av sikkerhet i overensstemmelse med definerte mål for sikkerhet (Aven m.fl., 2004).

Forfatterne av Samfunnssikkerhet (Aven m.fl., 2004) har utviklet en overordnet modell for sikkerhetsstyring. Den er generell i sin form og bygger på målstyring. Modellen kan anvendes som en del av en virksomhets mål- og resultatstyring, og i mer avgrensede prosesser og aktiviteter, som plan- og prosjekteringsarbeid. I

modellen er C,U –tilnærmingen lagt til grunn. Det får betydning for måten man planlegger, analyserer og gjør beslutninger i samspillet mellom styring og analyse (Aven m.fl., 2004).

Modellen beskrives som godt egnet for planlegging og systematisering av sikkerhetsarbeidet. Forfatterne presiserer at det er store forskjeller i hvordan prosessen gjennomføres i detaljnivå, presisjon og omfang.



Figur 3. Modell for sikkerhetsstyringen - mål/visjoner, rammebetingelser og virkemidler. Reprodusert fra Samfunnsikkerhet (Aven m.fl., 2004).

I modellen rettes fokus mot sammenhengen mellom mål, virkemidler og rammebetingelser i sikkerhetsstyringen. I samspillet mellom disse elementene er hensikten å finne frem til en «beste løsning» for måloppnåelse. Basert på analyser vil «beste løsning» være et virkemiddel og ha form som et tiltak.

Forfatterne av modellen presiserer at deres fokus er på virkemidler i forbindelse med etablering av systemer for ledelse og styring. Virkemidler kan kategoriseres som tekniske, organisatoriske og operasjonelle når de har til hensikt å redusere risiko- og sårbarhetsforhold (Aven m.fl., 2004). Sentralt er utforming og bruk av visjoner og mål i arbeidet med sikkerhet.

Rammebetingelser er forhold som ansees relevante for sikkerhetsstyringen, men som man har mindre kontroll over innenfor det forfatterne definerer som «rimelig tidshorisont» (Aven m.fl., 2004). Rammebetingelser kan blant annet være lovverk, budsjett, ressurser m.m.

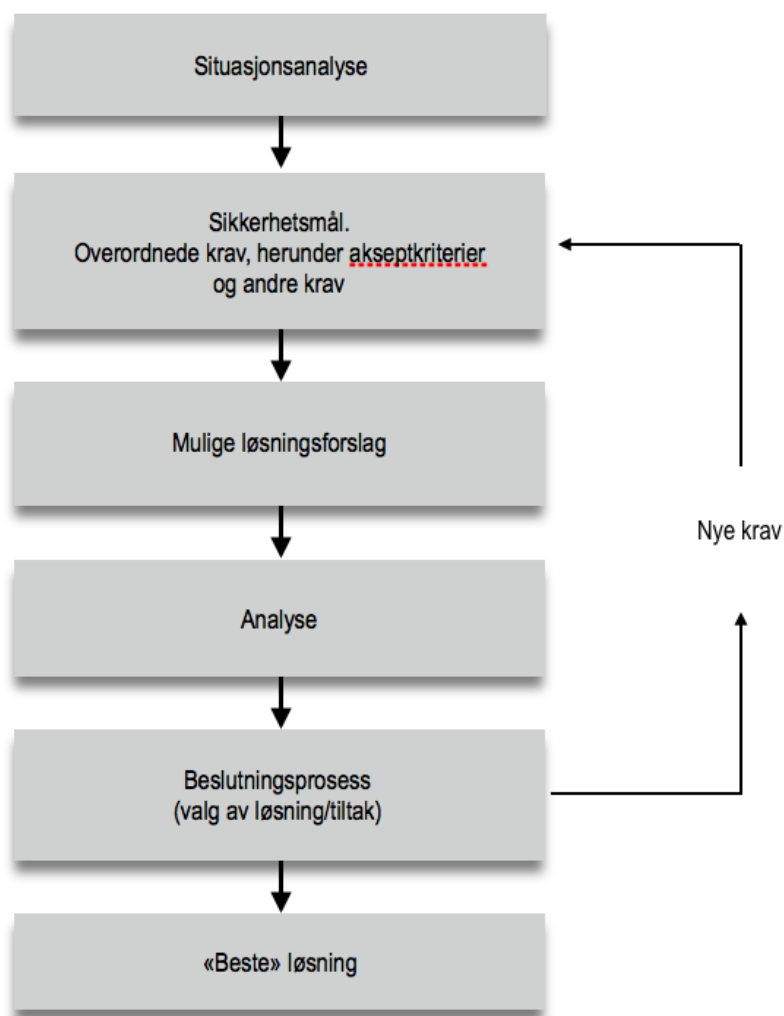
3.3.1 Risikoanalysens plass i sikkerhetsstyringen

Risikoanalyser og andre redskaper for økt innsikt og beslutningsstøtte er elementært i arbeidet med å utforme mål og kriterier i sikkerhetsstyringen. Risiko- og sårbarhetsanalyser, grovanalyser, nytte-/kostnadsanalyser og konsekvensanalyser er eksempler på redskaper som kan bidra med beslutningsunderlag i slike sammenhenger.

Videre vil analysene ha til hensikt å sørge for at de løsninger og tiltak som velges er tilpasset målene, samt at de virker *sammen* og har ønsket effekt (Aven m.fl., 2004). I forbindelse med prosesser om valg av løsninger argumenterer forfatterne for en tenkning der fokuset omkring tiltak bør være på vurdering av kost/nytte og effekt på risiko, ikke bare effekt alene. Dette fordi det vil være lite praktisk i en reell setting å vurdere tiltak isolert fra forhold som økonomi. Fokus må være på hvordan man best mulig bruker ressursene i arbeidet med å oppnå økt sikkerhet. Også i dette arbeidet spiller analysene en rolle.

3.3.2 Sikkerhetsstyringsprosessen

Sikkerhetsstyringen gjennomføres som en prosess bestående av seks elementer (Aven m.fl., 2004). Analyser og formuleringer basert på risiko benyttes i flere av fasene. Prosessen gjennomføres for en gitt aktivitet, enten denne er å oppnå skallsikring av et prosjektert bygg eller å innføre målstyring i en virksomhets arbeid med sikkerhet.



Figur 4. Sikkerhetsstyringsprosessen. Reproduksjon fra (Aven m.fl., 2004).

1. Prosessen vil ha utgangspunkt i et gitt problem. Prosessen starter med en grundig situasjonsanalyse av hva man står ovenfor. Et enkelt eksempel kan være en enhet som gjentatte ganger opplever at uvedkommende forviller seg inn på sperrede områder. Et svært stramt budsjett identifiseres som en relevant rammebetingelse.

2. I andre fase identifiseres eller fastslås sikkerhetsmålet. I sikkerhetsstyringsprosessen uttrykker målet hva som er *sikkert nok*. Avhengig av hva sikkerhetsstyringen anvendes på vil sikkerhetsmålet kunne ha ulik form.

Sikkerhetsmålet kan ha funksjonell utforming, slik som Sikkerhetsloven stiller krav til «forsvarlig sikkerhetsnivå». Det vil i et slikt tilfelle være opp til virksomheten selv å bestemme hvordan de velger å oppfylle kravet. Krav med deterministisk form angir

konkrete krav til tekniske eller operasjonelle løsninger, slik som kravet til brannslukningsapparat i hus (Aven m.fl., 2004).

Sikkerhetsmålet kan også være formulert basert på risiko, som for eksempel «skadefrekvensen skal reduseres til det halve i løpet av neste tiår» (Aven m.fl., 2004). Et slikt sikkerhetsmål har også en funksjonell utforming som ikke legger føringer på *hvordan* virksomheten skal nå målet. På den måten kan virksomheten lettere gjøre helhetlige vurderinger som er basert både på kostnaden ved ulike tiltak, og tiltakenes effekt på risiko.

I eksemplet med uvedkommende på sperret område kan målet være: «Ingen tilfeller av uvedkommende inne på sperret område i løpet av neste år».

3. I tredje fase utarbeides det løsningsforslag (virkemidler) med utgangspunkt i hva som er best egnet for å kunne nå målet under de gjeldende rammebetingelsene.

Situasjonsanalysen fra første fase vil kunne bidra med kunnskap om hvilke virkemidler som bør vurderes. Kunnskapsheving, rutiner for bæring av adgangskort og tydeligere skilting identifiseres som virkemidler som antas å være relevante for problemstillingen og kan gjennomføres under de gjeldende rammebetingelsene.

4. I den fjerde fasen er igjen analysene sentrale. Med utgangspunkt i målformuleringene må effekten av de identifiserte virkemidlene vurderes gjennom analyser. Effekt på risiko og kostnad vil være naturlige parametere. Dermed kan man predikere hvordan konsekvensene av de ulike virkemidlene vil være, og danne et bedre beslutningsunderlag.

I eksempelet vurderes alle virkemidlene å være egnet for implementering.

5. Beslutning fattes med utgangspunkt i de overnevnte fasene. Valg av virkemiddel (beste løsning) gjøres.

6. Resultatet evalueres mot uttalt ønsket effekt, altså målsettingen om ingen nye hendelser med uvedkommende inne på sperret område. Deretter gjøres en vurdering av resultatene -ble målet nådd, eller må justeringer til?

3.3.3 Bruk av mål i sikkerhetsstyring

Moderne ledelse er basert på målstyring -også innen området sikkerhet (Aven, 2015). Målet angir retning på innsatsen og er nyttig i prioriteringen av ressurser. Målet er utgangspunkt når ulike løsninger skal vurderes mot hverandre på bakgrunn av analyser, og tjener som referansepunkt i vurderingen av måloppnåelse ut fra oppnådde resultater. I dag er mål- og resultatstyring det overordnede styringsprinsippet i staten (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2016).

Aven med flere (2004) skriver at styring forutsetter at de som skal styre vet hvor de skal. Med andre ord kan man i denne sammenhengen ikke styre uten mål. Målets funksjon er å sikre planlegging og kontinuitet i sikkerhetsarbeidet for opprettholdelse og videreutvikling av sikkerheten. På den måten bidrar målet i seg selv til at arbeidet med sikkerhet blir en dynamisk og proaktiv prosess. Som beskrevet har målene også til funksjon å uttrykke hva som er *sikkert nok*.

Mål i sikkerhetsstyring kan utformes overordnet, for eksempel i hensikt å forbedre *prosessene* i en virksomhets sikkerhetsarbeid, eller øke nivået av sikkerhet i virksomheten. Mål kan som nevnt også fastsettes innen en avgrenset aktivitet, for eksempel en prosess med fysisk grunnsikring av et bygg (Aven m.fl., 2004). For at målet skal tjene sin hensikt i sikkerhetsstyringen må de senere i prosessen formuleres på en slik måte at de tas ned fra et overordnet nivå og blir *målbare*.

3.3.4 Kategorier mål i sikkerhetsstyringen

Mål, kriterier og krav kan kategoriseres på en hierarkisk måte;

1. Visjoner og overordnede mål
2. Realistiske mål
3. Formuleringer basert på risiko
4. Formuleringer basert på ytelse
5. Formulering som gir krav til løsninger

(Aven m.fl., 2004)

Visjoner

Fastsettelse av en visjon innen sikkerhet skal sikre en fremtidsrettet og systematisk innsats i arbeidet med sikkerhet (Aven m.fl., 2004). Visjonen uttrykker en ideell tilstand og er noe å «strekke seg etter».

Equinors visjon for sikkerhet og sikring lyder:

«Null skader» (Equinor, 2019)

Kystverkets har sikkerhet som ett av to områder i sin visjon:

«Utvikle kysten og havområda til verdas sikraste og reinaste» (Kystverket, 2018)

Forfatterne i Samfunnssikkerhet peker på at flere teoretikere mener at mål og visjoner ikke må blandes sammen (Aven m.fl., 2004). Dette begrunnes med at mål bør være oppnåelig innen en rimelig tidshorisont, mens de ideelle visjonene har et helt annet tidsperspektiv.

Overordnede mål

I forlengelsen av en visjon kan også overordnede mål utformes. Disse kan ha til hensikt å sikre planlegging og fordeling av ansvar. Tidsperspektivet for begge måltypene er langsiktige (Aven m.fl., 2004). Overordnede mål bør formuleres slik at de beskriver en sikkerhetstilstand eller nivå, og være dynamisk slik at de kan endre karakter avhengig av endring i rammebetingelser.

Kystverket har formulert flere overordnede målsettinger som skiller mellom virksomhetens ulike ansvarsområder; fremkommelighet, klima og miljø, beredskap mot akutt forurensning, og trafikksikkerhet.

Området trafikksikkerhet har følgende mål:

«Redusere transportulykkene i tråd med Nullvisjonen» (Kystverket, 2018)

Overordnede mål kan også formuleres mot beredskap, brutt ned til de ulike fasene; varsling, bekjempelse, redning, evakuering, og normalisering (Aven m.fl., 2004). I

forbindelse med fasen for evakuering kan et overordnet mål være: «evakuering skal skje raskt og sikkert».

Kystverkets overordnede målsetting for beredskap er:

«*Forhindre og begrense miljøskade ved akutt forurensning*» (Kystverket, 2018)

Målene i eksemplene over angir en ønsket tilstand, uten at det legges føringer på fremgangsmåten. Mål av denne type settes også av virksomhetens ledelse.

Realistiske mål

De realistiske målene er brutt ned fra overordnede mål. Hensikten er å nærme seg visjonen med utgangspunkt i hva man faktisk kan oppnå under de gjeldende rammebetingelsene (Aven m.fl., 2004). Relevante rammebetingelser må dermed tas i betraktning ved utformingen av realistiske mål. Det kan være tid, ressurser eller organisatoriske forhold som er av betydning for sikkerhetsstyringen. Verdiene som for eksempel én enhet i Oslo politidistrikt besitter kan legge føringer for utformingen av målet ved å kreve et høyere nivå av sikkerhet enn en annen.

Realistiske mål bør formuleres i overordnede uttrykk da dette gir fleksibilitet og handlingsrom i valg av tiltak og løsninger. Utformingen må likevel gjøre målet *målbart*: «*Skadefrekvensen skal begrenses til det halve i løpet av neste tiår*» (Aven, Røed, & Wiencke, 2008)

Målet over er formulert slik at det inkluderer både en tidsbegrensning og en fastsettelse av hvor mye reduksjonen skal bestå i. Ut fra et slikt mål kan *ressurser prioriteres* og *oppnådd resultat kan sammenlignes* med målsettingen. Dette beskrives i seg selv som en faktor som kan gi større sannsynlighet for å nå målet. (Aven m.fl., 2004).

Forfatterne av Samfunnssikkerhet (Aven m.fl., 2004) argumenterer for en praksis der analyser brukes i forkant for å vurdere et systems potensial for forbedring når en målsetting skal fastsettes. Med utgangspunkt i en overordnet målsetting om økt sikkerhet kan en situasjonsanalyse dermed avdekke et forbedringspotensial, for eksempel knyttet til ansattes kunnskapsnivå om sikkerhet. Dersom det identifiserte

forholdet er manglende systematikk i sikkerhetsarbeidet kan et realistisk mål formuleres som:

«Enheten skal innen årets utløp praktisere en systematikk i sikkerhetsarbeidet som samsvarer med krav i Sikkerhetsloven»

Med utgangspunkt i dette kan for eksempel en grovanalyse bidra med innsikt i forhold som kan påvirke måloppnåelsen av det overordnede målet. På samme måte må mulighetene for reduksjon av risiko ved de ulike tiltak vurderes før man kan utforme formuleringer om hva som er *sikkert nok*.

Målformuleringer basert på risiko

Målformuleringer på dette nivået baseres på risiko, og kan uttrykkes kvantitativt eller kvalitativt.

Fastsettelse av kriterier muliggjør måling av resultater (Aven m.fl., 2004).

Innenfor sikkerhet brukes *risiko* eller *ytelse av beredskap* som størrelser når kriterier for sikkerhet skal fastsettes og beskrives.

Kriterier kan formuleres kvantitativt som et risikonivå, for eksempel $FAR < 5$, som angir at den statistiske forventet tap av liv pr. 100 millioner eksponerte timer skal være under 5. Risikonivået $FAR < 5$ kan benyttes som et risikoakseptkriterium, og vil da utgjøre en referanse ved vurdering av løsninger og tiltak, samt i vurderingen av om innværende nivå av sikkerhet er godt nok (Aven m.fl., 2004).

Forfatterne av Samfunnssikkerhet (Aven m.fl., 2004) er skeptiske til at risikoakseptkriterier benyttes som mål og beslutningskriterier fordi det kan føre til en uheldig mekanisering og forenkling av prosesser som krever avveining mellom ulike hensyn, som økonomi og effekt på risiko.

Kvantitative kriterier for risiko, slik som $FAR < 5$, kan i den sammenheng være problematisk. Dette forklares blant annet med at størrelsene ikke direkte avspeiler virkeligheten, men kun er *vurderinger* av virkeligheten, samtidig som verdien

kommuniseres som en objektiv størrelse når usikkerhetsaspektet ikke inngår i beskrivelsen.

Når inngangsverdiene både kan være vanskelig å fastsette med rett nivå av presisjon, og usikkerheten rundt dette ikke kommuniseres kan det føre til en betydelig vilkårlighet i styringen (Aven, 2015). Men til bruk som en *referanseverdi* eller *standard* kan slike formuleringer bidra til å angi hva som er typisk høy eller typisk lav verdi for risiko, og på den måten sortere ut hva som er viktig og mindre viktig (Aven, Røed, & Wiencke, 2008).

