



Masteroppgave i samfunnssikkerhet



Politiets sikkerhetskultur med fokus på avviksrapportering

Elisabeth Emberland-Holm

**MASTERGRADSSTUDIUM I
SAMFUNNSSIKKERHET**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Våren 2015

FORFATTER:

Elisabeth Emberland-Holm

VEILEDER:

Kristiane Marie Lindland

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Politiets sikkerhetskultur med fokus på rapportering.

EMNEORD/STIKKORD:

Sikkerhetskultur. Rapporteringskultur. Lærende kultur. Rettferdig kultur. Politikultur.
Avviksrapportering. Luftfart.

SIDETALL: 118 sider (inkludert forside og vedlegg)

Jessheim, 12. juni 2015,

Elisabeth Emberland-Holm

FORORD

En lang reise nærmer seg slutten. Min masterutdanning startet så langt tilbake som i 2007 da jeg gjennomførte studiet «Stabsledelse og krisehåndtering» ved Nasjonalt utdanningscenter i samfunnsikkerhet og beredskap. Dette studiet inspirerte meg til ytterligere studier som tok meg helt til mål, masteroppgaven er skrevet. Flere har bidratt til at dette var mulig.

En stor takk til Romerike politidistrikt som gjennom alle disse årene har tilrettelagt for at jeg har kunnet studere ved siden av jobben. Takk til politimester Bjørn Vandvik som velvillig og engasjert lot meg forske på Romerike politidistrikt.

Terje Aaserud ved Politihøgskolen, takk for at du hjalp meg å lande ideene mine på trygg grunn.

Biblioteket ved Politihøgskolen, for en service. Dere gjorde en deltidsstudents liv enklere.

Kjære respondenter. Takk for deres tid og raushet. Jeg er ydmyk og stolt over deres positive engasjement. Jeg har etter beste evne forsøkt å forvalte deres innsikter på best mulig måte.

Luftfartstilsynet og Politidirektoratet som med den største velvillighet tok i mot meg og mine spørsmålsstillinger.

Takk til veileder Kristiane Marie Lindland for klok og presis veiledning.

Ranveig som med en lærers skarpe blikk bidro i den avsluttende korrekturlesingen.

Kjersti som bistod med uvurderlig datahjelp.

En spesielt varm takk til deg, Anita. I ditt livs tøffeste kamp tok du deg tid til å lese korrektur, igjen og igjen. Du oppmuntret, støttet og var klippefast i troen på masteroppgaven og meg. Du er enestående. Nå skal du virkelig nyte livet!

Min mann Øivind, som gav meg det siste nødvendige dyttet i ryggen for at jeg skulle gå hele veien til en mastergrad. Siden har hendene dine vært på ryggen min. For å dytte meg når jeg har gått lei. For å støtte når det har vært tungt. Takk, nå kommer jeg ut av «boblen min».

Zorro og Zechon, mine herlige barte-hunder som tålmodig har ligget ved mammas føtter gjennom utallige timer med skriving. Nå gutter, nå skal vi ut i skogen og kose oss!

Jessheim, 12. juni 2015

Elisabeth Emberland-Holm

SAMMENDRAG

Norsk politi nyter høy tillit blant befolkningen. Likevel blir politiet utsatt for kritikk på flere områder. 22. juli-kommisjonen kritiserer politiet blant annet for politiledelsens manglende evne og vilje til raskt og korrigere feil.

En rapporterende kultur er en essensiell komponent for å skape en god sikkerhetskultur. Tidligere forskning og egen forforståelse indikerer at politiet har en svak rapporteringskultur. Denne studien hadde derfor som formål å besvare problemstillingen:

Hvorfor har politiet svak rapporteringskultur?

Hvilke tiltak kan gjøres for å bedre den?

Data fra kvalitative intervjuer fra respondenter i politiet ble diskutert mot studiens teoretiske rammeverk der Reasons (1997) forståelse av hva som skal til for å oppnå en god sikkerhetskultur stod i fokus.

Luftfarten ser på avviksrapportering som et viktig element for å forebygge uønskede hendelser i luftfarten. Denne studien har derfor brukt luftfartens avviksrapporteringssystem som «det gode eksempel» og noe å speile politiet opp imot. Formålet var å finne et eventuelt gap mellom luftfartens og politiets avviksrapporteringssystemer som skulle bidra til å belyse studiens problemstilling.

Flere elementer synes å bidra til politiets svake rapporteringskultur. Sammenfattet er politiets rapporteringskultur svak grunnet en kunnskapsbrist om avviksrapportering. Tilliten til avviksrapporteringssystemet svekkes av manglende konfidensialitet og en rettferdig kultur. De ansatte blir ikke i tilstrekkelig grad motivert til å rapportere avvik. Ledelsens engasjement i forhold til avviksrapportering er nærmest fraværende. Politiets regelverk og retningslinjer for avviksrapportering fremstår som vesentlig svakere enn luftfartens. Kulturen i de operative praksisene i politiet bidrar til viss reserverthet mot å rapportere avvik. Et viktig tiltak for å bedre politiets rapporteringskultur vil være en bevisstgjøring og et nasjonalt kompetanseløft i temaet avviksrapportering. Videre bør det utvikles et IKT-system som kan utarbeide hensiktsmessige analyser til organisasjonens sikkerhetsarbeid. Prinsippene i en rettferdig kultur bør implementeres. Det bør utarbeides regelverk og retningslinjer som synliggjør og forankrer avviksrapporteringens formål.