Videre skriver forfatterne at de mener risikoen skal analyseres og vurderes, men uten bruk av risikoakseptkriterier formulert som øvre grense for risiko. Fremfor å bruke slike kriterier og målformuleringer fremholder forfatterne at man heller bør velge løsninger og tiltak basert på en *samlet vurdering* av hva slags effekt tiltaket vil ha på risiko, og kostnadene ved implementering av tiltaket (Aven m.fl., 2004). Hva som anses som tolererbar og akseptabel risiko kan ikke sees isolert fra sosial setting eller opplevelse av normalitet.

Prinsipper som ALARP (as low as reasonably practicable) kan legges til grunn som et styringsverktøy i sikkerhetsstyringen. Prinsippet angir at: «*risiko skal reduseres så langt praktisk mulig, der «praktisk mulig» sees i forhold til alle de andre fordelene og ulempene ved alternativet»* (Aven, 2015, p. 124).

I samme bok vises det til en rekke spørsmål som kan inngå i denne vurderingsprosessen av hva som er *sikkert nok*. De fire første spørsmålene er generelle på tvers av sektorer, og kan tenkes å være anvendelige i virksomheter slik som den som studeres.

1. Tilfredsstilles alle spesifikke myndighetskrav?
2. Tilfredsstilles alle selskapsinterne krav?
3. Er analysert risikonivå på linje med tilsvarende løsninger (konsepter)?
4. Er risikoen redusert så langt som praktisk mulig (ALARP)?

(Aven, 2015)

Risiko kan benyttes for å beskrive «godheten» av en løsning eller et tiltak. Begrepet godhet gjenspeiler på alle forhold ved løsningen, negative som positive med henhold til effektivitet, sårbarhet, pålitelighet (Aven m.fl., 2004).

Formuleringer som gir krav til løsninger

Etablerte krav i lover og forskrifter er typiske rammebetingelser (Aven m.fl., 2004). *Utvikling* av krav kan derimot anses som et virkemiddel på linje med utforming av de øvrige kategoriene mål. På et sted i prosessen vil det være nødvendig å utforme krav til løsninger/tiltak som antas å gi ønsket effekt på sikkerheten slik at målsettingen nås.

Krav kan utarbeides både for ytelse av beredskap eller barrierer, og dermed angi hvor pålitelige og effektive barrierene skal være. I et tilfelle der verdier skal beskyttes ved fysisk sikring kan deterministiske krav allerede være utarbeidet i lovverk og dermed angi løsningene direkte. Aven med flere (2004) presiserer at krav som utarbeides må være dynamiske slik at de blir egnet for kontinuerlig forbedring i sikkerhetsarbeidet, fremfor at det kun blir lagt opp til videreføring av «dagens praksis».

I virksomhetens tilfelle, hvor tilfellet er security kan krav til sikkerhet være låsing av PC-en når den forlates, krav til opplæring, krav til bæring av adgangskort og krav om rapportering av hendelser. Med slike krav vil være mulige å måle virkning på sikkerhet, enten dette er økt rapportering av hendelser eller låste PC-er som dermed er utilgjengelige for uvedkommende.

3.4. Reasons perspektiv på en effektiv sikkerhetskultur

Reasons perspektiv (1997) benyttes i oppgaven for å forklare hvordan kulturelle forhold kan påvirke sikkerheten, og om funn i datainnsamlingen kan være av betydning for virksomhetens sikkerhetsarbeid og en inkludering av mål i arbeidet.

Frem mot åttitallet var kulturbegrepet primært knyttet til ulike land og nasjonaliteter. Begrepet *organisasjonskultur* ble introdusert tidlig på åttitallet (Reason, 1997). Siden har flere teoretikere utforsket hvordan organisatoriske, samfunnsmessige og kulturelle forhold spiller en rolle i arbeidet med forebygging av ulykker, og avledet begrepet *sikkerhetskultur*.

Organisasjonspsykolog og forsker James Reason har en kortfattet definisjon på organisasjonskultur:

«Shared values (what is important) and beliefs (how things work) that interact with an organization's structures and control systems to produce behavioral norms (the way we do things around here)» (Reason, 1997, p. 194)

Aven med flere (2004) skriver at sikkerhetskulturen i en virksomhet er viktig for å kunne forstå hvilke særtrekk som kan bidra til et større eller mindre fokus på sikkerhet. Videre beskrives at ved å studere faktorer som verdier, organisasjonsstruktur, normer for atferd, og forståelse av hvordan oppgaver skal utføres, kan man skape en bedre forståelse av kulturen i en organisasjon.

Økonom, forsker og forfatter Barry Turner var tidlig ute og pekte på hvordan samfunnsulykker har sin opprinnelse i organisatoriske og samfunnsmessige forhold. Turner fant at ulykker han studerte hadde funnet sted i organisasjoner som ble ansett for å ha god sikkerhet, og som ble oppfattet som rasjonelle av samfunnet rundt (Engen m.fl, 2017).

Turner satte sine funn inn i rammer av kollektive, menneskeskapte prosesser der det er tekniske, sosiale, institusjonelle og administrative forhold som skaper katastrofen. Turner beskriver at virksomheter kan gå gjennom en inkubasjonsfase der forhold som angår sikkerhet blir akkumulert og oversett i et system som ikke fanger opp hvordan ulykken utvikler seg. Til sist kan en mindre «trigger» utløse ulykken.

Sosiologen Ron Westrum har studert sammenhengen mellom organisasjonskultur og sikkerhet. Westrum skriver at sikkerhet er tett knyttet til organisasjonskultur, og at bestemte typer organisasjonskulturer øker sikkerheten. Westrum skriver at virksomheters informasjonsbehandling er et avgjørende parameter for vurdering av hvordan sikkerhet håndteres:

«The most critical issue for organizational safety is the flow of information»
(Westrum, 2005, p. 1)

Hvordan ledelsen responderer og forholder seg til uønskede hendelser og endring er også et parameter i Westrums typologi. Westrum mener man trenger typologier for å studere og forstå organisasjonskulturen. Med dette utgangspunktet beskriver han tre typer organisasjonskulturer; den patologiske, byråkratiske og generative. Kortfattet kan man si at den generative kulturen vil gjøre mest ut av hva de har og besitter, den patologiske vil ikke det (Westrum, 2005)

Westrum har en tilnærming til kulturbegrepet som tilsier at en kultur er noe en virksomhet *har*, og dermed kan endres.

3.4.1 Reason og organisatoriske ulykker

Reason har studert sikkerhet innen luftfart. I boken *Managing the Risks of Organizational Accidents*, fremhever han i likhet med Westrum og Turner sammenhengen mellom organisasjoners informasjonsflyt og sikkerhet (Reason, 1997).

Reasons perspektiv er rettet mot forebygging av *organisatoriske* ulykker, til forskjell fra det Reason beskriver som tradisjonelle individuelle arbeidsuhell og ulykker. De organisatoriske ulykkene er komplekse i sin form, oppstår sjelden, og finner sted i komplekse teknologier som kjernekraftverk, luftfart, jernbane eller større banker. Utfallet av organisatoriske ulykker er ofte katastrofale (Reason, 1997).

Oppgaveskriver argumenterer for at perspektivet også er relevant i denne studien fordi politiet er en tung aktør innen samfunnssikkerhet, og dermed selv kan å inngå både i forløpet til, og håndteringen av organisatoriske ulykker.

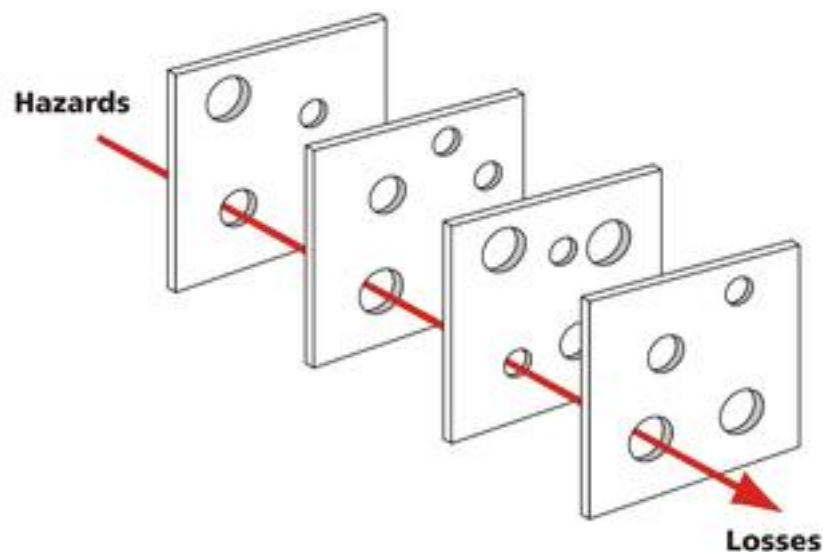
3.4.2 Barrierenes lagvise beskyttelse

I sikkerhetssammenheng kan barrierer beskrives som: «*tiltak og funksjoner som er planlagt for å bryte et spesifisert uønsket hendelsesforløp*» (Aven, Røed, & Wiencke, 2008, p. 235) Reason beskriver et misforhold mellom teoretisk og praktisk bruk av barrierer (Reason, 1997).

I teorien ligger barrierene lagvis og hindrer effektivt uønskede hendelser å kunne oppstå. I realiteten har derimot hver barriere iboende sårbarheter. Dette medfører i

følge Reason at lagene av beskyttelse har hull. Forholdene som gjør barrierene sårbare og skaper hull er i konstant endring og påvirker dermed sårbarhetenes eksponering mot omgivelsene. Eksempelvis kan man forestille seg hvordan en barriere bestående av fysisk vakthold vil kunne ha sårbarheter knyttet til påvirkning gjennom vær- og lysforhold, vaktens egen dagsform, eller i forbindelse med et vaktskifte. På samme måte vil krav om bæring av adgangskort utgjøre en barriere mot inntrengning og deteksjon, men inneha sårbarhet knyttet til barrierens avhengighet av etterlevelse og årvåkenhet hos medarbeidere.

I det dynamiske samspillet mellom de ulike lagene av barrierer vil det fra tid til annen være «åpent» gjennom alle barrierene, og de mister dermed sin evne i å motvirke den uønskede hendelsen. Reason illustrerer dette i sin «sveitserost-metafor». Figuren under er en forenklet versjon som viser hvordan barrierenes sårbarheter muliggjør gjennomtrengning.



Figur 5. Forenklet illustrasjon av barrieres sårbarhet (Wikipedia, 2014).

3.4.3 Aktive feil og latente forhold

Reason skiller mellom to ulike måter mennesker bidrar til systemsvikten som fører til organisatoriske ulykker; aktive feil og latente forhold (Reason, 1997). De aktive feilene er ifølge Reason viet ufortjent mye oppmerksomhet gjennom historien. Aktive feil gjøres av ansatte i «den skarpe enden», og virkningene er umiddelbare. Reason mener at aktive feil ikke bør sees isolert som årsaker til menneskelig atferd, men

derimot må sees i sammenheng med systemet individene jobber i og forholdene de jobber under. Dermed er det *systemet* som blir gjenstand for oppmerksomhet i Reasons perspektiv.

«We cannot change the human condition, but we can change conditions under which people work» (Reason, 1997, p. 24)

Latente forhold betegner underliggende forhold i organisasjonen. De er relatert til grunnleggende organisatoriske prosesser, som drift av systemer, vedlikehold, kommunikasjon og lederskap (Reason, 1997).

Latente forhold springer ut fra strategiske beslutninger på høyeste nivå, som myndighets- eller ledernivå. Virkningen spres nedover i organisasjonen og gjøres gjeldende gjennom en organisasjonskultur som skaper feil-produserende faktorer som de aktive feilene vil skjer under. Det blir derfor ikke riktig å skulle årsaksforklare disse ulykkene kun med aktive feil som oppstår i den skarpe enden.

«Spørsmålet er ikke hvorfor en feil oppstod, men hvordan man feilet i å korrigere den» (Reason, 1997, p. 24)

Latente forhold kan ligge mer eller mindre umerket i årevis før de i kombinasjon med lokale forhold og aktive feil fører til at systemets flere lag av barrierer gjennomtrenges, og ulykken muliggjøres. Prosessen kan sammenliknes med Turnes beskrivelse av inkubasjonstid. De latente forholdene er tilstede i alle organisasjoner, hevder Reason. Både aktive feil og latente forhold kan altså utgjøre sårbarheter og skape hull i barrierene.

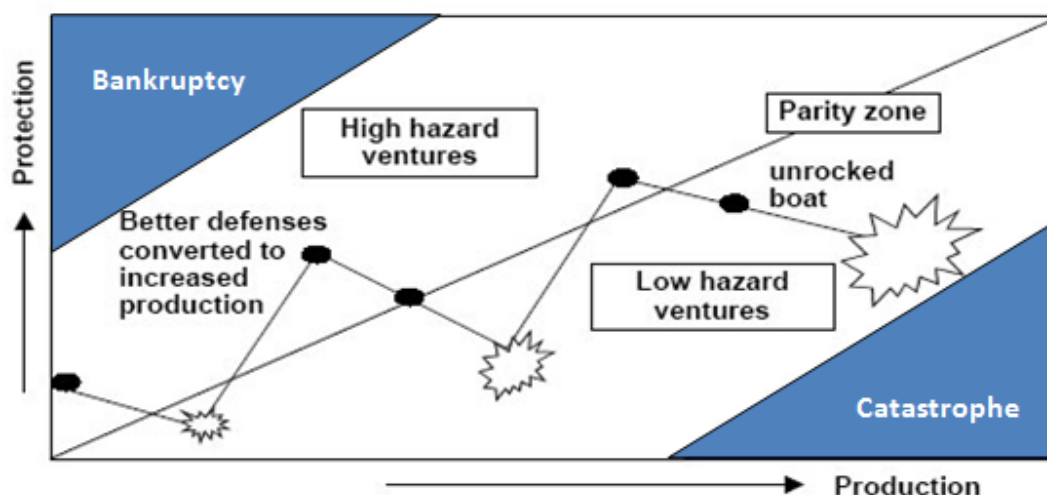
3.4.4 Produksjon og sikkerhet / Production protection

Latente feil kan også oppstå i det komplekse forholdet mellom de to aspektene produksjon og beskyttelse, ref. «production and protection» (Reason, 1997). Produksjonen er hva virksomheten produserer, enten dette er varer eller tjenester. Reason skriver at produksjonen vil innebære og medføre farer, og beskyttelse blir derfor nødvendig for å opprettholde produksjonen. Samtidig er det gjerne virksomhetens produksjon som skaper ressursene og verdiene som i det hele tatt

muliggjør beskyttelse, og produksjon vil følgelig prioriteres gjennom en virksomhets livsløp.

«Protection», oversatt og avledet til «sikkerhet» gjenspeiler på de nødvendige tiltak virksomheten må ha for å kunne opprettholde produksjonen. Det kan være brannsikkerhet i forbindelse med vareproduksjon, eller objektsikring i forbindelse med produksjon av polititjenester. Utfordringen er knyttet til at sikkerhet krever ressurser på bekostning av produksjonen (Reason, 1997). Dette gjøres gjeldende i økonomi og menneskelige ressurser. Videre skriver Reason at jo mer omfattende produksjonen er jo mer eksponert vil virksomheten bli, og dermed øker også behovet for sikkerhet.

I ytterste konsekvens vil en overprioritering av sikkerhet kunne føre til konkurs for virksomheten. I motsatt ytterpunkt gis sikkerhet nær ingen prioritet og vil kunne føre til en katastrofe (Reason, 1997). Reasons perspektiv er rettet mot hvordan virksomheter navigerer i rommet mellom de to beskrevne ytterpunktene.



Figur 6. Viser en virksomhets løpebane gjennom det konkurrerende forholdet mellom produksjon og sikkerhet (Colorado Firecamp, 2019).

Over tid vil marginen mellom produksjon og behovet for sikkerhet kunne bli utfordret og gradvis bli mindre til fordel for produksjonen (Reason, 1997). Dette skjer blant annet gjennom svekket oppmerksomhet i fravær av uønskede hendelser. Det kan resultere i at det tas uheldige «snarveier» i sikkerhetsarbeidet. En slik praksis kan

utvikle iboende egenskaper ved arbeidsutførelsen og rutinene i virksomheten. Dette vil øke virksomhetens sårbarhet ovenfor faktorer som kan føre til ulykker.

Fravær av hendelser påvirker altså hvordan vi forholder oss til fare. Reason beskriver at det i ulykkesgranskning er gjennomgående at virksomhetene har glemt å være redd. Reason forklarer dette i metaforen «The dangers of the unrocked boat», som illustrerer faren som kan oppstå i fravær av påminnelser om å være redd.

Reason beskriver videre en virksomhets løpebane i forholdet mellom produksjon og sikkerhet, vist i figur 6. Innledningsvis har virksomheten et tilfredsstillende nivå av sikkerhet. Fravær av uønskede hendelser, eller sikkerhetstruende hendelser, vil kunne svekke oppmerksomheten og utfordre marginen mellom de to aspektene til fordel for produksjonen.

I beskrivelsen av virksomhetens løpebane vil typisk en mindre sikkerhetshendelse igjen øke oppmerksomheten i en periode, og resultere i tiltak som bidrar til økt sikkerhet. Men etter en ny periode med fravær av sikkerhetshendelser og påminnelser om «ikke glemme å være redd» vil sikkerhet igjen bli utfordret til fordel for produksjonen. Marginen mellom de to aspektene blir igjen mindre og øker virksomhetens sårbarhet mot faktorer som fremmer fare.

Denne tidslinjen ender i katastrofe/ulykke som følge av at sårbarheter utvikles over tid, under latente forhold. Typisk blir den avgjørende barrieresvikten utløst ved en aktiv feil (Reason, 1997). En stadig utfordring av marginen mellom produksjon og sikkerhet kan i seg selv sies å utgjøre et latent forhold. I kombinasjon med lokale omstendigheter og aktiv feil blir ulykken et faktum.

3.4.5 Reasons perspektiv på sikkerhetskultur

Med utgangspunkt i ideene om latente forhold, aktive feil og forholdet mellom produksjon og sikkerhet beskriver Reason det han mener utgjør en effektiv sikkerhetskultur. Reason presiserer at det han omtaler som sikkerhetskultur implisitt er en *effektiv sikkerhetskultur*. Reason har ingen egen definisjon av begrepet, men støtter seg til UK Health and Safety Commission`s (1993) definisjon:

«*Shared values (what is important) and beliefs (how things work) that interact with an organization's structures and control systems to produce behavioral norms (the way we do things around here)*» (Reason, 1997, p. 194)

I likhet med Westrum er Reason tilhenger av en tilnærming til kulturbegrepet som noe en organisasjon *har*, og mener dermed at kultur kan endres ved godt lederskap.

3.4.6 Komponentene i Reasons sikkerhetskultur

Sikkerhetskultur inneholder flere komponenter, derav fire subkulturer. Samlet utgjør alle komponentene en *informert* kultur, som i praksis er en sikkerhetskultur.

Reason utpeker informasjon og informasjonsflyt som nøkkelkomponenter i en sikkerhetskultur. Derfor må virksomheten ha et informasjonssystem for sikkerhet. Informasjon om sikkerhetshendelser, nestenulykker, undersøkelser eller stikkprøver av systemets sikkerhetstilstand må samles, analyseres og formidles i virksomheten (Reason, 1997). Dette muliggjør at operatører og ledere til enhver tid kan ha oppdatert innsikt i menneskelige, organisatoriske, teknologiske, og miljømessige forhold som samlet utgjør og avgjør sikkerhetstilstanden i virksomheten.

Tilstedeværelse og interaksjonen mellom de fire subkulturene beskrevet under utgjør samlet den informerte kulturen.

1. I en *rappporterende* kultur rapporterer ansatte inn hendelser som angår sikkerhet, enten dette er nesten-uhell eller hendelser som følge av egne feil. Reason presiserer at det er helt avgjørende for informasjonssystemet for sikkerhet at ansatte som er tett på farene frivillig bidrar i dette arbeidet.
2. En rapporterende kultur vil være avhengig av en *rettferdig* kultur, hvor man har oppnådd et klima som motiverer, kanskje til og med belønner ansatte som bidrar med sikkerhetsmessig informasjon. For å oppnå et slikt klima må virksomheten håndtere innrapporterte hendelser, skyld og eventuelle straffereaksjoner på en balansert måte, og skillet mellom akseptabel og uakseptabel atferd må være avklart og kjent.
3. En *fleksibel* kultur har evnen til å endre beslutningsstrukturer i forbindelse med visse sikkerhetshendelser eller kriser. Typisk vil den hierarkiske strukturen

midlertidig vike for en flatere struktur som tillater operatører nærmest hendelsen å ta beslutninger. For å oppnå en slik ferdighet og kultur kreves mye trening.

4. En *lærende* kultur innehar både ferdigheter og vilje til trekke riktige konklusjoner fra informasjonssystemet for sikkerhet. En lærende kultur innebærer også vilje til å implementere nødvendige og store endringer ved indikasjon på dette.

4. Metode

4.1 Valg av metode

Formålet med studien er å undersøke hvordan dagens bruk av mål påvirker sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen i Oslo Politidistrikt, og hvordan mål kan inkluderes i arbeidet. For å finne svar på dette innhenter oppgaveskriver empirisk datamateriale og studerer dette i lys av anerkjente teoretiske perspektiver.

I kvalitativ forskning søker man å utvikle forståelsen av fenomener knyttet til personer og situasjoner i deres sosiale virkelighet (Dalen 2004). En kvalitativ tilnærming er dermed egnet fordi problemstillingen tar utgangspunkt i å utvikle forståelse av en arbeidsprosess i en gitt sosial setting. Metoden er godt egnet for utvikling av hypoteser om fenomener i en større populasjon. For å kunne generalisere må man bruke kvantitativ metodikk.

Generalisering vil i denne studien være knyttet til hvorvidt funnene i de studerte enhetene kan antas å gjelde for de øvrige enhetene, og dermed virksomheten som helhet.

For å kunne besvare problemstillingen på best mulig måte har oppgaveskriver valgt å bruke forskningsintervju som metode for datainnsamling. Intervjuene gir innsikt i seks informanternes opplevelse og erfaring med sikkerhetsarbeidet, og danner grunnlag for å kunne si noe om hvordan sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen utføres og oppleves. En del av det kvalitative datamaterialet er lovverk og dokumenter beskriver hvordan sikkerhetsarbeidet skal utføres, og danner dermed grunnlag for diskusjon.

Valg av metode er kompatibelt med de teoretiske perspektivene som er valgt. Aven med fleres modell for sikkerhetsstyring (2004) beskriver hvordan mål kan inngå i styring av sikkerhet. Perspektivet benyttes også for å forstå hvordan sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen fungerer.

Perspektivet til Reason skal bidra i forståelsen av det datamaterialet som kan fortelle noe om hvordan kulturelle forhold kan påvirke sikkerheten, og senere forklare om

funn i datainnsamlingen kan være av betydning for virksomhetens sikkerhetsarbeid og utgangspunkt for inkludering av mål i arbeidet.

4.2 Forforståelse og forskerposisjon

Forståelse av et fenomen omfatter de meninger og inntrykk man på forhånd har om det aktuelle fenomenet. Det innebærer at en forsker som studerer et fenomen alltid vil bære med seg en forforståelse om fenomenet i møte med informantene (Dalen, 2004).

Videre påpeker Dalen at forskeren er mer mottakelig for å kunne se muligheter for teoriutvikling i eget datamateriale dersom han har bevissthet om egen forforståelse. Erfaringer, verdier og kunnskap forskeren besitter vil ha innvirkning på hvordan forskeren forstår det informantene formidler. Dette får betydning for hva slags kunnskap som skapes i samspillet mellom forsker og informant. Oppgaveskrivers forforståelse vil dermed kunne ha betydning for hvilke spørsmål som stilles, hvordan disse utformes og ikke minst hvilke svar som følges opp.

Som nevnt er oppgaveskriver ansatt i virksomheten som studeres. Det innebærer at oppgaveskriver fra før har oppfatninger om hvordan sikkerhetsarbeidet i virksomheten praktiseres. En slik forskerposisjon krever refleksjoner og bevissthet over hvilken betydning dette vil kunne ha for forskningen.

Fra forskerposisjon i egen virksomhet kan det også tenkes å være lettere å ende opp med en tilnærming der resonnementer, fortolkninger og konklusjoner kan bli formulert noe sterkere enn hva det er metodisk grunnlag for. En slik påvirkning kan tenkes å være svakere i studier av eksterne virksomheter. Det er uansett verdt å være seg oppmerksom på.

4.3 Det kvalitative forskningsintervju

Informasjon om hvordan sikkerhetsarbeidet utføres må innhentes fra de som jobber i virksomheten, i dette tilfellet fra linjeledelsen.

Det kvalitative forskningsintervjuet gjør det mulig å få fylldige, inngående beskrivelser og betraktninger fra informantene (Kvale og Brinkmann, 2010). Formålet

med forskningsintervjuet er å forsøke å forstå verden ut fra intervjupersonens perspektiv. Intervjuet beskrives som en samtale der kunnskap skapes i interaksjon mellom intervjuer og intervjuperson.

Kvale og Brinkman påpeker videre at det ved bruk av forskningsintervju er viktig å være bevisst over at det kan eksistere et asymmetrisk maktforhold i intervjusituasjonen. Det kan komme av at intervjueren har vitenskapelig kompetanse på temaet som det snakkes om. I tillegg kan intervjueren bestemme hvilke spørsmål som stilles, hvilke svar som følges opp og det er intervjuer som både definerer intervjusituasjonen og avslutter intervjuet. Videre er det intervjuer som både fortolker og sitter med makten til å vurdere om det informanten har meddelt i intervjuet skal inngå i oppgaven.

Kvale og Brinkman (2010) beskriver at et asymmetrisk maktforhold mellom personene kan resultere i at intervjupersonen holder tilbake informasjon, vegrer seg mot spørsmål eller i verste fall trekker seg fra intervjuet.

I den aktuelle intervjusituasjonen var det viktig å være bevisst over muligheten for at lite fokus på sikkerhetsarbeid i enhetene kan gi informantene en opplevelse av å ikke besitte nok kunnskap om temaet. Det vil kunne prege informantenes opplevelse av intervjuet. Dersom fagkunnskapen hos informantene er vesentlig lavere enn hos intervjuer, kan det heller ikke utelukkes at intervjupersonene kan være mottakelig for påvirkning fra intervjuer.

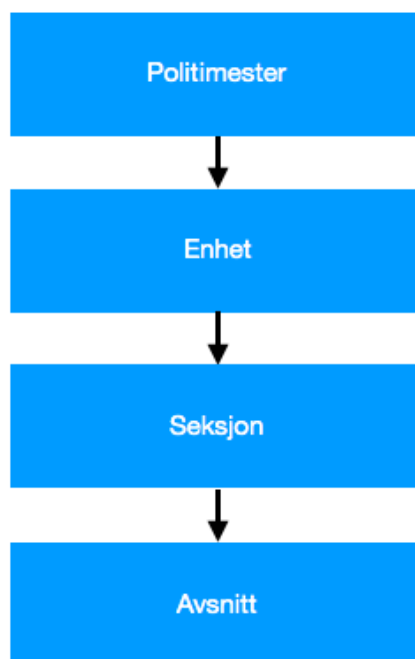
Asymmetri i maktforholdet kan reduseres ved at intervjuer er seg bevisst dette, og forsøker å tilrettelegge for en intervjusituasjon der partene samarbeider om intervjuet (Kvale og Brinkmann, 2010). I forbindelse med intervjuene fikk alle informantene tilsendt et infoskriv i forkant av intervjuet med forklaring på hva mål- og resultatstyring på området sikkerhet kan innebære. Infoskrivet inkluderte også intervjuguiden med alle spørsmålene. Slik fikk informantene mulighet til å forberede seg på spørsmålene. I skrevet ble det også presisert at intervjuene ikke har til hensikt å kartlegge informantenes kunnskapsnivå på området.

Oppgaveskriver har hatt både muntlig og skriftlig dialog med intervjupersonene i forkant av intervjuene. Fra disse er informantene forklart formålet med studien, og hva deres bidrag kan bestå i.

4.3.1 Utvalgskriterier

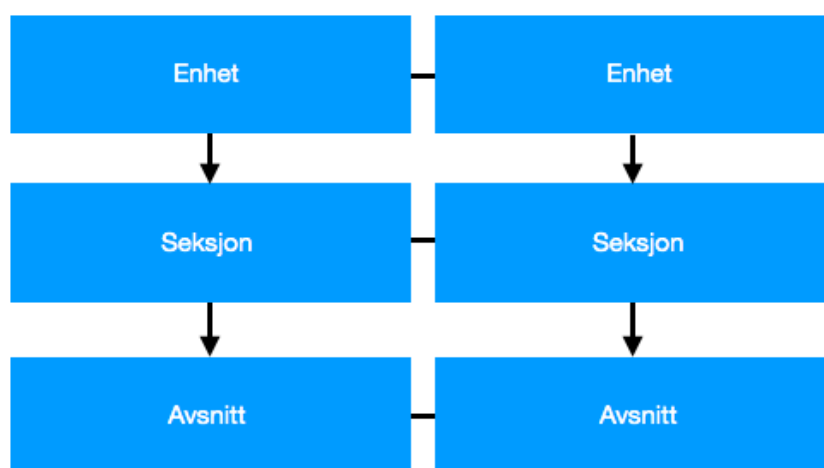
De elleve enhetene som utgjør virksomheten har ulike ansvarsområder. Felles for de fleste enhetene er et større eller mindre innslag av tradisjonelle politioppgaver. Det innebærer politioperative, etterforsknings- og/eller etterretningsrelaterte oppgaver. Dette ble satt som eneste utvalgskriterium for enhetene. I praksis utelukket dette kriteriet kun et fåtall enheter. Et utvalgskriterium som er felles for de fleste enhetene kan bidra til å gjøre utvalget mer representativt for virksomheten som helhet.

I prosessen med å velge informanter la oppgaveskriver flere kriterier til grunn. Ett var at informantene måtte være linjeledere. Videre skulle hvert ledernivå være representert ved to ulike enheter for å gi studien større grad av validitet. Et siste utvalgskriterium var at hele linjen skulle være representert ved informantene, med unntak av virksomhetens leder. Linjen mellom politimester, enhet, seksjon og avsnitt fremgår fra figuren under.



Figur 6. Viser de ulike ledernivåene i virksomheten (egenprodusert).

Samlet representerer informantene linjeledelsen opp til politimesteren. Ved å følge linjen i to forskjellige enheter ble det også mulig å se om informantene hadde like eller ulike opplevelser på tvers av samme ledernivå i enhetene.



Figur 7. To enheter muliggjør sammenlikning på tvers av ledernivå (egenprodusert).

4.3.2 Utvalgsprosessen

Prosessen med å finne de individuelle informantene ble gjort med innslag av tilfeldighet. Oppgaveskriver tok kontakt med tre tilfeldige enhetsledere fra enheter som oppfylte kriteriene om innslag av tradisjonelle politioppgaver. Enhetslederne er dermed mer eller mindre tilfeldig valgt ut fra enhetens egenskaper, og enhetsledernes velvillighet til å delta i studien. To enhetsledere stilte seg positive til deltakelse og kom deretter selv med forslag til informanter fra ledernivåene under.

Som følge av dette ble seksjons- og avsnittslederne i mindre grad tilfeldig valgt. I praksis ble disse informantene valgt eller foreslått av sine respektive ledere. En slik utvalgsprosess av øvrige informanter kan ha betydning i forbindelse med reliabilitet og validitet, nærmere beskrevet under kapittel 4.4.

Informantene er anonymisert, men kan likevel oppleve mindre anonymitet i visshet om at de i oppgaven vil fremstå for sine ledere som én av to mulige informanter på

sitt ledernivå. Svekket følelse av anonymitet kan legge begrensninger på hvor fritt informantene føler de kan uttale seg.

Det kan også være at de ulike lederne har valgt ut informanter på lavere nivå som de opplever gjør best arbeid i med sikkerhet, eller informanter som kan tenkes å være mer reflektert eller inneha mer kunnskap på temaet enn andre. Oppgaveskriver kan ikke ha full innsikt i slike forhold, men refleksjon rundt utvalget kan bidra til å fange opp eventuelle forhold som bunner i dette.

4.3.3 Intervjuguide

Det ble benyttet semistrukturert intervjuform i forskningsintervjuene. Det gir fleksibilitet i intervjusituasjonen og åpner opp for at informantene kan være med å styre samtalen i en viss grad. På den måten får informantene mulighet til å dele sine erfaringer og refleksjoner uten at rammene for intervjuet begrenser samtalen for mye.

En intervjuguide beskriver hvilke temaer som vil bli behandlet i intervjuet og hjelper forskeren med å få den informasjonen som er relevant for studien (Grønmo, 2016). Intervjuguiden kan fungere som en mal for intervjuet og hjelper forskeren med å ha struktur. I gjennomføringen av et forskningsintervjuene ble intervjuguide benyttet.

I semistrukturert intervju har forskeren på forhånd valgt ut temaer som vil være utgangspunktet for intervjuet (Dalen, 2004). I studien tar intervjuguidens utforming utgangspunkt i problemstillingen. Spørsmålene er knyttet til ulike temaer som kan tenkes å gi innsikt for belysning av problemstillingen. Temaene i den anvendte intervjuguiden har følgende struktur:

1. Kartlegge relevante aspekter om hvordan det arbeides med sikkerhet i linjeledelsen i dag. Blant annet i hvilken grad det brukes det mål, og hva som eventuelt brukes i fravær av mål.
2. Få innsikt i informantenes erfaringer og refleksjoner om årsakene til måten det arbeides på.

3. Få innsikt i informantenes refleksjoner om hva målstyring på sikkerhet kan innebære av fordeler og ulemper.
4. Få innsikt i hva informantene selv mener utgjør gode mål for sikkerhet, og hva de selv anser som kriterier for suksess i arbeidet med sikkerhet.

I tillegg inneholder intervjuguiden en informasjonsdel med en kort teoretisk innledning om temaet over tre avsnitt med noen påfølgende eksempler på sikkerhetsmål. Intervjuguiden med informasjonsdel er vedlagt oppgaven.