Innhold

Forord.....	i
Sammendrag.....	ii
Figurer og tabeller	4
1 Innledning.....	5
1.1 Bakgrunn	5
1.1 Relevant forskning.....	7
1.2 Problemstillingen	9
1.3 Oppgavens avgrensinger.....	10
1.4 Oppgavens struktur.....	11
1.5 Oppsummering	12
2 Teoretisk rammeverk.....	14
2.1 Kultur	14
2.1.1 Organisasjonskultur	14
2.2 Sikkerhetskultur	15
2.2.1 Rapporterende kultur.....	19
2.2.2 Rettferdig kultur.....	22
2.2.3 Lærende kultur.....	23
2.3 Politikultur	24
2.4 Oppsummering	26
3 Forskningsdesign og metode.....	27
3.1 Problemstilling og forskningsstrategi.....	27
3.2 Metode.....	27
3.2.1 Adgang til data.....	28
3.2.2 Data innsamling og datakilder	28
3.2.3 Utvalg av data	33
3.2.4 Datareduksjon og analyse.....	33
3.3 Validitet og reliabilitet	35
3.3.1 Om å forske på egen organisasjon.....	36
3.4 Oppsummering	37
4 Empiri – presentasjon av skriftlig materiale.....	39
4.1 Luftfartens Regelverk og retningslinjer for avviksrapportering	39

4.1.1	<i>International Civil Aviation Organization (ICAO) Annex 13</i>	39
4.1.2	<i>Regulation (EU) No 376/2014 of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the reporting, analyses and follow-up of occurrences in civil aviation</i>	40
4.1.3	<i>Lov om luftfart (luftfartsloven) 6 februar 2015 nr. 8</i>	41
4.1.4	<i>Bestemmelser for sivil luftfart (BSL)</i>	42
4.2	Luftfartens system for avviksrapportering	44
4.3	Politiets Regelverk og retningslinjer for avviksrapportering	46
4.3.1	<i>Håndbok i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) 2015</i>	46
4.3.2	<i>Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen)</i>	47
4.3.3	<i>Arbeidsmiljøloven</i>	47
4.3.4	<i>Påtaleinstruksen</i>	48
4.4	Politiets system for avviksrapportering.....	48
4.5	Oppsummering	51
5	Empiri – presentasjon av intervjuer	52
5.1	Hvorfor rapporterer polititjenestemenn i så liten grad avvik, herunder egne og kollegaers avvik? 52	
5.1.1	<i>En organisasjonskultur som ikke tilrettelegger for en god rapporteringskultur</i>	52
5.1.2	<i>Respondentenes forståelse av begrepet avvik og formålet med avviksrapportering</i>	56
5.1.3	<i>Respondentenes kunnskap og kompetanse om avviksrapportering</i>	60
5.1.4	<i>Respondentenes manglende tillit til avviksrapporteringssystemet</i>	62
5.1.5	<i>Om motivasjonen til å bruke avviksrapporteringssystemet</i>	64
5.1.6	<i>Respondentenes opplevelse av ledernes engasjement i forhold til avviksrapportering</i>	66
5.1.7	<i>Respondentenes forståelse av hvorfor politiets rapporteringskultur er svak, og hvilke tiltak som kan bedre den</i>	67
5.2	Hvorfor bruker ikke ledere i politiet, i større grad, avviksrapportering som et verktøy til å forebygge uønskede hendelser?.....	70
5.2.1	<i>Tiltak som ledere mener kan bidra til at de i større grad kan bruke avviksrapporteringssystemet forebyggende</i>	74
5.3	Oppsummering	75
6	Diskusjon	77
6.1	Politiets avviksrapporteringssystem speiles opp imot luftfartens avviksrapporteringssystem	78
6.2	Politiets svake rapporteringskultur	83
6.2.1	<i>Mangel på kunnskap og kompetanse om avviksrapportering bidrar til en svak rapporteringskultur</i>	84

6.2.2	<i>En kultur preget av lojalitet og tillit reduserer viljen til skriftlig rapportering når gevinsten av rapportering er ukjent</i>	84
6.2.3	<i>Tilliten til avviksrapporteringssystemet påvirkes negativt av manglende konfidensialitet og en rettferdig kultur</i>	89
6.2.4	<i>Manglende tilbakemeldinger på avviksrapporter reduserer de ansattes motivasjon til skriftlig rapportering</i>	92
6.2.5	<i>Ledernes manglende engasjement for å motivere de ansatte til skriftlig avviksrapportering</i>	95
6.3	Oppsummering og forslag til tiltak som kan bedre politiets rapporteringskultur	96
7	Konklusjon	99
7.1	Veien hit	99
7.2	Veien videre	100
	Litteraturliste	102
	Vedlegg	107
	Vedlegg 1 Samtykkeerklæring	108
	Vedlegg 2 Intervjuguide innsatspersonell	109
	Vedlegg 3 Intervjuguide ledere	112

FIGURER OG TABELLER

Figur 1 Ledernivåene i politidistriktene (Politidirektoratet, 2011:33)	10
Figur 2 Kategorier av innsatspersonell i politiet	11
Figur 3 Sikkerhetskultur	17
Figur 4 Klassifisering av sikkerhetskultur i organisasjoner	19
Figur 5 Sammenhengen mellom individuell læring og organisatorisk læring (etter Jacobsen og Thorsvik, 2013:355)	24
Tabell 1 Avviksstatistikk Romerike politidistrikt 010614-010115	51

«Inntil du har en åpen rapporterende kultur, vil du aldri ha en riktig kunnskap om hva som faktisk skjer, og før du har kunnskap om hva som virkelig skjer, er det ikke mye du kan gjøre med det»

(Paul Wilson, direktør av EUROCONTROL Airport Business Unit. Gjengitt i Thomassen, 2011)

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN

Politiet er listet opp som en av landets kritiske samfunnsfunksjoner idet deres oppgaver har stor betydning for befolkningens sikkerhet og samfunnets funksjonsdyktighet som sådan. Politiet som samfunnets sivile maktapparat, har både rett og plikt til å anvende nødvendig fysisk makt der dette er påkrevet for å beskytte borgerne (NOU 2006:6; Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartement, 2015).

Implisitt i samfunnsoppdraget gitt politiet er at polityrket er risikofyllt. I situasjoner, som ved pågående og livstruende vold, der borgerne skal flykte fra en trussel er det politiets ansvar å aksjonere for å gjenopprette trygghet og sikkerhet for samfunnet. Det er av fundamental betydning at norsk politi er kompetente og utfører sitt arbeid tilfredsstillende. Undersøkelser viser at politiet nyter høy tillit i befolkningen. Likevel blir de utsatt for kritikk på flere områder. Essensen i kritikken er at politiet ikke har evnet å utnytte de muligheter som finnes for å lære, utvikle og forbedre egen virksomhet i tilstrekkelig grad (Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartement, 2015).

I denne oppgaven har jeg valgt å fokusere på sikkerhetskulturen i politiet, med et særskilt fokus på rapporteringskulturen. Temaet har trigget nysgjerrigheten min siden jeg gjennom masterstudiene lærte at en god rapporteringskultur er en essensiell faktor for å oppnå en god sikkerhetskultur. Masteroppgaven blir en gylden mulighet til å forsøke å finne svar på mine spørsmål om rapporteringskulturen i politiet.

Den 22. juli 2011 ble 77 mennesker drept i Oslo og på Utøya. 22. juli-kommisjonen fikk i oppdrag å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene. Resultatene ble fremlagt i NOU 2012:14 "Rapport fra 22. juli-kommisjonen" ett år senere. Politiet må tåle relativt hard kritikk som også sier noe om sikkerhetskulturen:

“Omfanget av svakheter og feil i forbindelse med håndteringen av terroraksjonen 22 juli 2011 var så omfattende at det samlet utgjør en foruroligende indikasjon på ledelsens manglende oppmerksomhet på utviklingen av politiet på beredskapsområdet og deres evne og vilje til raskt å korrigere feil (...)” (NOU 2012:14:170).

Kommisjonen viser også til at for å kunne ta lærdom av hendelser, kreves det et tilstrekkelig kritisk blikk til egen funksjonalitet og egne resultater.

Politiets beredskapssystem 1 (PBS1) “Retningslinjer for politiets beredskap” (Politidirektoratet, 2011) er et av flere dokumenter som fremhever erfaringslæring som grunnlag for å utvikle politiet som en lærende organisasjon. Den hevder at systematisk erfaringslæring innebærer å ha innarbeidede rutiner for å kunne lære av erfaringer. Avviksrapporter er ikke nevnt som et moment i forhold til erfaringslæring.

Min førforståelse basert på egne observasjoner, lang erfaring fra politietaten, samtaler med kollegaer i politiet, kunnskap om relevant teori og kjennskap til tidligere forskning, tilsier en svak rapporteringskultur i politiet. God rapporteringskultur, som er en av komponentene Reason (1997) mener må være tilstede for å oppnå en informert og god sikkerhetskultur er, slik jeg oppfatter det, i dårlig forfatning.

Gjennom mitt yrke, funksjon og arbeidsplass har jeg fått anledning til å bli nærmere kjent med luftfarten og deler av det regelverk de må forholde seg til. Det er nærmest uunngåelig å legge merke til luftfartens fokus på avviksrapportering. Da jeg deltok på Luftfartskonferansen i Bodø i 2014, ble jeg nok en gang oppmerksom på forskjellene mellom luftfartens rapporteringsfokus og politiets manglende fokus på det samme.

Ulykker er sjeldne i luftfarten i forhold til eksponeringen. Som et eksempel på eksponeringen, var det ifølge Statistisk sentralbyrå (2015) 193 452 flybevegelser til/fra norske lufthavner i 4. kvartal i 2014. Statistikken omhandler kun kommersielle flygninger. Reaktive tiltak på bakgrunn av ulykker vil derfor være av begrenset verdi i forhold til å opprettholde et akseptabelt sikkerhetsnivå. Informasjonen som fremkommer etter uønskede hendelser er både for lite og kommer for sent i forhold til å bidra til effektiv sikkerhetsledelse.

Et av verktøyene luftfarten benytter for å tette dette informasjonsgapet er et høyt fokus på avviksrapportering. Dette er et viktig ledd for å forebygge uønskede hendelser (Maurino et.al,

1995). Som et eksempel på deres fokus på avviksrapportering, tildeles årlig en organisasjon «Rapporteringsprisen» under Luftfartskonferansen i Bodø. Luftfartstilsynet beskriver på sin hjemmeside www.luftfartstilsynet.no, at prisen tildeles organisasjoner som har skapt en positiv rapporteringskultur. Det som kjennetegner disse organisasjonene er at de er åpne og bevisste på at for å bli enda bedre, må man hjelpe hverandre. En slik innstilling skaper et bedre grunnlag for organisasjonen til å vurdere risiko og styre sikkerhetsarbeidet, i motsetning til en frykt-kultur der ansatte er usikre på om hvordan deres rapporter mottas og om verdien av dem.

Jeg ønsker derfor å “speile” politiet mot teorier om sikkerhetskultur og rapporteringskultur samt mot luftfarten som det “gode eksempel”. Formålet med denne oppgaven er å finne gapet, eller manglene, som gjør rapporteringskulturen i politiet svak. Dersom jeg klarer å kartlegge dette, vil det kunne være mulig å identifisere forbedrende tiltak. Forhåpentligvis kan disse funn gi et lite bidrag til norsk politi på veien mot en forbedret sikkerhetskultur.

1.1 RELEVANT FORSKNING

Gjennomgang av tidligere forskning viser at tematikken i denne oppgaven er relevant. Eksempler på funn fra tidligere forskning og offentlige dokumenter jeg mener rettferdiggjør et dypdykk i dette temaet er:

Som nevnt innledningsvis må politiet tåle relativt hard kritikk i NOU 2012:14 “Rapport fra 22. juli-kommisjonen”. Det påpekes manglende oppmerksomhet fra politiledelsen på utviklingen av politiet på beredskapsområdet samt deres evne og vilje til raskt å korrigere feil. Rapporten poengterer også at politiets spesialenheter, som Beredskapstroppen, er en unik nasjonal ressurs. Det er likevel den ordinære politistyrken som er den viktigste beredskapsressursen ved øyeblikkelige aksjoner. 22. juli-kommisjonen mener at: *«(...) ved å se nærmere på den daglige beredskapen og oppgaveløsningen i politiet kan vi få en vesentlig indikasjon også på evnen til å løse uønskede hendelser.»* (NOU 2012:14:308). Et viktig funn som presenteres i rapporten er mangelen på risikoforståelse og risikoerkjennelse i alle ledd i nasjonen.

Justis- og beredskapsdepartementet gav Politidirektoratet (POD) i oppdrag å etablere et endringsprogram for politiet for å følge opp 22. juli-kommisjonens anbefalinger. Et av prosjektene i endringsprogrammet var “Systematisk, kunnskapsbasert erfaringslæring” (Hove, 2014). Mål for mandatet: “Politiet bygger kompetanse gjennom å lære av reelle hendelser,

øvelser og riktig trening”. Prosjektet sier at det er mer å hente fra avviksrapporteringssystemet i politiet. Blant annet er det et stort behov for et nytt, brukervennlig og bedre verktøy som er lett tilgjengelig for mannskapene i førstelinjen.