4.3.4 Intervjusituasjonen

Intervjuene ble gjennomført på informantenes egne kontorer, eller i annet enerom med intervjuer. Intervjuenes varighet var på om lag én time. Alle informantene ble spurt og samtykket i at intervjuene ble tatt opp på lyd. I tillegg noterte oppgaveskriver underveis.

4.4 Validitet og reliabilitet

For å kunne komme fram til analyseresultater som er holdbare og fruktbare er god kvalitet i datamaterialet en forutsetning. Datamaterialet har høyere kvalitet jo bedre egnet det er til å belyse problemstillingen (Grønmo, 2016). I vurderingen av datamaterialets kvalitet må dermed utvalget av dokumenter, og forskningsintervjuene være godt egnet til å belyse problemstillingen.

De to mest sentrale kriteriene for å måle kvalitet i forskningen er *validitet* og *reliabilitet* (Grønmo, 2016). Validitet handler om forskningens gyldighet for de problemstillingene forskningen stiller. Validiteten regnes som høy dersom datainnsamlingen og undersøkelsen fremstiller data som er relevante for problemstillingen. Motsatt er validiteten lav dersom datamaterialet ikke er treffende for problemstillingen.

I denne studien handler validiteten av forskningen i stor grad om prosessen med valg av informanter og dokumenter som grunnlag for datamateriale. Dokumentene i studien har til hensikt å belyse hvilke krav, anbefalinger og føringer som ligger til grunn for sikkerhetsarbeidet i virksomheten. I valget av informanter var det viktig at informantene kunne gi informasjon som belyser praktiseringen av sikkerhetsarbeidet i

linjeledelsen, og dermed måtte informantene ha tilhørighet i linjeledelsen. Ved å sørge for at dokumentene og informantene samlet sett belyser problemstillingen skal det gi studien høyere grad av validitet.

Reliabilitet handler om datamaterialets pålitelighet. Det gjenspeiler på hvorvidt resultatene vil være de samme dersom det samme undersøkelsesopplegget blir brukt med ulike datainnsamlinger om det samme fenomenet. Reliabilitet regnes som høyere jo større samsvaret mellom datamaterialet fra ulike datainnsamlinger er (Grønmo, 2016).

Grønmo hevder at gjentakelse av innsamlinger av data ofte er vanskelig i kvalitative undersøkelser. Undersøkelsesopplegget kan være så fleksibelt og komplekst at det ikke er mulig å gjenta på akkurat samme måte. I tillegg er samfunnsmessige fenomener alltid i endring og vil kunne få betydning for empirien fra gang til gang.

Reliabilitet handler mye om seleksjon av informasjonstyper og om hvordan datainnsamlingen er gjennomført. For eksempel har forskningen lav reliabilitet dersom gjennomføringen av datainnsamlingen eller utformingen av undersøkelsesopplegget har påvirket datamaterialet. Motsatt vil forskningen ha høy grad av reliabilitet dersom metodologiske forhold i liten grad har påvirket datamaterialet (Grønmo, 2016).

Reliabilitet dreier seg dermed først og fremst om hvordan undersøkelsesopplegget er utformet og hvordan innsamlingen av data er gjennomført. Tidligere i kapitlet er det redegjort for fremgangsmåten ved selekteringen av enheter og informanter.

4.5 Analyse av datamaterialet

Analysen av det innsamlede datamaterialet handler om å finne ut hva materialet har å fortelle. Store mengder informasjon skal tolkes og forstås (Dalland, 2017).

I følge Grønmo (2016) er målet med kvalitative analyser å komme fram til helhetlig forståelse av spesifikke forhold eller å utvikle teorier og hypoteser om bestemte samfunnsmessige sammenhenger.

I motsetning til analyse av kvantitative data finnes det ingen standardiserte teknikker for å analysere kvalitative data, og en slik analyse blir derfor mer preget av mer fleksibilitet (Grønmo 2016).

4.5.1 Koding og analyse av datamaterialet

Fremgangsmåten i analysen av datamaterialet inspirert av koding, som er en av de mest brukte metodene for analyse av kvalitative data. Med koding av kvalitative data menes: «å skape oversikt gjennom forenkling og sammenfatning av tekstenes innhold» (Grønmo, 2016, s. 266)

I kvalitative studier har forskeren ofte omfattende og uoversiktlig mengde datamateriale som det er behov for å strukturere. Koding er en velegnet fremgangsmåte for å forenkle datamaterialet og få oversikt. Det innebærer å lage koder som kan beskrive deler av teksten. Kodene kan for eksempel være stikkord, forkortelser eller symboler og kan beskrive et tema, hendelser, forskerens fortolkning, årsaker og så videre (Grønmo 2016).

Analyse av forskningsintervjuer skjer parallelt med datainnsamlingen og starter allerede i intervjusituasjonen (Grønmo 2016). Det skjer ved at man fortløpende gjør seg opp meninger, stiller oppfølgingsspørsmål og allerede her legger merke til særskilte funn som kan være relevante for problemstillingen.

I tillegg tok oppgaveskriver notater underveis i intervjuene, gjorde lydopptak og foretok deretter renskriving av notatene hvor spørsmålene fra intervjuguiden ble utfylt med kortfattede svar. I neste steg ble lydopptakene fra intervjuene brukt til å skrive resymé som inneholdt mer utfyllende svar. Hensikten med resyméene var å ha en base med tilgang til mer informasjon og sitater fra informantene ved behov.

De bearbejdede svarene fra intervjuguiden ble brutt ned til mindre bestanddeler og ført inn i et analyseskjema. På denne måten ble datamaterialet sammenfattet og forenklet.

Analyseskjemaet er kodet i temaer basert på spørsmålene fra intervjuguiden. I analyseskjemaet står temaene vertikalt, og de seks informantene er plassert horisontalt. Informantene står i rekkefølge etter hvilket nivå i linja de tilhører. En slik

fremstilling gjorde det lettere å se om informasjon fra personer på samme nivå var sammenfallende eller ulike.

4.6 Forskningsetiske refleksjoner

Forskeren bør alltid reflektere over etiske problemer i forskningen (Dalland 2017). I forskning handler etikk om å ivareta personvern og troverdigheten av forskningsresultatene i planlegging, gjennomføring og rapportering av forskningen.

Kvale og Brinkmann (2010) redegjør for fire områder innenfor forskningsetiske retningslinjer; forskerens rolle, informert samtykke, fortrolighet og konsekvenser. De påpeker at dette er områder som forskeren ikke nødvendigvis må finne løsninger på, men som det er viktig å reflektere over og være bevisst på gjennom hele intervjuundersøkelsen.

Det er særlig i de kvalitative forskningsintervjuene viktig å være bevisst over etiske problemstillinger i kontakt med mennesker som bidrar som informanter, og det er viktig at de opplever seg og sitt personvern ivaretatt. Informantene i studien ble gitt informasjon i forkant, og har alle samtykket til deltakelse. Alle fikk tilsendt et informasjonsskriv i forkant av intervjuet. Dette inneholdt informasjon om hensikten med studien, en introduksjon av temaet, og de konkrete spørsmålene, samt en forsikring om at intervjupersonene vil være anonymisert i resultatformidlingen.

Oppgaveskriver har som nevnt under kapittel 1.5, også vært oppmerksom på at informantene kan forklare seg om forhold som kan kompromittere sikkerheten til virksomheten.

5. Empiri

Tre av forskningsspørsmålene danner strukturen i presentasjonen av resultatene fra intervjuene. Det kan med fordel minnes om at referansen «alle informantene» også innebærer at informantene er samstemt på tvers av *tre* ulike ledernivå. De ulike funnene presenteres først i kortform, markert i fet skrift.

5.1 Hvilken rolle har mål i sikkerhetsarbeidet i dag?

Sikkerhetsarbeidet i enhetene styres ikke etter definerte mål for sikkerhet.

Ingen informanter er kjent om målsettinger for arbeidet med sikkerhet. Enhetene, seksjonene og avsnittene i studien utformer ikke mål i sitt arbeid med sikkerhet.

«Vi er langt fra å ha målstyring på sikkerhet» (Enhetsleder).

Ingen av informantene opplever å bli målt på sikkerhet. Informantene beskriver og formidler ikke resultater på sikkerhet oppover i linjen.

5.2 Hvordan påvirker manglende målbruk sikkerhetsarbeidet?

Sikkerhetshendelser og internrevisjoner angir retningen på arbeidet med sikkerhet.

På spørsmål om hva som angir retning på sikkerhetsarbeidet, i mangel av mål, oppgir alle informantene forhold av reaktiv karakter. Oppståtte sikkerhetshendelser og sikkerhetsrevisjoner nevnes oftest.

På alle ledernivå oppgir informantene revisjoner som et forhold som angir retning på sikkerhetsarbeidet. En seksjonsleder beskriver det som fordelaktig hvordan revisjonene presenterer sine kriterier i forkant av revisjonen, slik at seksjonen vet hva den måles mot.

«Det nærmeste vi kommer mål er gjennom revisjonen når den kommer jevnlig».

En annen seksjonsleder uttaler:

«Det eneste måleparameteret vårt er ved årlig revisjon».

Informantene opplever å ikke kunne vite om de har oppnådd tilstrekkelig grad av sikkerhet.

Informantene oppgir at de ikke kan vite om de innehar tilstrekkelig grad av sikkerhet i sin enhet/seksjon/avsnitt. Unntaket er én seksjonsleder som mener at revisjoner utfyller behovet for mål fordi sikkerhetstilstanden i seksjonen er relativt statistisk.

På enhetsnivå oppgir begge enhetsledere at de ikke kan vite om enheten har oppnådd tilstrekkelig grad av sikkerhet. Den ene opplever til en viss grad å måtte «satse» på at ledere nedover i enheten ivaretar sikkerheten og har kontroll. Den andre peker på at manglende systematikk i arbeidet er en medvirkende årsak til at enhetslederen mangler denne vissheten.

Seksjonslederne er delt i sitt syn: Den ene mener at mangelen på måleparametere gjør at informanten ikke kan vite om seksjonen er sikkert nok:

«Da er vi avhengig av at en revisjon forteller hvor vi har huller».

Den andre mener som nevnt, at revisjoner alene gir tilstrekkelige måleparametere og beskriver seksjonens oppnådde resultater i tilfredsstillende grad:

«Selv om revisjonen er et øyeblikks innsikt gjenspeiler den hele året».

På avsnittsnivå oppgir begge informantene at de ikke kan vite om avsnittet innehar tilstrekkelig grad av sikkerhet. Begge oppgir at et generelt inntrykk blir det nærmeste de kommer, og påpeker at nærheten til de ansatte og produksjonen til en viss grad muliggjør dette. Den ene avsnittslederen oppgir at mangel på noe å sammenlikne *mot* er en årsak til uvissheten om sikkerhetsnivået.

Oppmerksomheten på sikkerhet øker og faller i forbindelse med oppståtte sikkerhetshendelser og revisjoner.

Flere informanter peker på at oppmerksomheten på sikkerhet øker i forbindelse med oppståtte sikkerhetshendelser og revisjoner, og faller i tiden etter. En enhetsleder

peker på at effekten varer en stund etter revisjonen, men avtar med tiden. Når neste revisjon varsles øker igjen oppmerksomheten, for så å dale i tiden etter. Enhetslederen uttaler:

«Fokus på sikkerhet øker etter revisjoner som peker på feil og mangler. Så gis arbeidet mer opp, og en venter på neste revisjon».

Samme enhetsleder viser til et forhold han mener er av betydning for oppmerksomheten på sikkerhetsarbeidet:

«Det er produksjon som betyr noe. Alt som forstyrrer er negativt. Fange tyver, lage saker».

Alle informantene mener bruk av mål i sikkerhetsarbeidet fører til økt sikkerhet. Alle informantene oppgir at det bør settes mål for sikkerhet i sin enhet/seksjon/avsnitt.

Én seksjonsleder er likevel usikker på om målstyring er riktig metode for økt sikkerhet. Vedkommende er skeptisk til om mål formulert for sikkerhet blir gode nok. Informanten er også usikker på om målstyring vil avdekke eventuelle svakheter ved sikkerheten.

Én avsnittsleder påpeker at selv om det bør formuleres mål for avsnittet er ikke et nytt område for måling noe vedkommende savner:

«Svært mange områder skal ivaretas gjennom en dag, i tillegg til det rent operative arbeidet».

Den andre avsnittslederen ser en tydelig sammenheng mellom resultater og mål:

«Hvis vi ikke har mål for det vi skal levere, blir det ikke noe av».

Ledernivåene har ulik oppfatning om sikkerhetsarbeidet kan måles.

Spesielt mellom øverste og laveste ledernivå er troen på hvorvidt sikkerhet kan måles ulik.

Begge enhetsledere oppgir et uforbeholdent «ja». På avsnittsnivå påpeker derimot begge informantene at de ikke kan se hvordan deres oppgaver i sikkerhetsarbeidet kan være målbare.

Alle informantene peker oppover når de skal vurdere hvorfor det ikke brukes mål i arbeidet med sikkerhet.

Med andre ord peker informantene på hele linjeledelsen, fra politimester til avsnittsledere i årsaksforklaringen av hvorfor det ikke brukes mål. Informantene viser til manglende ledelsesinvolvering og manglende forventninger fra ledernivået over sitt eget.

«Hvis vi ikke har mål for det vi skal levere, blir det ikke noe av. Det gir ikke forankring lenger ned» (Avsnittsleder).

Begge enhetslederne peker på manglende forventninger og fokus fra virksomhetsleder. Én av dem peker på at sikkerhet kunne vært integrert i virksomhetens styringssystem for mål- og resultatstyring, Politiets Styringsverktøy (PSV). Slik kunne sikkerhet vært knyttet opp mot både midler i budsjett, rapportering og resultater. Sikkerhet kunne da inngått på lik linje med andre områder.

Den andre enhetslederen sier at det er komplisert og sammensatt hvorfor enheten ikke bruker mål i arbeidet med sikkerhet, og viser til at sikkerhet alltid har vært en «gjøkunge» i politiet.

Fagkunnskap om sikkerhet varierer i enhetene/seksjonene/avsnittene.

Informantene er spurt om deres enhet/seksjon/avsnitt i dag besitter nok kunnskap til å jobbe målstyrt på sikkerhet. Svarene varierer på tvers av alle nivå. Halvparten av informantene, representert ved én informant på hvert nivå, svarer at de ikke har nok kunnskap til å arbeide på en slik måte.

Grad av rapportering oppfattes ulikt på tvers av ledernivå.

Opplevelsen av rapportering er ulik på tvers av de ulike ledernivåene. Informantene nærmest «den skarpe enden» beskriver at det rapporteres lite. På nivået over, opplever

derimot begge seksjonsledere at det rapporteres på sikkerhet. På øverste nivå oppgir begge enhetsledere at det er vanskelig å spekulere i mørketall.

Enhetslederne har ulik oppfatning av rapporteringen i enhetene. Én opplever å motta flere rapporter på forhold som angår fysisk sikkerhet. Den andre tror mye informasjon om sikkerhet aldri når opp til ledelsen.

Informantene er gjennomgående positive til å bli revidert og kontrollert.

Informantene som trekker frem revisjoner peker på positive effekter ved å bli kontrollert. De viser til at det fører til økt oppmerksomhet på sikkerhet, og mulighet for å vite hvordan man ligger an, og hvor man skal. Én informant beskriver revisjoner som godt egnet til å drive forbedringsarbeid.

5.3 Hvordan kan mål inngå i styring av sikkerhet?

Resultatene om dette temaet dreier seg om informantenes egne refleksjoner og holdninger til bruk av mål i arbeidet med sikkerhet. Informantene er også spurt om hvordan de mener mål om sikkerhet bør utformes. Oppfatningene varierer også her mellom de ulike ledernivåene.

Informantene på enhetsnivå trekker begge frem at mål for enheten må være *målbare*. Begge presiserer at målene for enheten også må være tydelig konkretisert. Én enhetsleder peker på at det vil ha betydning dersom virksomheten også har ett tydelig felles mål, samt at målene må samsvare med de ansattes virkelighet.

På seksjonsnivå peker begge informantene på at målene må være *konkrete nok*, og inneholde en tydelig beskrivelse av hva som må være på plass for at målet skal nås.

På avsnittsnivå handler informantenes betraktninger overordnet om hvordan mål bør motivere for etterlevelse på deres nivå, i «den skarpe enden». Begge avsnittsledere fremhever at mål både må være nyttige og *fremstå* som nyttige ovenfor medarbeiderne.

«Det må ikke bare være enda et målområde» (Avsnittsleder).

Den andre avsnittslederen peker på at mål for sikkerhet må kunne relateres til arbeidssituasjonen. Målene bør angi eierskap. Det må fremstå som tydelig hvorfor man driver med sikkerhet, og hvordan det gjelder «meg».

«De må ha en pedagogisk utforming som motiverer til etterlevelse. Sammenhengen mellom hvorfor vi gjør det vi gjør, og hvor vi skal, må forstås av mannskapene».

6. Diskusjon

6.1 Hvilke føringer ligger til grunn for sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen?

I forlengelsen av dette forskningsspørsmålet diskuteres forholdet mellom krav i lov, anbefalinger fra fagmyndighet og føringer fra Politidirektoratet. Dette sees mot praksis i enhetene når det gjelder målbruk i linjeledelsen. Hvordan dette samsvarer kan tenkes å ha betydning for hvordan mål kan inkluderes i sikkerhetsarbeidet, og eventuelt fortelle om hvor et potensial for forbedring kan ligge.