I masteroppgaven “Erfaringsoverføring i politiet – barrierer og muligheter” (Ness og Sunde, 2013) var et av de viktigste funnene som ble gjort under forskningen at respondentene etterlyste et systematisk rapporteringssystem som kunne ivareta de erfaringene som ble gjort. Det ble hevdet fra flere respondenter at kulturen for å skrive avviksrapporter nærmest er fraværende. Politiet som organisasjon klarer ikke å nyttiggjøre seg av de erfaringer mannskapene tilegner seg i tjenesten på en adekvat måte. Respondentene i masteroppgaven gav uttrykk for at frykt for interngransking av Spesialenheten for politisaker medfører at man ikke ønsker å innrømme egne feil. I oppstartsfasen av dagens avviksrapporteringssystem, opplevde mannskaper å få kjeft for rapportene som ble skrevet. Rapporteringssystemene beskrives som dårlige og mangelfulle. Det fremstod som problematisk å vite hvem man egentlig skal rapportere til og hva en skal rapportere om. Hendelser rapporteres heller muntlig enn skriftlig og behandles også muntlig videre.

I Amdal (2012) sin masteroppgave «Politiets sikkerhetsstyring i praksis» omhandles blant annet avviksrapportering i form av rapport om uønskede hendelser (RUH) i HMS-modulen i TTA-systemet. Respondentene kjente til systemet, men var i hovedsak kritiske til både systemet og måten det ble brukt på. Momenter som ble vektlagt i forhold til systemet som sådan var få kategoriseringsmuligheter og at det er lite egnet til å trenge hendelser. For enkelte følte det problematisk at rapportene som ble skrevet medførte identifisering av rapportskriver og eventuelt personer omtalt i rapporten. På tross av dette, så man det som en god ting at alle hadde tilgang til å lese rapportene. Når det gjaldt bruken av systemet, fant Amdal (2012) at det ikke ble oppfattet at det lå noen gevinst i det å skrive RUH, hverken for rapportskriver eller mottaker. Det ble hevdet at å lukke avviket kun ved å kvittere for utførte tiltak, ikke medførte noe da enkelte avvik er systemfeil som må tas tak i. Det fremsto for enkelte som at man ikke var opptatt av å lete etter bakenforliggende årsaker i forhold til RUH. Det ble sjeldent iverksatt tiltak på bakgrunn av avviksrapporter. Det var også registrert at det man faktisk rapporterte som RUH var ting man enkelt kunne ordne opp i selv. Eksempler på dette var utsyr som ikke fungerte. Dette ble av enkelte respondenter ikke oppfattet som reelle avvik. Ved å utarbeide nye instruksjer, eller endre eksisterende, søker man å ivareta sikkerheten. Det ble i liten grad forsøkt å avdekke de

bakenforliggende årsakene som medførte at man så et behov for utarbeidelse eller endring av instruksene.

1.2 PROBLEMSTILLINGEN

Jeg har valgt å dele forskningsspørsmålene i hovedspørsmål og underspørsmål. Hovedspørsmålet blir min problemstilling. Underspørsmålene vil utgjøre forskningsspørsmålene som skal bidra til å besvare problemstillingen. På bakgrunn av erfaring, observasjoner, teoretisk kunnskap og kjennskap til tidligere forskning har jeg forutsatt at politiet har en svak rapporteringskultur.

Oppgavens problemstilling er som følger:

Hvorfor har politiet svak rapporteringskultur?

Hvilke tiltak kan gjøres for å bedre den?

For å belyse og besvare problemstillingen har jeg utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke systemer finnes i norsk luftfart i forhold til avviksrapportering?
2. Hvordan håndteres avvik i praksis i luftfarten?
3. Hvilke systemer finnes i norsk politi i forhold til avviksrapportering?
4. Hvordan håndteres avvik i praksis i politiet?
5. Hvorfor rapporterer polititjenestemenn i så liten grad avvik, herunder egne og kollegaers avvik?
6. Hvorfor bruker ikke ledere i politiet i større grad avviksrapportering som et verktøy for å forebygge uønskede hendelser?
7. Hvilke tiltak kan gjøres for å bedre politiets rapporteringskultur?

Jeg har utarbeidet både hva, hvorfor og hvordan spørsmål. Årsaken til dette er at jeg har som formål å:

1. *Beskrive:*

Luftfarten vs. politiets avviksrapporteringssystem med det formål å finne “gapet”. Dette søkes besvart gjennom spørsmål 1, 2, 3 og 4. Det er naturlig at dette leder til neste sekvens der jeg ønsker å:

2. *Forklare:*

Hvorfor rapporteringskulturen i politiet er svak. Jeg har benyttet meg av både teori og «gapet» jeg finner etter besvarelse av «hva» -spørsmålene. Dette søkes besvart i spørsmål 5 og 6. Siste sekvens vil være å bruke funn fra spørsmål 1-6 for å:

3. *Søke endring:*

Identifisere tiltak som kan iverksettes for å bedre rapporteringskulturen i politiet.

1.3 OPPGAVENS AVGRENSINGER

I det følgende vil jeg redegjøre for de avgrensinger jeg har foretatt i oppgaven. Politiet er en stor etat. Jeg har derfor måttet velge hvilket utvalg jeg skal studere, både i forhold til den geografiske og den organisatoriske plasseringen av forskningsobjektet.

I denne oppgaven er det Romerike politidistrikt som representerer politietaten. Romerike politidistrikt har sitt hovedsete i Lillestrøm og består av 16 driftsenheter. Det er ca. 690 stillingshjemler i politidistriktet.

Politiinnsatsen i Norge ledes på tre nivåer, herunder det taktiske, operasjonelle og det strategiske som vist på figuren under:



Figur 1 Ledernivåene i politidistriktene (Politidirektoratet, 2011:33)

I denne studien fokuserer jeg hovedsakelig på mannskap på taktisk nivå. Det taktiske nivået består av innsatsleder (IL) og innsatspersonell (IP). Innsatspersonell er polititjenestepersonell som regelmessig utfører ordenstjeneste samt politiets livvaktjeneste. De gjennomfører oppdrag gitt av operasjonelt og/eller strategisk nivå. Dette nivået ble valgt fordi jeg ønsket fokus på ansatte i den skarpe enden. Med ansatte i den skarpe enden mener jeg de ansatte eller operatører i første linje i organisasjonen, de som utfører det fysiske arbeidet og er nærmest farene. I følge Reason (1997) er det menneskene i den skarpe enden som gjør de aktive feilene.