Føringene fra Politidirektoratet beskriver målbruk i sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen i liten grad.

Bruk av mål, samt linjeledere og medarbeideres rolle i sikkerhetsarbeidet beskrives både i Sikkerhetsloven og i anbefalingene fra NSM. I føringene fra Politidirektoratet vies disse områdene derimot lite plass. Målbruk nevnes innledningsvis på politimesterens ledernivå, men er uten beskrivelser av hvordan mål skal inngå i organiseringen av sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen.

Linjeledernes rolle fremgår kun fra en illustrasjon (figur 2), og rollen til den enkelte medarbeider nevnes ikke. Ser man videre til praktiseringen av sikkerhetsarbeidet virker dette å være enda lenger unna intensjonene som beskrives i lovverket og anbefalingene.

Politimesterens utforming av nye mål for sikkerhet beskrives å skulle baseres på revisjoner og inntrufne hendelser.

Dokumentet fra Politidirektoratet beskriver at politimesteren formulerer og kommuniserer sine mål for sikkerhet. Videre beskrives at det:

«Den viktigste mekanismen politimesteren benytter for å få oversikt over sikkerhetssituasjonen i sitt distrikt er ledelsens evaluering. Dette er en prosess der sikkerhetsleder, basert på sikkerhetsrevisjoner og inntrufne sikkerhetshendelser, presenterer sikkerhetsstatus for PM. Evalueringen skal resultere i beslutninger om nødvendige forbedringer og tilpasninger, og danne et grunnlag for nye målsettinger innen sikkerhet» (Politidirektoratet, 2017, p. 44)

Fra dette fremstår det som måloppnåelse og utarbeidelse av nye målsettinger ikke skal baseres på rapportering om resultater og måloppnåelse fra de underlagte enhetene.

Selv om sikkerhetsrevisjoner og inntrufne hendelser kan relateres til nivået av sikkerhet i enhetene, har disse svakheter som eneste kilde for vurdering av måloppnåelse. Delkapittel 6.3 inneholder en videre diskusjon om anvendelse av revisjoner og inntrufne hendelser som styringsparametere. Fra beskrivelsene i dokumentet fra Politidirektoratet kan det se ut som måloppnåelse på øverste nivå i virksomheten vurderes ut fra revisjoner og inntrufne hendelser.

I sum fremstår det fra dokumentet som usikkert hvordan Politidirektoratet ser for seg at praktiseringen av sikkerhetsarbeidet skal foregå når det gjelder bruk av mål.

Det er usikkert om dagens bruk av mål oppfyller kravet i Sikkerhetsloven.

Informantene forteller om et fravær av målbruk i sikkerhetsarbeidet. Gjennom beskrivelsene i Sikkerhetsloven og anbefalingene fra NSM fremstår bruk av mål som essensielt og grunnleggende for virksomheters mulighet for styring av sikkerhet.

Bruk av mål er et krav etter § 5 i Sikkerhetsloven, hvor virksomheter pålegges å fastsette hvordan kravene til et forsvarlig sikkerhetsnivå skal oppfylles, og videre fastsette kriterier for å evaluere om kravene er oppnådd. Slik den beskrives kan prosessen betraktes som en målstyringsprosess. NSM beskriver målbruk som et minimumskriterium for hva et styringssystem for sikkerhet må bestå av. Likevel brukes ikke mål i sikkerhetsarbeidet i enhetene. Det er derfor usikkert om kravet som beskrives i Sikkerhetsloven oppfylles.

Ansvaret til linjeledere og den enkelte medarbeider er i liten grad inkludert i Politidirektoratets beskrivelse av den nye sikkerhetsorganisasjonen. Hvilken rolle linjeledere og den enkelte medarbeider har kommer heller ikke tydelig til uttrykk. Det til tross for at det meste av sikkerhetsarbeidet vil finne sted i linjeledelsen i enhetene, som selv er ansvarlig for utførelsen av sikkerhetsarbeidet.

Når virksomheten grovt sett består av enheter kan man argumentere for at linjeledelsen sammen med medarbeiderne utgjør sikkerhetsorganisasjonens største arbeidskapasitet. Det er i så fall en kapasitet som later til å være lite utnyttet. Samtidig er den sentral dersom sikkerheten skal kunne styres etter definerte mål.

I det beskrevne gapet mellom teori og praksis ligger det et potensial for forbedring. Potensialet kan hentes ut ved å legge praksis nærmere arbeidsmåten som kommer til uttrykk i lovverket og anbefalingene fra NSM. Det vil også kunne medføre en bedre utnyttelse av den arbeidskapasiteten linjeledere og medarbeidere utgjør, som igjen vil kunne påvirke sikkerheten positivt.

6.2 Hvilken rolle har mål i sikkerhetsarbeidet i dag?

Sikkerhetsarbeidet i enhetene styres ikke etter definerte mål for sikkerhet.

Ingen av informantene kjenner til målsettinger for arbeidet med sikkerhet. Ingen av informantene opplever å bli målt på sikkerhet. Dermed har ikke mål noen rolle overhodet i sikkerhetsarbeidet i de studerte enhetene.

Enhetslederne tilhører virksomhetens nest høyeste ledernivå, direkte underlagt politimesteren. Dersom man legger til grunn at politimesteren kommuniserer på samme måte med alle enhetene er det nærliggende å tro at øvrige enheter heller ikke styrer sikkerheten etter definerte målsettinger.

6.3 Hvordan påvirker manglende målbruk sikkerhetsarbeidet?

Sett mot modellen til Aven med flere vil sikkerhetsarbeidet påvirkes ved at det ikke styres etter definerte mål. Det er i samspillet mellom mål og virkemidler at virkemidlene identifiseres og vurderes slik at «beste» løsning, og dermed måloppnåelse kan bli resultatet.

Slik informantene beskriver fraværet av målsettinger for sikkerhet, samt måling og rapportering av resultater i linjen kan sikkerhetsarbeidet i enhetene påstås å mangle den systematikken som beskrives i Aven med flere, og delvis beskrives i dokumentet fra Politidirektoratet.

I en prosess der denne systematikken uteblir risikerer man at virkemidlene i sikkerhetsstyringen blir mindre effektive, både sett mot reduksjon av risiko og målt mot andre hensyn, som kostnad. Som Aven med flere beskriver må virkemidlene som besluttes brukt i sikkerhetsarbeidet være avstemt mot målet, som definerer hva man ønsker å oppnå og hva som anses *sikkert nok*. Med dette lagt til grunn kan det i Aven med fleres perspektiv konstateres at enhetene står uten det viktigste redskapet for å finne frem til «beste løsning». Fraværet av mål antas å kunne påvirke hvordan virkemidler identifiseres, velges og brukes i sikkerhetsarbeidet.

I den videre diskusjonen i Reasons og Aven med fleres perspektiver diskuteres det hvordan manglende målbruk også påvirker andre sider ved sikkerhetsarbeidet.

Sikkerhetshendelser og internrevisjoner angir retningen på arbeidet med sikkerhet.

Aven med flere skriver at målet er essensielt i sikkerhetsstyring blant annet fordi det angir retning for arbeidet og sørger for at sikkerhetsarbeidet blir en fremtidsrettet prosess.

Selv om både inntrufne sikkerhetshendelser og internrevisjoner kan bidra med kunnskap om hvordan sikkerhetsarbeidet burde innrettes for fremtiden, er ingen av dem godt egnet til å utfylle den funksjonen et sikkerhetsmål kunne hatt.

En revisjon kan avdekke om innsatsen bør justeres, men vil sjelden favne hele bredden av arbeidet. Revisjoner vil heller ikke forekomme ofte nok til å fange opp behov for kursendringer til enhver tid. Anvendt som sikkerhetsmål har revisjoner både begrenset nedslagsfelt og holdbarhet. Som én informant uttalte, gir revisjonene et øyeblikks innsikt. Den fanger ikke opp endringer i omgivelsene etter tidspunktet for revisjonen, og går dermed fort ut på dato.

Sikkerhetshendelser kan oppstå med ujevne mellomrom, og i perioder med fravær av hendelser kan dermed insentivene for å revurdere retningen på arbeidet utebli. Samtidig vil et fravær av hendelser heller ikke nødvendigvis betyr god nok sikkerhet. Når oppståtte hendelser inngår som et av de fremste retningsgivende parameterne vil retningen på sikkerhetsarbeidet i enhetene kunne bære preg av tilfeldighet. Når

hensikten med sikkerhetsarbeidet faktisk er å eliminere sikkerhetshendelser blir det også noe paradoksalt dersom forekomsten av de samme hendelsene er nødvendig for at retningen på arbeidet skal revurderes.

Både sikkerhetshendelser og revisjoner er i stor grad vurderinger av fortiden. Teorien fra Aven med flere beskriver sikkerhetsmål som er basert på vurderinger av *fremtiden*. I den prosessen kan historiske data fra sikkerhetshendelser yte nyttige bidrag, men retningen bør også ha utspring i målformuleringer basert på analyser og vurderinger av hva som kan oppnås i fremtiden.

Informantene forklarer at den funksjonen revisjonsrapporter og sikkerhetshendelser har fått som fremste retningsangivende parameter, har oppstått i fravær av andre måleparametere. Revisjonsrapporter og sikkerhetshendelser tjener i dag en funksjon som et sikkerhetsmål kunne hatt. Dermed blir det naturlig å vurdere manglende bruk av mål som en del av årsaksbildet.

«Det nærmeste vi kommer mål er gjennom revisjonen når den kommer jevnlig. Det er det mest konkrete vi har» (Seksjonsleder).

Aven med flere skriver at målet bidrar til å gjøre innsatsen i sikkerhetsarbeidet til en fremtidsrettet prosess. Når retningen på arbeidet kun angis av oppståtte hendelser og revisjonsrapporter kan sikkerhetsarbeidet bli preget av en reaktiv tilnærming, som er mindre egnet for til å møte fremtidens uønskede hendelser, og nå virksomhetens potensial for høyere nivå av sikkerhet. De indentifiserte forholdene kan også tenkes å være til *hinder* for den proaktive tilnærmingen forebyggende sikkerhetsarbeid skal ha, all den tid retningen kun tar utgangspunkt i det som *har* skjedd.

Informantene opplever å ikke kunne vite om de har oppnådd tilstrekkelig grad av sikkerhet.

Med unntak av én seksjonsleder opplever alle informantene å ikke kunne vite om sin enhet/seksjon/avsnitt innehar tilstrekkelig grad av sikkerhet. I Aven med fleres modell for sikkerhetsstyring har målene blant annet til hensikt å angi hva som er *sikkert nok*.

Bruk av mål slik modellen beskriver kunne gitt enhetene et referansepunkt for vurdering av sikkerhetsnivået. En mål- og resultatstyringsprosess kunne også tenkes å danne naturlige rapporteringslinjer, og tjene som en større eller mindre del av et informasjonssystem for sikkerhet, slik Reason beskriver. På den måten kan vilkårene for informasjonsflyt opp gjennom virksomheten bedres. Også her kan det argumenteres for at fravær av systematikk og manglende bruk av mål er forhold som kan sees i sammenheng med funnet.

Det er verdt å merke seg at begge enhetsledere, som tilhører virksomhetens nest øverste ledernivå, opplever å ikke kunne vite om enheten er sikker nok. Dersom dette funnet også er tilfellet i de øvrige ni enhetene er det vanskelig å se hvordan virksomhetens leder kan vite om virksomheten som helhet innehar tilstrekkelig grad av sikkerhet.

Oppmerksomheten på sikkerhet øker og faller i forbindelse med oppståtte sikkerhetshendelser og revisjoner.

Funnet kan indikere en skiftende oppmerksomhet på sikkerhet i enhetene. Én enhetsleder uttaler:

«Fokus på sikkerhet øker etter revisjoner som peker på feil og mangler. Så gis arbeidet mer opp, og en venter på neste revisjon».

Uttalelsen gir en indikasjon på at oppmerksomheten på sikkerhet i den aktuelle enheten er lav i perioder uten hendelser. At informanten som uttaler dette er enhetens øverste leder gir uttalelsen mer tyngde enn om den falt fra en seksjonsleder eller avsnittsleder.

Ifølge Aven med flere sikrer målet kontinuitet i arbeidet med sikkerhet. På den måten kan bruk av sikkerhetsmål antas å motvirke en skiftende grad av oppmerksomhet på området. Forventninger om resultater, og motivasjon for å levere resultater kan bidra til dette. Én enhetsleder opplever mål- og resultatstyring som motiverende:

«Når man blir målt vil ingen være "dårligst i klassen". Derimot kan det gå sport i å levere godt, slik som på andre områder».

På samme måte som for retningen på sikkerhetsarbeidet, kan alternativer til sikkerhetsmål se ut til å påvirke den kollektive oppmerksomheten på sikkerhet i enhetene. Som nevnt er alternativene som trekkes frem mindre egnet for å sikre en jevn oppmerksomhet på innsatsen.

Reason skriver at svekket oppmerksomhet og perioder med fravær av sikkerhetstruende hendelser bidrar til at marginen mellom produksjon og sikkerhet blir utfordret til fordel for produksjon. Dette øker virksomhetens sårbarhet.

En enhetsleder peker nettopp på produksjon i sin forklaring av den skiftende oppmerksomheten enheten har på sikkerhet:

«Det er produksjon som betyr noe. Alt som forstyrrer er negativt. Fange tyver, lage saker»

Enhetslederen får støtte av den nevnte avsnittslederen som opplever at det allerede er mange områder i tillegg til tjenesteproduksjonen som må ivaretas. Avsnittslederen frykter derfor at målstyring på sikkerhet kan medføre merarbeid.

Dersom bruk av sikkerhetsmål kan motvirke skiftende oppmerksomhet på sikkerhetsarbeidet, kan det samtidig bidra til å motvirke de sårbarhetene som Reason beskriver at skapes i forholdet mellom produksjon og sikkerhet. Slik informantene beskriver nåsituasjonen gir det ingen grunn til å tro at effektene Reason beskriver forseres i virksomhetens sikkerhetsorganisasjon i dag.

Virkningen av det konkurrerende forholdet mellom produksjon og sikkerhet beskrives av Reason å være tilstede i alle virksomheter, akkurat som andre latente forhold. I de studerte enhetene kan derimot den manglende systematikken og fraværet av mål i arbeidet antas å være forhold som forsterker denne effekten ytterlig. Det vil i så fall kunne gi uheldige utslag i virksomhetenes sårbarhet for tilsiktede hendelser.

Videre skriver Reason at jo mer omfattende produksjonen er dess mer eksponert blir virksomheten selv. Oslo politidistrikts produksjon omfatter tjenester som skal sikre en

hovedstads kritiske samfunnsfunksjoner. Hovedstaden huser et høyt innbyggertall, Storting, Regjering, Kongefamilie og andre samfunnsinstitusjoner med stor symbolverdi. Tjenesteproduksjonen som skal beskytte disse verdiene er dermed omfattende både i ansvar og omfang. Dermed kan virksomhetens eksponering antas å øke tilsvarende.

På grunn av virksomhetens rolle som beskytter av samfunnsverdiene kan man anta at eksponeringen i noen grad kan bli overført til beskytteren, og slik øke eksponeringen ytterligere. I forbindelse med NOKAS-ranet ble politistasjonens eneste kjøreport blokkert i forkant av ranet for å ramme politiets kapasitet. Som beskytter av banken ble dermed politiet utpekt som et selvstendig mål i forbindelse med ranet. I fortsettelsen ble en polititjenestemann drept i sitt forsøk på å stanse ranerne. I juli 2011 ble vi vitner til at landets utøvende makt ble rammet først, før drapsmannen fortsatte attentatene.

Med Reasons teori om sammenheng mellom omfang av produksjon og grad av eksponering er det tydelig at Oslo politidistrikt er i særstilling når det kommer til hvilket ansvar det innebærer å sikre seg selv tilstrekkelig.

Grad av rapportering oppfattes ulikt på tvers av ledernivå.

Reason skriver at sikkerhetsarbeidet er avhengig av rapportering fra ansatte i «den skarpe enden», da det er medarbeiderne som sitter nærmest de sikkerhetstruende hendelsene. Rapporteringen er ment å bidra inn i virksomhetens informasjonssystem for sikkerhet, og gi operatører og ledere i hele virksomheten nødvendig innsikt i forhold som angår sikkerheten. Hvorvidt det rapporteres blir derfor av stor betydning for sikkerheten.

Informantene har ulik opplevelse av hvor mye det rapporteres på sikkerhet. Sammenlikner man ledernivåene på tvers av enhetene har informantene samme oppfatning gjennom hele linjen. På avsnittsnivå opplever begge informantene at det rapporteres lite på sikkerhetshendelser. På nivået over opplever derimot begge seksjonslederne at det rapporteres mer. Avsnittsledernes opplevelse kan indikere mørketall i rapporteringen.

Samtidig tilhører ingen av informantene selv «den skarpe enden», og de er dermed ikke de fremste til å belyse graden av rapportering. Av de ulike ledernivåene er likevel avsnittslederne nærmest å kunne vite noe om forholdet mellom faktiske og innrapporterte hendelser. Dette fordi de sitter nært nok til å kunne ha kunnskap om begge deler. Metodisk gir antallet på to avsnittsledere ingen sterk indikasjon på rapporteringsgrad, men sammenhengen mellom rapportering og sikkerhet kan likevel diskuteres.

Underrapportering av sikkerhetshendelser kan føre til at beslutningstakere må fatte beslutninger på mangelfullt grunnlag. Sikkerhetshendelser som ikke «mates» inn i virksomhetens informasjonssystem for sikkerhet mister sitt potensial som kunnskapsressurs i det videre arbeid med sikkerhet. Virksomheten går glipp av muligheten til å lære av hendelsen. Dersom sikkerhetshendelser forblir ukjent for sikkerhetsorganisasjonen og beslutningstakere kan hendelsen både fortsatt representere en risiko ved gjentakelse, samtidig som virksomhetens kollektive følelse av trygghet upåvirket kan vokse i Reasons bilde av «The dangers of the unrocked boat».

Den *rapporterende* kulturen er et nødvendig element i Reasons informerte kultur. I en rapporterende kultur har virksomheten klart å skape et klima hvor rapportering finner sted og er naturlig, selv om hendelsene skulle ha utspring i feiltrinn fra operatørene. I Reasons perspektiv blir det dermed avgjørende å skape et slikt klima dersom rapporteringsgraden skal bli høy.

Informantene er gjennomgående positive til å bli revidert og kontrollert.

Reason skriver at en nødvendig forutsetning for en rapporterende kultur er en *rettferdig* kultur. I denne blir ansatte motivert til å rapportere, og det er gjensidig forståelse mellom ledere og medarbeidere om hvordan eventuell skyld i forbindelse med sikkerhetshendelser håndteres.

«Den skarpe enden» er ikke spurt, men med en gjennomgående positivitet til kontroll kan det hende det ikke er store avvik fra denne holdningen, til hvordan de samme lederne forholder seg til sine medarbeidere. Funnet er ikke egnet til å vurdere om enhetene har en rettferdig kultur, slik Reason beskriver. Funnet kan likevel tolkes i

retning at det ikke råder noen sterk følelse av *urettferdighet* blant medarbeidere, som vil være til hinder for en rapporterende kultur.

Alle informantene peker oppover når de skal vurdere hvorfor det ikke brukes mål i arbeidet med sikkerhet.

Informantene viser til manglende ledelsesinvolvering hele veien opp til virksomhetens leder. Det betyr at hele linjeledelsen inkluderes i informantenes årsaksforklaring. I drøftingen av et slikt funn er det rimelig å rette oppmerksomheten mot hvordan sikkerhetsarbeidet *ledes*, og mot *prosessene* som utførelsen skjer i. Begge kan antas å ha betydning for hvordan sikkerhetsarbeidet utføres.

Den manglende ledelsesinvolveringen informantene beskriver kan i Reasons perspektiv anses som et latent forhold som utfordrer sikkerheten og skaper sårbarheter. Reason skriver at latente forhold har utspring fra strategiske beslutninger på høyeste nivå, og spres nedover i virksomheten. Slik informantene beskriver sikkerhetsarbeidet i enhetene blir ikke dette utført på den måten Politidirektoratet beskriver i sine føringer for reformen. Fire år etter implementeringen er det vanskelig å anse misforholdet mellom føringer og praksis som noe annet enn et kjent forhold, og dermed en bevisst prioritering fra virksomhetens øverste ledelse.

Prioriteringen kan få virkninger nedover i linjeledelsen, slik Reason beskriver, i form av manglende systematikk i sikkerhetsarbeidet. Reason beskriver at latente forhold kan relateres til grunnleggende organisatoriske prosesser, som drift av systemer.

Konsekvensene som informantene beskriver kan relateres til en manglende systematikk i sikkerhetsarbeidet. Mangel på tydelig retning, uvisshet om sikkerhetsnivået og en varierende oppmerksomhet på sikkerhet er forhold som målstyring av arbeidet kan motvirke. Prioriteringene og prosessene i sikkerhetsarbeidet i enhetene passer dermed godt inn i beskrivelsen om latente forhold, og kan på grunn av politiets spesielle samfunnsansvar også få betydning ut over virksomhetens interne forhold.

Informantene beskriver og formidler ikke resultater på sikkerhet oppover i linja.

I likhet med både Westrum og Turner beskriver Reason informasjonsflyt som en nøkkelkomponent i arbeidet med sikkerhet. Han beskriver et informasjonssystem for sikkerhet som sikrer både operatører og ledere innsikt i forhold som er avgjørende for sikkerheten.

I enhetene kan derimot informasjonskanalene for sikkerhet bli påvirket negativt. En enhetsleder uttalte at vedkommende tror mye informasjon om sikkerhet aldri når frem til ledelsen. Det kan se ut til å skje i fraværet av den nødvendige systematikken som det legges opp til i Politidirektoratets beskrivelse av sikkerhetsorganisasjonen, med bruk av mål.

En konsekvens av manglende beskrivelser og rapportering av resultater på sikkerhet kan være at virksomhetens øverste ledelse ikke mottar nødvendig informasjon om sikkerhetstilstanden i virksomheten. Beslutninger om sikkerhet kan dermed bli tatt på svakt beslutningsgrunnlag. Det vil eksempelvis kunne være vanskelig for politimesteren å formulere nye mål og vurdere virksomhetens risikoaksept ved den årlige gjennomgangen uten å ha mottatt resultater fra enhetene som utgjør virksomheten.

Dysfunksjonelle informasjonskanaler vil også kunne vanskeliggjøre vurderinger av enhetenes og virksomhetens inneværende nivå av sikkerhet. Dersom bakgrunnskunnskapen (K) er mangelfull kan det påvirke utfallet av ledelsens vurdering av virksomhetens samlede risikonivå. Slik informantene beskriver informasjonsflyten opp gjennom enhetene er det vanskelig å se hvordan politimesterens beslutninger om virksomhetens risikoaksept kan bygge på et bredt kunnskapsunderlag fra alle enhetene som samlet utgjør virksomheten. På samme måte vil politimesterens målformuleringer om sikkerhet måtte utarbeides uten visshet om at relevant bakgrunnskunnskap fra enhetene er tatt i betraktning.

Hvis informasjon om sikkerhet ikke når de ulike ledernivåene og virksomhetens leder kan også det forsterke effekten av «The dangers of the unrocked boat». I mangel av oversikt over forhold av betydning for sikkerheten vil ikke ledere få de nødvendige påminnelsene om å være redd. Båtens potensial for å kantre ligger derimot alltid der.

Den manglende beskrivelsen og rapporteringen på sikkerhet i linjeledelsen kan sees i sammenheng med det systemet sikkerhetsarbeidet foregår i, og at ingen av informantene blir målt på sikkerhet. Dermed uteblir et viktig insentiv for å utføre slike oppgaver. I dag utføres sikkerhetsarbeidet i enhetene innenfor et system der ingen av delene er naturlig.

I en anvendelse av modellen for sikkerhetsstyring, eller en praktisering av sikkerhetsarbeidet slik det beskrives i lovverket og anbefalingene fra NSM vil linjelederne kunne utgjøre den nødvendige rapporteringslinjen opp gjennom virksomheten og tjene som kanal for informasjon. Det kan sikre et bedre underlag for strategiske beslutninger.

6.4 Hvordan kan mål inngå i styring av sikkerhet?

For å belyse det siste forskningsspørsmålet diskuteres teori om utforming og nedbryting av mål mot informantenes egne betraktninger og holdninger til hvordan de mener sikkerhetsmål bør utformes i sine enheter. Overskrifter i fet skrift er i dette kapitlet ikke funn, kun unummererte overskrifter.

Informantenes holdninger til bruk av mål

Intervjuene har vist at alle informantene er positive til bruk av mål i sikkerhetsarbeidet, selv om et par informanter har uttrykt skepsis til om det vil kunne medføre merarbeid. Alle informantene mener likevel at bruk av mål fører til økt sikkerhet. Videre tror alle informantene at det er mulig å formulere gode mål for sikkerhet i sin enhet/seksjon/avsnitt. Avsnittslederne oppgir likevel å ikke kunne se hvordan sikkerhet på deres nivå kan være målbart.

Ikke minst oppgir alle informantene, med unntak den nevnte seksjonslederen, at det *bør* settes mål for sikkerhetsarbeidet i virksomheten. Basert på disse funnene er det lite som tyder på at linjeledernes holdninger skal være til hinder for at mål kan inkluderes i arbeidet med sikkerhet.

Visjoner for sikkerhet

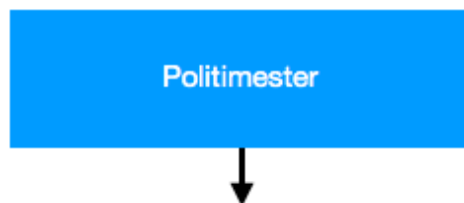
Aven med flere skriver at visjonen uttrykker en ideell sikkerhetstilstand og er noe å strekke seg etter. Equinors visjon «Null skader» og Kystverkets «Utvikle kysten og havområda til verdas sikraste og reinaste» uttrykker begge en ideell tilstand, uten at tidsaspektet angis som en rammebetingelse.

Empirien i oppgaven inneholder ikke betraktninger fra informantene om denne kategorien mål. Heller ikke om overordnede mål. Det er fordi mål av denne typen i teorien utformes over informantenes ledernivå, gjerne av virksomhetens leder.

Med utgangspunkt i Oslo politidistrikts organisering og Avens med fleres beskrivelse av visjoner for sikkerhet, formuleres det i oppgaven et tenkt eksempel på en visjon for sikkerhet tilpasset Oslo politidistrikt.

Med kjennskap til Equinors meget korte visjon «Ingen skader», og kunnskap om Reasons sveitserost-metamorfe kunne visjonen «Null hull» vært et alternativ.

Oppgaveskriver har likevel formulert en visjon som ikke gjenspeiler direkte på Reason, men som både uttrykker en ideell tilstand og er noe å strekke seg etter.



«Sikret til å sikre andre»

En slik utforming uttrykker både rekkevidden av, og det ekstraordinære ansvaret ved, sikkerhetsarbeidet i virksomheten. Den inkluderer og kommuniserer samfunnsoppdraget som består i å beskytte andre. I tillegg uttrykker den det ønskede nivået av sikkerhet; nemlig at virksomheten til enhver tid er sikret tilstrekkelig til å kunne beskytte andre. En slik formulering vil kunne stå gjennom både endringer i risikobildet og rammebetingelser, og blir dermed ikke utdatert.

Overordnede mål

I Avens med fleres beskrivelse av overordnede mål står det at disse både skal sikre planlegging og fordeling av ansvar. Tidsperspektivet er også her langsiktig, men nærmere i tid enn visjonen.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DBS) har utformet en overordnet målsetting om brannsikkerhet i Norge:

«Styrket samordning av den nasjonale innsatsen på informasjonsområdet skal bidra til å redusere antall branner og antall brannomkomne og redusere følgene av branner» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2015)

Slik målet er formulert inneholder det både et element av planlegging og ansvarsangivelse i beskrivelsen av at samordningen av nasjonal innsats skal styrkes. Målet ønskes oppnådd ved at barrieren informasjon og kunnskap utgjør skal styrkes. Tidsperspektivet uttrykkes implisitt langsiktig.

Aven med flere skriver videre at et overordnet mål også skal inneholde en beskrivelse av en sikkerhetstilstand eller nivå av sikkerhet. I den grad målformuleringen til DSB uttrykker en sikkerhetstilstand eller et nivå av sikkerhet er dette knyttet til beskrivelsen av «reduksjon» i forekomsten av brann med følgekonskvenser.

En reduksjon kan sies å uttrykke retning, men som beskrivelse av et nivå eller en sikkerhetstilstand blir formuleringen noe vag, selv om målformuleringen skal være overordnet. Mål av denne typen er ment å legge føringer for en videre prosess med nedbryting av målet. En nærmere angivelse av en tilstand eller nivå av sikkerhet vil da være nødvendig som utgangspunkt for videre formulering av målkategorien *realistiske* mål.

De interkommunale selskapene Nedre Romerike Vannverk IKS og Nedre Romerike Avløpsselskap IKS er også aktører innen samfunnssikkerhet. I forlengelsen av sin visjon har selskapene formulert sin overordnede målsetting:

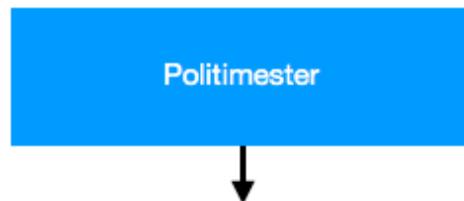
«Tilstrekkelig kapasitet -alltid» (NRV IKS og NRA IKS, 2019)

Bruken av begrepet «tilstrekkelig» angir at evnen til å levere vann til befolkningen alltid skal være på nivå med hva befolkningen til enhver tid måtte trenge. En slik formulering harmonerer med ideen om beskrivelse av en tilstand, og gir et godt utgangspunkt for videre formuleringer av realistiske målsettinger.

Hvordan et vannverk er aktør innen samfunnssikkerhet ble senest i sommer illustrert da omtrent 2000 innbyggere på Askøy ble syke som følge av en infisert drikkevannskilde (NRK, 2019).

I Oslo politidistrikt kan overordnede mål formuleres som ett felles mål, eller flere mål som hver for seg tydeliggjør ansvaret til de ulike funksjonene i sikkerhetsorganisasjonen.

Gitt organiseringen med enhetene direkte underlagt politimesteren, er det naturlig at overordnede mål også formuleres av politimesteren. I utformingen av de tenkte eksemplene under står angivelse av ansvar sentralt.



Mål for premissgivende funksjon:

«Styrende dokumentasjon er til enhver tid komplett i henhold til lov, oppdatert, kjent og tilgjengelig i virksomheten»

Målformuleringen tar utgangspunkt i ansvarsbeskrivelsen av denne funksjonen i dokumentet fra Politidirektoratet (Politidirektoratet, 2017).

Mål for utøvende funksjon:

«Verdier er forsvarlig sikret. Ansatte innehar nødvendig kunnskap og bedrer sikkerhetsarbeidet».

Målformuleringen inneholder flere aspekter. Den angir sikring av verdier spesielt, som blant annet vil innebære objektsikring, samtidig som den inkluderer og ansvarliggjør den ressursen medarbeidere og linjeledere utgjør.

Målformuleringen inneholder også et forbedringsaspekt som henviser til begge de nevnte områdene, og har et funksjonelt uttrykk i måten målet angir hva som er sikkert nok og hvilket kunnskapsnivå som er godt nok, jf. begrepene «forsvarlig» og «nødvendig».

Mål for kontrollerende funksjon:

«Avvik skal påvises og påpekes, og bidra til forbedring».

Målformuleringen er tredelt og tar sikte på å angi ansvar til kontrollerende funksjoner slik at avvik både aktivt fanges opp, og resulterer i tiltak som skal bedre sikkerheten.

Samlet favner disse målene alle de tre funksjonene som utgjør sikkerhetsorganisasjonen i virksomheten.

Alternativt kan ett overordnet mål gjøres gjeldende for hele virksomheten:

«Oslo politidistrikts sikkerhetsarbeid tilfredsstillende alle relevante lovkrav, sikrer måloppnåelse og kontinuerlig forbedring».

Dette overordnede målet uttrykker tre aspekter av betydning for sikkerhetsarbeidet; lovkrav, måloppnåelse og kontinuerlig forbedring.

Ved å tilfredsstille alle lovkrav og sikkerhetsmål slik de er formulert i Sikkerhetsloven og Virksomhetsforskriften oppnår man samtidig et forsvarlig nivå av sikkerhet. Kontinuerlig forbedring skal bidra til at sikkerhetsnivået øker mot et stadig høyere nivå, i takt med endringer i omgivelser og de øvrige rammebetingelsene. Anvendt på Oslo politidistrikt vil et slikt overordnet mål også kunne inkludere arbeidet med safety, som i dag er atskilt fra det forebyggende sikkerhetsarbeidet.

Inkludering og tydeliggjøring av disse elementene kan tenkes å være fordelaktig dersom en legger til grunn at manglende systematikk er en grunnleggende utfordring i dagens utførelse av sikkerhetsarbeidet. De tre aspektene svarer til ansvaret for de tre funksjonene i sikkerhetsorganisasjonen.

Realistiske mål

Aven med flere beskriver at man ved realistiske mål nærmer seg visjonen. Målformuleringene baseres på og uttrykker hva enheten faktisk kan oppnå under de gjeldende rammebetingelsene. Et realistisk mål må videre være *målbart* slik at oppnådde resultater kan sammenliknes med målsettingen, og målet kan brukes i prioriteringen av ressurser. Samtidig skal det både uttrykke fleksibilitet og gi handlingsrom.

Nede Romerike Vannverk og Nedre Romerike Avløpsselskap har i tillegg til det tidligere omtalte målet formulert en målsetting som ikke gjenspeiler sikkerhet direkte, men som harmonerer godt med de teoretiske beskrivelsene av et realistisk mål:

«*Klimanøytral virksomhet innen 2030*» (NRV IKS og NRA IKS, 2019).

Målformuleringen uttrykker både hva som skal oppnås, og setter en tidsramme for arbeidet. Dermed vil måloppnåelse være direkte målbart, både underveis og ved inngangen til år 2030. Med en funksjonell utforming legger ikke målet føringer for veien *mot* målet.