Innsatspersonellet er inndelt i kategoriene 1-5 (Politidirektoratet, 2011):

KATEGORI:	TJENESTEPERSONER:
1	Tjenestepersoner i Beredskapstroppen
2	Tjenestepersoner i livvaktjeneste
3	Tjenestepersoner i politidistriktenes utrykningsenhet (UEH)
4	Andre tjenestepersoner med årlig våpengodkjenning
5	Tjenestepersoner med tilpasset opplæring. Ikke våpengodkjente.

Figur 2 Kategorier av innsatspersonell i politiet

Respondentene fra det taktiske nivået er i IP-kategori 3 eller 4. I tillegg har jeg intervjuet tre ledere fra det strategiske nivået. De innehar personalansvar for mannskap fra det taktiske nivået og er følgelig mottakere av avvikrappporter skrevet av innsatspersonellet.

I empirien som omhandler luftfarten, har jeg valgt å forholde meg på et overordnet nivå. Med dette mener jeg at jeg ikke har gått ned på organisasjonsnivå, som de enkelte flyselskap. Jeg tar for meg nasjonale regelverk, det felles nasjonale rapporteringssystemet – og håndteringen av avvikrappportene. Årsaken til denne forholdsvis store avgrensningen er at det ikke er luftfarten jeg skal forske på. Luftfarten skal bidra til å ha noe å sammenlikne politiet opp imot.

1.4 OPPGAVENS STRUKTUR

I kapittel 2 presenteres og belyses mitt teoretiske ståsted. Jeg har definert kulturbegrepet med vekt på organisasjonskultur. Videre har jeg beskrevet Reasons (1997) forståelse av sikkerhetskultur, dets komponenter og samvirkningen mellom disse. Mitt teoretiske rammeverk danner grunnlaget empirien diskuteres opp imot i kapittel 6.

Jeg redegjør deretter for den metodiske fremgangsmåten jeg har benyttet for å kunne svare på forskningsspørsmålene i kapittel 3.

I kapittel 4 presenteres empirien innhentet fra dokumenter relatert til avviksrapportering i henholdsvis luftfarten og politiet. Empirien som presenteres i dette kapittelet skal bidra til å svare på forskningsspørsmålene 1-4. Denne empirien danner grunnlaget for mitt ønske om å speile politiet mot luftfarten som «det gode eksempel» i tillegg til teorien.

Presentasjon av empiri fortsettes i kapittel 5. Der presenteres intervjuene jeg foretok av syv respondenter på taktisk nivå, innsatspersonell. Videre presenteres intervjuene foretatt av tre respondenter som er ledere på strategisk nivå. Empirien som presenteres i kapittel 5 søker å svare på forskningsspørsmålene 5-7. Empiri fremsatt i kapittel 4 og 5 vil senere diskuteres opp mot mitt teoretiske ståsted.

I kapittel 6 diskuteres innledningsvis empirien presentert i kapittel 4 mot hverandre. Dette for i speile politiet opp imot luftfarten. Deretter diskuteres funn fra empirien i kapittel 5, oppi mot den presenterte teorien. I denne diskusjonen vil også funn fra dokumentanalysen av politiets systemer og håndtering for avvik være medvirkende.

Avslutningsvis sammenfatter og konkluderer jeg med utgangspunkt i oppgavens problemstilling som består av to elementer. Hvorfor politiet har en svak rapporteringskultur og hvilke tiltak som kan bedre den.

1.5 OPPSUMMERING

I dette kapittelet har jeg redegjort for bakgrunnen til oppgavens tematikk. Jeg har belyst funn i rapporten fra 22. juli-kommisjonen som kritiserer politiets sikkerhetskultur. Jeg har redegjort for min forforståelse basert på egne erfaringer fra politietaten og hvordan jeg ble oppmerksom på forskjellene mellom luftfartens og politiets fokus på avviksrapportering. Dette har medvirket til at jeg i denne studien bruker luftfarten som det «gode eksempel» og som jeg vil speile politiet opp imot.

Jeg har presentert relevante dokumenter og tidligere forskning som jeg mener understøtter oppgavens problemstilling. Deretter har jeg redegjort for oppgavens problemstilling og forskningsspørsmålene.

Jeg har måttet gjøre visse valg i forhold til avgrensinger i studien. Studien er avgrenset til Romerike politidistrikt, som er mitt forskningsobjekt. Politiinnsatsen i Norge ledes på tre nivåer. Jeg har vært eksplisitt på hvilke nivåer respondenter i studien tilhører, herunder det taktiske og det strategiske nivået.

Videre har jeg beskrevet hvordan jeg hadde bygd opp oppgaven og oppgavens struktur.

2 TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapittelet redegjør jeg for teorier jeg ønsker å belyse oppgavens problemstilling med. Empirien vil senere bli diskutert opp imot det presenterte teoretiske rammeverket.

2.1 KULTUR

For å nærme oss begrepet sikkerhetskultur, finner jeg det naturlig å gå via begrepene kultur og organisasjonskultur. Da politiet er mitt forskningsobjekt er det naturlig også å omtale politikultur.

Kultur er omfattende med mange fasetter. Vi er alle medlemmer av flere kulturer som for eksempel den vestlige kulturen, norsk kultur, kulturen i idrettslaget, nabolaget eller innad i familien. En populær definisjon av kultur er «(...) måten vi gjør ting her hos oss» (Bang, 1995:21).

2.1.1 Organisasjonskultur

En organisasjon er en gruppe der det finnes retningslinjer og prosedyrer som gjør at medlemmene arbeider samordnet mot et satt mål (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Organisasjonskultur er av Edgar Schein (gjengitt i Jacobsen og Thorsvik, 2013:130) definert som:

» (...) et mønster av grunnleggende antakelser utviklet av en gitt gruppe etter hvert som den lærer å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon – som har fungert tilstrekkelig bra til at den blir betraktet som sant, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene».

Det som skiller organisasjonskultur fra begrepet kultur er at den utvikler seg innenfor organisasjonen. Organisasjonskulturen har en like stor effekt på gruppen som den formelle strukturen i en organisasjon har. Jacobsen og Thorsvik (2013) har trukket frem generelle effekter organisasjonskulturen har på gruppens atferd:

- Tilhørighet og fellesskap dekker menneskets grunnleggende behov og kan redusere usikkerhet og utrygghet. Kulturen skaper lojalitet og bidrar til å definere medlemmenes identitet.
- Økt motivasjon til prestasjoner fordi man jobber mot et felles mål, noe som er større enn en selv.