I Oslo politidistrikt kan det være naturlig å koble realistiske mål til enhetsnivå. I praksis vil målsettinger som defineres av enhetsledere bli seksjonsledernes mål å nå fordi seksjonene er organisert under enhetene.

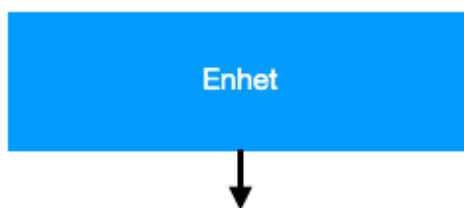
På spørsmål til enhetslederne om hvordan mål i enheten bør formuleres svarer begge seksjonsledere at målene må være *målbare*, og *tydelig konkretisert*.

At mål på dette nivået bør være *målbare*, gir mening sett i lys av Aven med fleres kategorisering av mål. Det er i enhetene produksjonen skjer, og følgelig bør målformuleringer her være egnet for vurdering av oppnådde resultater og kunne brukes i prioritering av ressurser i enheten. Som Reason forklarer er det nettopp i produksjonen, eller «den skarpe enden», sikkerhetstruende hendelser ofte finner sted.

At mål i enhetene bør være *tydelig konkretisert* kan være mindre heldig, sett mot hensikten som beskrives av Aven med flere. Et realistisk mål uttrykker hva en har vurdert å kunne oppnå. Dersom målformuleringen konkretiseres ut over å uttrykke dette, kan det legge uheldige føringer for seksjonenes vei til målet. Som nevnt er det seksjonene som vil måtte jobbe mot å oppnå et slikt mål. Hver seksjon er unik i hvilke arbeidsoppgaver de har, hva slags verdier de besitter og dermed hvilke behov de har. Derfor vil seksjonene kunne ha ulike behov i veien til målet, som er satt i enheten.

Som Aven med flere beskriver bør virkemidler identifiseres og vurderes med støtte i analyser og vurderinger av kostnad og effekt på risiko, fremfor en krav-basert tilnærming som legger føringer for hvordan målet skal nås. En mer generell utforming av det realistiske målet gir seksjonene anledning til å gjøre selvstendige vurderinger om hva de kan oppnå og hva som er sikkert nok - tilpasset eget behov.

Et mål i en enhet kan for eksempel utformes likt som i eksempelet for den utøvende funksjonen, men med tilskudd av et tidsaspekt.



«Innen årets utløp er alle verdier tilknyttet lokasjon B forsvarlig sikret. Ansatte inngår i sikkerhetsarbeidet som enhetens største ressurs».

En slik utforming angir en referanse for nivået av sikkerhet for enhetens verdier ved bruk av ordet «forsvarlig». Hva «forsvarlig» innebærer blir diskutert under neste måltype. I dette tilfellet vil i praksis beskrivelser av krav i Sikkerhetsloven med forskrifter kunne svare til hva som i lovgivers øyne anses sikkert nok for sikring av verdiene som faller inn under Sikkerhetslovens forskrifter.

Den realistiske målformuleringen over angir videre et forbedringsaspekt, og presiserer at det både er medarbeidere og linjelederes ansvar å oppnå målet. Måloppnåelse på de nevnte områdene vil være målbart dersom målene brytes videre ned til faktiske størrelser.

Slik Riksrevisjonen beskriver etterslepet på objektsikring, kan det diskuteres hvor realistisk sikring av *alle* verdier ville vært innenfor ett og samme budsjettår. Det illustrerer én av årsakene til hvorfor realistiske målformuleringer bør baseres på analyser og vurderinger av hva som kan oppnås innen de gjeldende rammebetingelsene, som økonomi. En dreining av tidsaspektet til en mer overkommelig tidshorisont, for eksempel til over flere budsjettår kan både synliggjøre behovet for prioriteringer og lette arbeidet med å realisere målet.

Formuleringer basert på risiko

Ifølge Aven med flere er mål i denne kategorien ment å uttrykke hva som er *sikkert nok*. Målformuleringene baseres på risiko. Som beskrevet under delkapittel 3.2 kan risiko forstås som (C, U) og (C*P). Risiko kan uttrykkes kvalitativt, eller kvantitativt som en tallverdi.

I intervjuene oppgir begge seksjonslederne at målsettinger om sikkerhet i seksjonen må være *konkrete nok*, og inneholde en *tydelig* beskrivelse av hva som må være på plass for at målet skal nås. Metodisk kunne oppgaveskriver med fordel bedt informantene utdype hva de legger i begrepet *konkret nok*, men det ble ikke gjort.

Det videre utsagnet om en tydelig beskrivelse av hva som må være på plass for at målet skal nås, kan derimot tolkes som et ønske eller behov for konkrete størrelser eller tallfestede verdier til bruk i utformingen av mål og vurderingen av hva som er sikkert nok.

Risikoakseptkriterier uttrykt på bakgrunn av forenklede prosesser

Et slikt ønske om konkrete tallfestede verdier vil i så fall være i tråd med tidligere praksis i arbeidet med HMS/safety, som oppgaveskriver er kjent med etter flere år som ansatt i virksomheten. En slik praksis vil falle inn under Aven med fleres beskrivelser av uheldig bruk av risikoakseptkriterier.

I forbindelse med virksomhetens årlige vurderinger av sikkerhet i tilknytning til ulike aktiviteter ble det tidligere benyttet C*P-tilnærming med tallfesting av risiko og bruk av risikomatriser. Verneombudet tok stilling til konsekvens og antatt sannsynlighet i en forhåndsbestemt skala fra 1-25. Resultatet ble fremstilt i en matrise med fargekoder. Fargene indikerte om tiltak «skal iverksettes» «skal vurderes» eller «kan vurderes».

5	10	15	20	25
4	8	12	16	20
3	6	9	12	15
2	4	6	8	10
1	2	3	4	5

Figur 8. Risikomatrise med kvantifisering av risiko og bruk av risikoakseptkriterier (Lynx advokatfirma, 2014).

Aktiviteten «utrykningskjøring» kunne dermed bli gitt «grønn verdi 3», som i praksis utelukker tiltak for øking av sikkerheten på bakgrunn av tallet og fargen som indikerer god nok sikkerhet. Samtidig er utrykningskjøring i politiet anerkjent som en av de mest risikofylte aktivitetene.

I en slik praksis vurderes hva som er sikkert nok mot de forhåndsdefinerte akseptkriteriene, som etter matrisen å dømme ikke er uakseptabelt før man når er verdi på 15. Forfatterne av Samfunnssikkerhet argumenterer som nevnt for en praksis som ikke gjør bruk av slike verdier som uttrykk for risiko, sikkerhetsmål eller beslutningskriterier, og viser til en rekke uheldige konsekvenser ved bruken. Det pekes blant annet på at inngangsverdiene kan være vanskelig å fastsette, være unøyaktige, gi feil fokus, og føre til en uheldig mekanisering av kompliserte avveininger.

I vurderingen «grønn» verdi 3 blir ikke usikkerheten bak estimatet formidlet. Heller ikke bakgrunnskunnskapen og styrken av den. I et slikt tilfelle blir risiko formidlet som en objektiv størrelse, hvilket det i Aven med fleres perspektiv ikke er. Dermed blir også måloppnåelsen kommunisert uten vurderinger av hva som ligger bak tallene, og beslutninger kan følgelig bli basert og fattet på mangelfullt grunnlag.

Hva bakgrunnskunnskapen for «grønn verdi 3» tar utgangspunkt i kan bli avgjørende for resultatene, og dermed også sikkerheten. Dersom datagrunnlaget for estimatet tar utgangspunkt i antall ulykker i én seksjon kan det være få eller ingen, nesten uavhengig av tidsperspektivet. Dersom datagrunnlaget inkluderer ulykkene for virksomheten sett under ett kan derimot risikobildet også vise at ulykker faktisk forekommer årlig.

Videre kan det foreligge relevant informasjon *om* eller *i* seksjonen som både burde inkluderes og formidles i analysen. Gitt at den aktuelle seksjonen kjører betydelig mindre utrykning enn andre seksjoner, kan informasjonen ilegges betydning både mot en økning og reduksjon av risikonivået ved aktiviteten: Lite kjøring kan av én person vurderes å føre til mindre eksponering og lavere sannsynlighet for ulykker. Samtidig kan en annen vurdere at lite erfaring, liten praktisering og høyt stressnivå under kjøring kan tenkes å øke eksponeringen ved hver enkelt tur. Vurderingene kan altså gi ulikt utslag i vurderingen av risikonivået.

Uansett hvordan man bruker informasjonen bør bakgrunnskunnskapen og usikkerheten kommuniseres som en del av hva den subjektive vurderingen bygger på.

Bruk av kvantitative uttrykk og fargekoder som indikerer akseptabelt og uakseptabelt nivå er enkelt å kommunisere ut og lett å gjøre beslutninger fra, men inviterer samtidig til utfordringer i kommunikasjon- og beslutningsprosessene.

I kjølvannet av Riksrevisjonens rapport om manglende objektsikring i politiet forklarte statsministeren og politidirektøren seg for Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Under anklage av å ha feilinformert Stortinget om progresjonen i arbeidet forklarte statsministeren at hun trodde arbeidet var «i havn» fordi Politidirektoratet «meldte grønt» (Dagens Næringsliv, 2018).

Uten kjennskap til prosessen er det uvisst om uttalelsen gjenspeiler noen bestemt metodebruk hvor måloppnåelse er forenklet og uttrykt ved fargekoder. Med erkjennelsen fra Politidirektøren om misforståelser og kommunikasjonen blir det lett å tenke at den anvendte kommunikasjonsformen ikke har lyktes i å formidle alle relevante aspekter ved situasjonen. Hendelsen kan uansett tjene som eksempel for hvordan omfattende prosesser ikke nødvendigvis kan kokes helt ned til en farge eller et tall.

Risikoakseptkriterier uttrykt på bakgrunn av store datagrunnlag

I oljesektoren er det også tradisjon for bruk av kvantitative målsettinger om sikkerhet, formulert og uttrykt som risikoakseptkriterier (Aven m.fl., 2004). Også transportsektoren benytter slike, blant annet Bane NOR. I begge tilfeller er FAR-verdier benyttet for å uttrykke målsettinger/akseptkriterier for personellrisiko.

Estimatene har utgangspunkt i store historiske datagrunnlag. Bane NOR har fastsatt et FAR-nivå $< 12,5$ for alle ansatte innen jernbanevirksomhet (Bane NOR, 2013). Equinor har operert med FAR < 10 for anlegg på sokkel, og FAR < 5 for sine landbaserte anlegg (Store norske leksikon, 2015).

Men hva kommuniserer egentlig et risikoakseptkriterium som FAR < 10 ?

Utad kommuniserer det en målsetting om at verdien skal holdes lavere enn 10, der 10 representerer antall omkomne per 100 millioner eksponerte arbeidstimer. Et fastsatt mål på 10 kan fremstå problematisk rent etisk dersom målet implisitt kommuniserer at en forventning om 7 omkomne er akseptabelt. En kan og stille spørsmål ved om en

oppnådd forventning på 7 gir virksomheten nødvendige insentiver for å øke sikkerheten ytterligere, eller om det resulterer i et lavere fokus på sikkerhet så lenge forventningen ikke overstiger 10.

Motsatt kan man også vurdere hva et mål som ligger høyere enn oppnådd resultat kommuniserer utad om hva man anser som sikkert nok. I andre sammenhenger vil et resultat som er godt innenfor målsettingen kunne lyde godt. Men med en fortsatt uttalt risikoaksept på FAR < 10 og et resultat fra de siste tiår som viser 5, kommuniseres det samtidig at man aksepterer en risiko som er dobbelt så høy som dagens praksis.

«Ulykker, skader og tap av liv aksepteres ikke, det er risiko som kan aksepteres»
(Aven m.fl., 2004, p. 33)

I Samfunnssikkerhet forklarer forfatterne at hva som anses sikkert nok alltid vil være et politisk spørsmål, uten gitte mål for akseptabel risiko og uten bestemte metoder for å finne dette ut:

«Valg av risikonivå vil være avhengig av alternativene, av verdier og meninger» (Aven m.fl., 2004, p. 151)

Dermed må formuleringer og vurderinger av dette søkes nådd gjennom den brede prosessen som beskrives, med involvering av ledelsen.

Aven med flere påpeker at slike kvantitative beskrivelser av risiko likevel kan tjene som redskap for å angi typisk høye eller lave verdier for en gitt aktivitet. Diskusjonen over har søkt å vise hvordan bruk av slike verdier etter forfatternes syn uansett bør unngås. Med samme argumentasjon bør kvantitative uttrykk for risiko brukes med forsiktighet i målformuleringer om sikkerhet i Oslo politidistrikt.

Forfatterne av Samfunnssikkerhet er som nevnt tilhengere av en bredere forståelse av risikobegrepet der risiko kommuniseres som en subjektiv vurdering og inkluderer både usikkerhetsaspektet og beskrivelse av bakgrunnskunnskapen. Med bakgrunn i det kan målformuleringer i denne kategorien for eksempel uttrykkes uten bruk av kvantitative størrelser, men med en inkludering av ALARP-prinsippet:

Seksjon



«Seksjonen innehar et forsvarlig sikkerhetsnivå, øker sikkerheten og reduserer risiko så langt praktisk mulig. Ansatte er kjent med virksomhetens og seksjonens risikobilde, og sin egen rolle i arbeid med sikkerhet. Alle ansatte bidrar til gode rutiner og informasjonsflyt»

Målet er en stadig reduksjon av risiko, innenfor hva som er «praktisk mulig», og dermed en stadig økning av sikkerheten. En praktisering av dette kan for eksempel innebære at tiltak for økt sikkerhet likevel skal iverksettes for aktiviteten «utrykningskjøring», som i en tidligere risikoanalyse ble gitt «grønn verdi» 3. Det fordi en bred vurdering kan vurdere løsninger som «praktisk mulige», og redusere risiko ytterlig, selv om risikoen tidligere er vurdert som «akseptabel».

Hva som til syvende og sist vurderes som sikkert nok eller forsvarlig må springe ut fra en ledelseevaluering med en bredere tilnærming til situasjonen enn den beskrevet tidligere i kapitlet.

Med utgangspunkt i den beskrevne organiseringen av Oslo politidistrikt kan det være naturlig å koble mål i kategorien *formuleringer basert på risiko* mot seksjonsnivå. I praksis vil målformuleringer i seksjonen være opp til avsnittslederne å nå.

Formulering som gir krav til løsninger

I virksomhetens tilfelle, hvor sikkerhetsarbeidet er rettet mot security kan krav til sikkerhet være låsing av PC-en når den forlates, krav til opplæring, krav til bæring av adgangskort og krav om rapportering av hendelser. Med slike krav vil det være mulig å måle virkningen av tiltak/virkemidler på sikkerhet, enten dette er økt rapportering av hendelser eller låste PC-er som gjøres utilgjengelige for uvedkommende.

På avsnittsnivå handler informantenes betraktninger overordnet om hvordan mål/krav bør motivere for etterlevelse på medarbeider-nivå. Begge fremhever at mål både må være nyttige og *fremstå* som nyttige, og tydelig angi hvorfor dette gjelder «meg».

«Det må ikke bare være enda et målområde» Avsnittsleder.

«De må ha en pedagogisk utforming som motiverer til etterlevelse» Avsnittsleder.

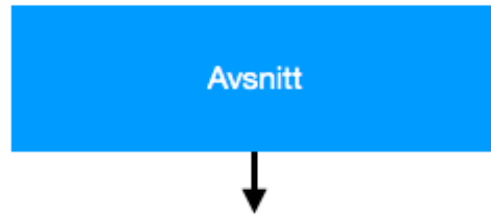
Med utgangspunkt i Oslo politidistrikts organisering kan definerte krav til sikkerhet i stor grad sies å ville ta form som direkte pålegg for medarbeidere i den «skarpe enden». Det kan gjøres gjeldende som krav til rapportering, låsing av PC-er eller krav til annen sikkerhetsmessig atferd.

Slik Reason beskriver er det mer enn bare krav som skal til, for eksempel for å oppnå høy grad av rapportering. Reason beskriver som nevnt hvordan etterlevelse av rapportering henger sammen med helheten av ulike subkulturer hvor medarbeidernes opplevelse av rettferdighet er ett element som spiller inn. Krav alene sikrer med andre ord ikke nødvendigvis etterlevelse. Slik sett kan det være fordelaktig å inkludere informantenes betraktninger i utformingen av krav for å øke sannsynligheten for etterlevelse. Det vil i så fall innebære at krav utformes slik at både ansvar, hensikt og effekt samlet sett fremstår tydelig.

Dersom utarbeidelsen av krav for avsnittene drøftes i virksomhetens sikkerhetsutvalg kan de koordineres med den premissgivende funksjonen og øvrige enheter. Slik kan det vurderes om enkelte krav kan være egnet for hele virksomheten. Krav som kun er aktuelle for enkelte seksjoner, eller avsnitt med spesielle behov kan utarbeides lokalt.

Krav til for eksempel kunnskap, opplæring og atferd vil kunne være sentralt i en prosess med å hente ut potensialet som kan ligge i det utøvende sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen. Hvis man forutsetter at atferd er knyttet til kunnskap kan man også anta at et høyt kunnskapsnivå i «den skarpe» enden vil kunne bedre forutsetningene for en bredere forståelse av sikkerhetsarbeidet og dermed etterlevelse av krav.