- En sterk organisasjonskultur vil øke tilliten mellom ledere og ansatte, samt mellom ansatte i forskjellige enheter av organisasjonen. Dette reduserer behovet for å kontrollere hverandre.
- Samarbeid og koordinering forbedres fordi man, grunnet punktene listet over, blant annet stoler på hverandre, er avhengig av hverandre og utvikler en felles måte å kommunisere på.
- Når medlemmer skal utføre oppgaver på organisasjonens vegne, vil kulturen være med å angi hva som er rett atferd og hvordan de bør handle. Man kan derfor si at kulturen i stor grad har med styring og ledelse å gjøre.

I en organisasjon vil det eksistere flere kulturer parallelt. Disse kalles del-kulturer eller sub-kulturer. Det vil alltid være undergrupper som samhandler med hverandre, deler en virkelighetsoppfatning og utvikler «sin» kultur (Bang, 1995). Punktene listet over gir et inntrykk av noen av de gunstige effektene av organisasjonskultur. Det finnes også mindre heldige og utilsiktede effekter av en sterk og enhetlig kultur. Medlemmene i gruppen kan utvikle en illusjon om at de er usårbare for kritikk og at det gruppen gjør nærmest uten unntak, er korrekt og moralsk riktig. De utviser en manglende evne og vilje til å ta imot og forstå kritikk eller andres synspunkt som ikke korresponderer med egne. Det kan utvikles gruppetenking og det blir et kollektivt press mot en ensartet tenking. Dette kan medføre lite innovasjon og nytenking. Kritiske røster vil bli betraktet som negative og møtt med sanksjoner. Slikt sett kan sterke kulturer påvirke en organisasjons læringsevne negativt (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Organisasjonskulturer utvikles gjerne ved en bevisst rekruttering av ansatte og deretter gjennom sosialiseringprosessen den nyansatte gjennomgår. Under sosialiseringen lærer man seg hvilken atferd som lønner seg for å bli akseptert i organisasjonen. Ledere kan i stor grad gjennom sin synlige lederposisjon påvirke sosialiseringprosessen. Det ledere sier og gjør blir lagt merke til. Som nyansatt i en organisasjon vil det være naturlig å søke mot andre med samme profesjon. Enkelte yrker har meget sterk felles identitet. Dette kan bidra til å forsterke tendensen til å føle seg usårbar og overse egne begrensninger (Jacobsen og Thorsvik, 2013; Martinussen og Hunter, 2008).

2.2 SIKKERHETSKULTUR

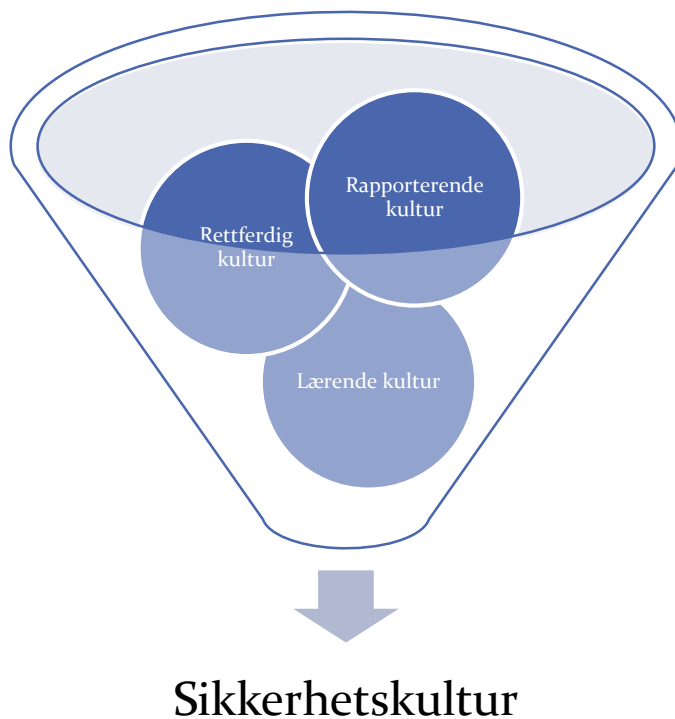
Sikkerhetskultur er av The Health and Safety Commission i England definert som:

“ (...) produktet av individenes og gruppens verdier, holdninger, kompetanse og atferdsmønstre som viser deres forpliktelse og ferdigheter til å følge organisasjonens helse- og sikkerhetsprogrammer. Organisasjoner med god sikkerhetskultur kjennetegnes av en kommunikasjon bygget på gjensidig tillit, delt oppfatning av betydningen av sikkerhet og en tiltro til effekten av forebyggende tiltak” (gjengitt i Reason, 1997:194. Egen oversettelse)

En sikkerhetskultur kan betraktes som en motor som kontinuerlig driver et system frem mot det endelige mål, der målet er sikkerhet uten tanke på hverken organisasjonsledelsens personlighet eller andre ytre påvirkninger (Reason, 1997). Det handler om verdier, holdninger, oppfatninger, atferd og kommunikasjon mellom ledere og ansatte (Rausand og Utme, 2009). Reason (1997) hevder at organisasjoner må ha en informert kultur for å ha god sikkerhetskultur. Dette oppnår man ved å ha et system som samler inn, analyserer og formidler informasjon fra hendelser og nesten-ulykker. Fire komponenter er nødvendige for å oppnå dette: En rapporterende kultur, rettferdig kultur, lærende kultur og en fleksibel kultur.

Denne oppgaven skal ha sitt hovedfokus på komponenten rapporterende kultur. Det er likevel ikke til å unngå at de andre komponentene berøres. Hver komponent står ikke i et vakuum, de påvirker hverandre. Til tross for dette vil ikke denne oppgaven berøre komponenten fleksibel kultur. Før jeg gjennomførte intervjuene, hadde jeg et inntrykk av at denne komponenten stod noe lenger unna rapporteringskulturen enn den lærende og rettferdige kulturen. Etter gjennomført innsamling av data fra Luftfartstilsynet, Politidirektoratet samt intervjupersonene, satt jeg igjen med samme inntrykket. Jeg har derfor valgt å unnlate fleksibel kultur videre i denne studien.

Følgende modell illustrerer komponentenes forhold til hverandre:



Figur 3 Sikkerhetskultur (etter Reason, 1997)

Disse komponentene redegjøres det for i senere kapitler.

Organisasjoner blir styrt av formelle prosedyrer og retningslinjer. I tillegg vil det eksistere en uformell sikkerhetskultur som styrer atferd og handlingsvalg. Dette påvirker om de ansatte velger å følge de formelle prosedyrer og retningslinjer. Over tid kan det ha oppstått uformelle regler, rutiner eller normer og verdier som avviker fra de formelle. Disse løsningene kan gå på bekostning av sikkerheten. Beslutninger vedrørende løsninger og tiltak vil farges av både hva som er sikkert nok og av blant annet økonomiske forhold (Aven et. al, 2004; Reason, 1997).

Sikkerhetskultur er vanskelig fordi sikkerhet defineres av sitt fravær mer enn sin tilstedeværelse. Det vil si at den er usynlig og skaper derfor ikke oppmerksomhet. For å oppnå en god sikkerhetskultur i en organisasjon må det være tilstede en kollektiv årvåkenhet over de faktorer som kan trenge gjennom et systems forsvar. Katastrofer oppstår ikke alltid som følge av store feil. Det er like gjerne sammensetningen av relativt små feil flere steder i et system som velter den store tua. Dette kan kalles de latente feil som ligger i et system. Det er likevel ikke slik at man må vente på neste ulykke for å avsløre latente feil. Latente feil har eksistert i et system over lengre tid, men har ligget skjult frem til de har blitt kombinert med andre faktorer som trenger

gjennom et systems forsvar. Oppdagelsen av latente feil gjøres gjerne av de som ikke jobber i førstelinjen, som ledelsen. Aktive feil gjøres gjerne av operatører i første linje, som polititjenestemann i operativ tjeneste og har umiddelbare konsekvenser. Avvik/nesten-ulykker som kunne ha medført negative konsekvenser, men som ikke gjorde det, gir oss tilgang på «free lessons». Dette gir organisasjoner unike muligheter for å lære (Reason, 2013; Reason, 2008; Maurino, D., James Reason, Neil Johnson og Rob B. Lee, 1995).

Reason (1990; 2013) sier at «error», her oversatt til feil eller avvik, ufravikelig er bundet sammen med begreper som planer, intensjon, handling/utførelse og dets konsekvenser. Med dette mener han at:

- Planen er egnet til sitt formål, men operasjonen går ikke som planlagt. Det kan være flere årsaker til dette, for eksempel at man har slurvet eller vært distraherert under utførelsen. Dette kaller han for «slips-and-lapses».
- Man har fulgt planen til punkt og prikke, men planen er ikke egnet til å oppnå ønsket mål. Dette kaller han for «mistakes» som er mer komplekst enn «slips-and-lapses» og vanskeligere å oppdage.

Det kan også skilles mellom feil (error) og overtredelser (violations). Feil er utilsiktet mens overtredelser er tilsiktet. Med dette menes at man bevisst avviker fra prosedyrer, men de uønskede konsekvensene er ikke tilsiktet. Feil oppstår gjerne som følge av glemsel, uoppmerksomhet og kunnskapsmangel om oppgaven en skal utføre. Feil kan reduseres ved å forbedre kvaliteten og leveringen av nødvendig informasjon i organisasjonen. For å redusere overtredelser kreves det motiverende og organisatoriske løsninger (Maurino, D. E. et.al, 1995).

Ron Westrum (gjengitt i Reason, 1997) klassifiserte hvordan ulike organisasjonskulturer behandler sikkerhetsinformasjon i tre kategorier med følgende kjennetegn:



Figur 4 Klassifisering av sikkerhetskultur i organisasjoner (modifisert etter Ron Westrum, gjengitt i Reason, 1997)

Målet for organisasjoner er å utvikle seg til å bli generative organisasjoner og dermed oppnå en god sikkerhetskultur med kollektiv årvåkenhet som kan håndtere uventede situasjoner på en god måte.

2.2.1 Rapporterende kultur

Det må være en god kultur for at mannskapene rapporterer om nestenulykker, feil og uønskede hendelser. De må også klare å se verdien av rapporteringen. Åpenhet om feilhandlinger og uønskede hendelser er viktig for å lære av dem og med det kunne iverksette sikkerhetstiltak (Rausand og Utne, 2009). Rapportering forutsetter tillit. Rapportering må derfor innebære sikkerhet mot disiplinære reaksjoner innen rimelighetens grenser, konfidensialitet eller anonymitet. En må også sikre at en har separate enheter som samler inn, analyserer/rapporterer og som sanksjonerer. Konfidensielle rapporter kan bidra til økt motivasjon for å rapportere, men man må være oppmerksom på at det også kan være problematisk i forhold til om det er behov for ytterligere informasjon, eller man mistenker at det er «bråkmakere» som skriver rapporten. Dette kan løses ved å fjerne identifiserende elementer i rapportene på et senere tidspunkt. Dersom ikke feilhandlingene eller de uønskede hendelsene medfører negative konsekvenser er det å ha et rapporteringssystem som fungerer, kanskje den eneste måten organisasjoner kan opprettholde

årvåkenheten mot latente feil i systemet på (Reason, 1997; Joint Analyses and Lessons learned Centre NATO's Lead Agent for Joint Analyses, 2011).

Det er utfordrende å skape en god rapporteringskultur. Man skal oppmuntre ansatte til å rapportere både egne og andres feilhandlinger. Det ledes fort til tanker om å gjøre andre, eller seg selv, til en "syndebukk". Hva blir konsekvensene av det? På bakgrunn av at det å rapportere seg selv eller en kollega åpenbart kan føles vanskelig, er det særdeles viktig å etablere tillit til rapporteringssystemet. For at de ansatte skal bli motivert til å skrive avviksrapporter må det gis raske, nyttige og forståelige tilbakemeldinger til dem som har skrevet rapporter. Det må være enkelt å utarbeide rapportene. De ansatte må bli overbevist om at rapporteringssystemet tar hensyn til individene som rapporterer og at målet med systemet ikke er å fordele skyld. En rapporterende kultur og en skyld-kultur kan ikke eksistere sammen. Målet er å identifisere de organisatoriske faktorene som tillater at feilhandlinger skjer (Reason, 1997; Reason 2008). På denne måten tillater man en proaktiv tilnærming for å forhindre uønskede hendelser. Dersom ledelsen i en organisasjon oppmuntrer de ansatte til å rapportere samt vektlegger at det ikke medfører sanksjoner, medvirker dette til økt grad av rapportering. Ledelsens engasjement er essensielt. Ethvert forsøk på forbedringer i en organisasjons sikkerhet, reduseres dersom dette ikke støttes fra ledelsen. (Ravndal, 2012; Sten og Fjerdings, 2003).