Veilederen fra NSM beskriver hvordan virkningen av tiltakene/kravene kan måles ved bruk av sjekklister for aktiviteter, telling av hendelser, vurderinger av kvalitet, effekt ved endring i tilstander og stikkprøver for kontroll av etterlevelse. Videre kan disse resultatene tjene som inngangsverdier for vurdering av øvrige målsettinger om sikkerhet.



Etterlevelse hos medarbeidere og øvrige ansatte.

7. Konklusjon

Utgangspunktet for studien var hypotesen om at sikkerhetsarbeidet i Oslo politidistrikt utføres uten bruk av definerte mål, eller at bruken av mål har en underordnet rolle. Hypotesen ledet til problemstillingen:

Hvordan påvirker dagens bruk av mål sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen i Oslo politidistrikt, og hvordan kan mål inkluderes i arbeidet?

For å besvare dette var det nødvendig med empiri fra informanter med ansvar for sikkerhet, samt dokumenter som beskriver hvordan sikkerhetsarbeidet skal utføres. Forskningsspørsmålene ble utformet på bakgrunn av Reasons perspektiv på hvordan kulturelle forhold kan påvirke virksomhetens sikkerhet, og Aven med fleres perspektiver på hvordan mål kan inngå i styring av sikkerhet.

Gjennom diskusjonen av de fire forskningsspørsmålene har studien funnet at:

1. Føringerne fra Politidirektoratet om nærpoltireformen angir at mål skal inngå i sikkerhetsarbeidet. Samtidig inneholder føringerne kun en kort beskrivelse av målbruk på politimesterens ledernivå. Føringerne er uten beskrivelser av hvordan målene skal inngå i organiseringen av sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen. Oppgaven argumenterer for at linjeledelsen sammen med medarbeiderne kan utgjøre sikkerhetsorganisasjonens største kapasitet.

2. Mål har ingen rolle i sikkerhetsarbeidet i de undersøkte enhetene. Informantene er ukjente med at det foreligger mål for sikkerhet fra virksomhetens ledelse. Dersom politimesteren kommuniserer likt med alle enhetene er det grunn til å tro at funnet kan generaliseres til virksomhetens øvrige enheter, og dermed hele virksomheten.

Selv om bruken av mål er fraværende viser empirien at det er behov for mål. I mangel av definerte sikkerhetsmål synes andre og mindre egnede forhold å inngå som retningsgivende parametere.

3. Fraværet av mål antas å påvirke sikkerheten i virksomheten negativt. Linjelederne opplever å ikke kunne vite om sine enheter, seksjoner og avsnitt er sikre nok. I fravær av mål angis retningen på sikkerhetsarbeidet av andre forhold, som alene antas å være mindre egnet som retningsgivende parametere. Dette kan føre til en skiftende oppmerksomhet på sikkerhet, som også antas å påvirke sikkerheten negativt.

Informantenes beskrivelser kan tyde på at sikkerhetsarbeidet har liten forankring på virksomhetens høyeste ledernivå. Funnene kan i Reasons perspektiv betraktes som ett stort, eller flere mindre latente forhold som utfordrer sikkerheten i virksomheten. Oppgaven beskriver hvordan kultur kan påvirke sikkerhet, og i dette perspektivet bedre sikkerhet ved *kulturendring*.

Studien argumenterer for at en målstyringsprosess kan sikre drift av en rekke sikkerhetsfremmende prosesser, og dermed utgjøre en barriere i virksomhetens arbeid med forebyggende sikkerhet. Virksomheten opererer derimot i fravær av dette.

4. Mål kan inkluderes i arbeidet ved å legge dagens praksis tettere mot anbefalingene i NSMs veileder for sikkerhetsstyring. Det vil føre sikkerhetsarbeidet nærmere kravene i Sikkerhetsloven. I diskusjonen er det argumentert for at tidligere praksis med kvantitative uttrykk for risiko bør brukes med forsiktighet. Bruk av risikoakseptkriterier og forenklede mekaniserte beslutningsprosesser bør unngås. Som et alternativ til dette er det argumentert det for en bredere tilnærming til risikobegrepet, i tråd med Aven med fleres perspektiv. I tråd med samme perspektiv er det anbefalt å inkludere brede vurderinger fra ledelsen i beslutninger om hva som er sikkert nok. Disse kan ta utgangspunkt i de fire spørsmålene skissert i kapittel 3.3.4.

Oppgaven identifiserer et potensial for høyere sikkerhet i virksomheten, og argumenterer for at virksomheten vil kunne oppnå høyere grad av sikkerhet ved en inkludering av sikkerhetsmål.

Med dette ansees problemstillingen å være belyst. Den kan oppsummeres ved å si at dagens bruk av mål, eller fraværet av dette, antas å påvirke sikkerhetsarbeidet i linjeledelsen på flere måter som i igjen påvirker sikkerheten negativt. Med

utgangspunkt i faglige anbefalinger fra NSM, og teorier om styring av sikkerhet kan mål inkluderes i arbeidet. Dette krever imidlertid en systematikk og ledelsesforankring som ikke synes å være tilstede i dag.

I innledningen ble det referert til forskning om tilstanden på sikkerhet i norske virksomheter, og holdninger til mål- og resultatstyring i politiet. Førstnevnte beskrev sikkerhetskultur og ledelsesinvolvering som noen av årsakene til manglende ivaretagelse av forebyggende sikkerhet. Sistnevnte beskrev holdninger som kan være av betydning for inkludering av mål i sikkerhetsarbeidet i Oslo politidistrikt.

Gjennom oppgaven har oppgaveskriver utviklet en bredere forståelse av rekkevidden som kulturelle forhold, eller sikkerhetskultur, kan ha for sikkerhet i virksomheter, blant annet gjennom ledelsesinvolvering. Politiets holdninger til mål- og resultatstyring (Wathne, 2018) gjenfinnes hos et fåtall av informantene, men i liten grad. Dette vurderes å ikke påvirke muligheten for inkludering av mål i arbeidet.

Funnene i denne studien kan ikke generaliseres, men metoden er egnet til å eksplorere et felt, studere problemstillinger og danne grunnlag for kvantitativ forskning. Funnene gir grunnlag for å undersøke problemstillingen i andre enheter i Oslo politidistrikt. Styringen av politidistriktene er standardisert. Funnene kan derfor gi grunnlag for å teste hypotesen om manglende bruk av mål i sikkerhetsarbeidet, også i andre politidistrikt.

Noen virksomheters interne sikkerhetsarbeid har betydning ut over virksomhetens egen sikkerhet. I politiet skal vi være sikret til å sikre andre. De undersøkte enhetenes bruk av mål i dette arbeidet kan i øyeblikket sies å være *bak* mål.

Politiet er i endring så lenge reformarbeidet fortsatt pågår. Rekkene av virkemidler for bedre løsninger er lang og tilgjengelig for bruk. Oppgaven har diskutert hvordan mål er ett av dem.

Litteraturliste

- Aftenposten. (2018, November 28). *www.aftenposten.no*. (E. E. Hansen, Redaktør) Hentet Mai 4, 2019 fra *www.aftenposten.no*: <https://www.aftenposten.no/norge/i/Xw07BB/Rodgronn-mistillit-mot-Regjeringen-om-terrorsikring>
- Aven. (2015). *Risikostyring* (2. ed.). Universitetsforlaget.
- Aven m.fl., M. B. (2004). *Samfunnssikkerhet* (Vol. 2016). 0105, Oslo, Oslo: Universitetsforlaget.
- Aven, T., Røed, W., & Wiencke, H. S. (2008). *Risikoanalyse* (2. opplag ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bane NOR. (2013, 07 03). Sikkerhetshåndboken -sikkerhetsstyring i Jernbaneverket. *Sikkerhetsstyring i Jernbaneverket*. Bane NOR.
- Colorado Firecamp. (2019, 06 26). *www.coloradofirecamp.com*. Hentet 06 26, 2019 fra *www.coloradofirecamp.com*: <https://coloradofirecamp.com/swiss-cheese/index.htm>
- Dagens Næringsliv. (2018, 08 16). *www.dn.no*. (A. Djuve, Redaktør, & G. Oterholm, Produsent) Hentet 06 17, 2019 fra <https://www.dn.no/politikk/tor-mikkel-wara/dag-terje-andersen/regjeringen/kontrollkomiteen-undersoker-erna-solbergs-forklaring-om-objektsikring/2-1-398428>
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode* (Vol. 2. opplag 2018). Oslo, Norge: Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (Vol. 5). Oslo, Norge: Gyldendal akademisk.
- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2016 йил 11-Mars). <https://www.difi.no/>. (Difi, Producer) Retrieved 2019 йил 21-April, from <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester>: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2015, 11). *www.dsb.no*. (A. a. Kommunikasjon, Red.) Hentet 06 15, 2019 fra *www.dsb.no*: <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/andre-publikasjoner/nasjonal-kommunikasjonsstrategi-for-brannssikkerhet/#mal-og-strategier>
- Engen m.fl, K. L. (2017). *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (Vol. I). Cappelen Damm.
- Equinor. (2019, 06 26). *www.equinor.no*. (E. AS, Redaktør) Hentet 06 26, 2019 fra *www.equinor.no*: <https://www.equinor.com/no/how-and-why/health--safety-and-security.html>
- FFI, F. f. (2014). *Norges sikkerhetstilstand -en årsaksanalyse av mangelfull forebyggende sikkerhet*. Rapport.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenkapelige metoder* (Vol. 2). Bergen, Norge: Bokforlaget.
- Høringsnotat, Forsvarsdepartementet. (2018). *Forslag til forskrifter til ny sikkerhetslov*. Høringsnotat, Forsvarsdepartementet, Forsvarsdepartementet.
- Kystverket. (2018, 05 24). *www.kystverket.no*. (S. M. Frøland, Redaktør) Hentet 06 17, 2019 fra *www.kystverket.no*: <https://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/Mal-og-visjon/>

- Lynx advokatfirma. (2014, 11 8). <https://lynx.law/>. Hentet 06 10, 2019 fra <https://lynx.law/>: <https://lynx.law/risikostyring-av-kontrakter/>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2012). *Veileder i objektsikring*. Oslo: NSM.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2014 йил 22-Februar). <https://www.nsm.stat.no>. Retrieved 2019 йил 13-April, from <https://www.nsm.stat.no/om-nsm/>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2015 йил 10-03). *Veileder i sikkerhetsstyring*. 50. Norge.
- NRK. (2019, 06 13). www.nrk.no. (D. Buanes, Redaktør, & J. B. Eskeland, Produsent) Hentet 06 17, 2019 fra www.nrk.no: https://www.nrk.no/hordaland/sykdomsutbruddet-pa-askoy_-dette-ersaken-1.14587221
- NRV IKS og NRA IKS. (2019, Ukjent Ukjent). www.nrva.no. Hentet 06 17, 2019 fra www.nrva.no: <http://www.nrva.no/index.php/om/visjon-verdier>
- og, K. B. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (Vol. 2). Oslo, Norge: Gyldendal akademisk.
- Politidirektoratet. (2017). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*.
- Reason. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents* (Vol. 2013). Ashgate Publishing Limited.
- Riksrevisjonen. (2017-2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring*. Riksrevisjonen. DSS.
- Sikkerhetloven. (2019 йил 01-01). Lov om nasjonal sikkerhet. Forsvarsdepartementet.
- Store norske leksikon. (2015, 10 20). www.snl.no. (J. E. Vinnem, Produsent) Hentet 06 17, 2019 fra https://snl.no/akseptkriterier_for_risiko
- Terje Aven m.fl., M. B. (2004). *Samfunnssikkerhet* (Vol. 2016). 0105, Oslo, Oslo: Universitetsforlaget.
- Virksomhetsforskriften. (2018). *Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften)*. Forsvarsdepartementet. Lovdata.
- Wathne, C. T. (2018). *Målstyring i politiet -i teori og praksis* (1 ed., Vol. 1). Cappelen Damm akademisk.
- Westrum, R. (2005 йил januar). A typology of organisational cultures. *Quality and Safety in Health Care*, p. 6.
- Wikipedia. (2014, 03 18). www.wikipedia.org. Hentet 04 13, 2019 fra www.wikipedia.org: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Swiss_cheese_model_of_accident_causation.png

Vedlegg

Introduksjon.

Intervjuet har til hensikt å se nærmere på hvordan det jobbes med sikkerhet i enheter, seksjoner og avsnitt. Studien vil utforske hvordan sikkerhetsarbeidet i linja kan inkludere bruk av mål.

Informantene vil bli spurt om sine erfaringer og refleksjoner gjennom fire tema knyttet til arbeid med sikkerhet. Første tema handler om hvordan ting gjøres i dag. I øvrige temaer spørres det etter informantenes erfaringer og refleksjoner.

Spørsmålene har ikke til hensikt å kartlegge kunnskapsnivået hos informantene. Informantene vil være anonymisert i oppgaven.

Kort om mål- og resultatstyring på området sikkerhet:

Mål defineres av virksomhetens leder. Ledere i linjen bryter målsettingen ned til realistiske mål og som er tilpasset enhetens eller seksjonens behov. Det settes kriterier for måloppnåelse. Disse resulterer i krav (tydelige arbeidsoppgaver) som skal utføres. Et utfyllt krav er et resultat. På den måten kan måloppnåelse vurderes.

Mål- og resultatstyring skal kunne bidra til styring/retning på innsatsen. Det skal og kunne gi ledere mulighet til å vurdere i hvilken grad man oppnår ønskede resultater, samt korrigere innsatsen ved behov.

Sikkerhetsarbeidet i en enhet, seksjon og avsnitt, vil kunne fortone seg som følger: Ledere sørger for at nødvendig dokumentasjon og rutiner er på plass. Øvrige ansatte bidrar i sikkerhetsarbeidet ved sin atferd, sine holdninger og kunnskap. Det gjøres gjeldende gjennom f. eks. rapportering og egen sikkerhetsatferd. Spør man ukjente folk uten synlig ID-kort om de kan vise dette? Skriver man avviksmelding dersom man blir kjent med usikrede adkomstmuligheter til bygningen?

Eksempel på bruk mål i sikkerhetsarbeid, brutt ned til mer konkrete mål og størrelser:

1. Virksomhetsleders visjon: «Oslo politidistrikts sikkerhetsorganisasjon tilfredsstiller alle relevante lovkrav, sikrer måloppnåelse og kontinuerlig forbedring»
2. Enhetsleders mål: «Seksjoner i enheten skal ha et forsvarelig sikkerhetsnivå med oppdaterte risikovurderinger. Alle ansatte skal være kjent med virksomhetens risikobilde og sin egen rolle i arbeid med sikkerhet. Alle ansatte bidrar til gode rutiner og informasjonsflyt»
3. Seksjonens kriterier for måloppnåelse: «Alle dokumenter knyttet til seksjonens verdier skal være oppdatert innen årets utløp. Alle på seksjonen skal signere ny sikkerhetspolicy. Avsnittsledere skal utføre «sikkerhetsbrieff» på par olene hver tredje måned for økt kunnskap og bevissthet på området.»
4. Krav til avsnittets arbeid med sikkerhet: «Ansatte er årvåkne oppdaterte på virksomhetens risikobilde. Avvik om sikkerhet skal rapporteres. Mistenkelig atferd og hendelser skal varsles umiddelbart»

Hvordan er arbeidet med sikkerhet i dag.

1. Styres arbeidet etter definerte mål for sikkerhet?
- Hvis ja, fortell om målene (hvordan formuleres de, formidles) Hvis nei, hva angir da retning for arbeidet?
2. I hvilken grad opplever du å bli målt på resultater i enhetens arbeid med sikkerhet?
3. Hvordan blir resultater på sikkerhet beskrevet og formidlet?
5. Bør det settes mål for sikkerhet i din seksjon? Altså fra deg.
Hvorfor?
Hvorfor ikke?
6. Er det mulig å formulere gode mål for sikkerhet i din seksjon?
Hvorfor?
Hvorfor ikke?
7. Hvordan bør målene evt. utformes? Hva bør de innholde for å være nyttige?
8. Hvordan vet du om seksjonen har oppnådd tilstrekkelig grad av sikkerhet?
9. I hvilken grad opplever du at hendelser som kan angå sikkerhet blir rapportert gjennom systemet for avvikshåndtering?
10. Fører mål til økt sikkerhet i din seksjon?

Hvorfor er det slik?

1. Har du noen tanker om hvorfor det ikke brukes mål i arbeidet med sikkerhet i din seksjon?
2. Har din seksjon nødvendig kunnskap i dag for å arbeide på en måte som beskrevet, dersom det skulle bli igangsatt fra nivået over?
3. Hvis du skulle peke på ett eller flere forhold som kunne hatt betydning for seksjonens videre arbeid med sikkerhet, hva ville det vært?
4. Savner du tydelige mål for sikkerhet for sin seksjon?

Fordeler og ulemper ved bruk av mål i sikkerhetsarbeidet.

1. Hva kan bruk av mål innen sikkerhetsarbeidet føre til av fordeler?
2. Kan det medføre ulemper?

Faktorer som kan påvirke hvordan det jobbes med sikkerhet.

1. Hvilke faktorer kan påvirke hvordan sikkerhetsarbeidet blir gjort?