Reason (2013) beskriver det han kaller «Vulnerable system syndrome (VSS)». Oversatt kan dette kalles syndromet i sårbare systemer og er spesielt gyldig i de organisasjoner som sjelden er utsatt for ulykker. I VSS samspiller og forsterker skyld og fornektelse hverandre. Skylden plasseres på ansatte i den skarpe enden samtidig som man benekter at det eksisterer feil-provoserende faktorer innad i systemet. I tillegg ser en seg blind på produktive og økonomiske indikatorer. Dette medfører at de med ansvar for sikkerhet i organisasjonen, har øynene fokusert på feil ball. Det å erkjenne og søke etter elementene i VSS er essensielle forutsetninger for en forbedring av sikkerhetskulturen.

På det personlige plan medfører VSS at man forklarer feil som personlige egenskaper.

Vedkommende var dum, tankeløs, inkompetent eller uansvarlig. Man har en illusjon om den frie vilje, at vi kontrollerer vår egen skjebne og at dårlige ting skjer med dårlige mennesker og vise versa. Det vil tendere mot at man i etterkant mener at de som var i situasjonen burde ha forutsett utfallet. Hendelser evalueres på bakgrunn av utfallet i den tro at gode beslutninger gir bra utfall,

mens dårlige beslutninger er årsaken dersom utfallet ble negativt. Historien viser at gode beslutninger kan gi negativt utfall.

På det organisatoriske plan kjennetegnes VSS med at budbringeren skytes og at man velger minste motstands vei når man søker etter forklaringer. Det er lett å identifisere atferden til ansatte i den skarpe enden og med det avslutte sitt etterforskningsarbeid. Det vil være bekvemmelig for ledelsen å tro at idet de har håndtert den ansatte i den skarpe enden som man legger skylden på, er problemet løst og feilen vil ikke gjenta seg. Om en påberoper seg å være uenig, anses man som et problem. Dette fostrer benektelse i neste omgang. Dersom de ansatte ikke føler de kan ta opp ting med ledelsen, vil ledelsen heller ikke få noe informasjon fra de ansatte. Dette reduserer organisasjonens muligheter til organisatorisk læring og forbedring. Ledelsen kan også tro at prosedyrer fungerer mens det i realiteten er slik at ansatte finner egne løsninger for å få jobben gjort. Siden de ansatte ikke melder «oppover», vil disse tilpasningene være usynlige. Dette kan i sin tur medføre en normalisering av avvik. Avvikene gjøres så ofte at det blir rutine og nedgraderes derfor i forhold til ansett risiko. Det har jo aldri gått galt før.

I 2000 fremla US Institute of Medicine (IOM) rapporten «To Err is Human». Der sammenliknes aktivitetene til luftfarten og helsesektoren fordi luftfarten er kjent for sitt fokus på rapporteringskulturen. Rapporten viser at det ikke har vært en tradisjon for rapportering og læring av feil for leger. Blant årsakene til dette, er at man ikke forventer at leger skal gjøre feil etter en lang og hard utdanning. Konsekvensene er at feil og avvik i medisinen blir marginalisert og stigmatisert. Feil blir forbundet med inkompetanse. Som en følge av dette, lærer ikke studentene om disse feilproduserende situasjonene, feller man kan gå i og deteksjon av avvik. De obligatoriske avviksrapporteringssystemene blir assosiert med død eller alvorlige skader og håndteres i stor grad av myndighetene som kan etterforske og om nødvendig utstede sanksjoner til helsepersonell eller foretak. IOM komiteen sa seg svært overbevist om at obligatorisk rapportering skulle kobles med frivillige rapporteringssystemer der fokus skulle være på avvik hvor minimal eller ingen skade hadde skjedd. Dette blir gratis leksjoner som gir verdifull informasjon til dem som jobber med å forbedre helsesektoren og medfører færre feil. Feil blir lettere å detektere og konsekvensene av feilene blir mindre alvorlige (Reason, 2013).

I sin hovedoppgave om tillit og hendelsesrapportering blant Bell 412 og F-16 flygere i Luftforsvaret, fant Selstad (2006) at det å rapportere feil og avvik fremsto som en stor risiko for

pilotene fordi de mente dette kunne påvirke andres oppfattelse av deres kompetanse. Det er svært viktig for flygerne å bli betraktet som kompetente. På tross av risikoen de anså de tok ved å rapportere om egne feil, ble den oppveiet av gevinsten det gav som var økt flysikkerhet for egen og andres del.

2.2.2 Rettferdig kultur

EUs definisjon av en «just culture», er som følger:

“(...) is a culture in which front-line operators and others are not punished for actions, omissions or decisions taken by them which are commensurate with their experience and training, but where gross negligence, willful violations and destructive acts are not tolerated.” (EU-forordning nr 376/2014:8)

Konseptet bak «just culture» er en rettferdig og metodisk risikoreducerende strategi som vurderer avviksrapportene og feil, nesten-ulykker og systemfeil, men som likevel holder ansatte ansvarlige for atferden de utøver i sitt arbeid. I de fleste organisasjoner finnes det «cowboyer» - eller regelbrytere. De fleste vet hvem disse personene er. Dersom man ser at disse slipper unna med sin atferd, vil det være nedbrytende for moralen og troverdigheten i det disiplinære systemet. Når feil skjer har det å legge skyld på noen svært begrenset verdi for forbedring og forebygging av sikkerheten (Reason, 1997; Madalyn, 2014).

I en rettferdig kultur eksisterer det en utstrakt grad av tillit, troverdighet og åpenhet. Det vil være uakseptabelt å utdele disiplinære straffereaksjoner for alle feilhandlinger som gjøres. Det er samtidig ikke slik at man skal bli gitt immunitet fra reaksjoner fordi man rapporterer feilen. Et sted går grensen mellom det akseptable og det uakseptable. En rettferdig kultur kan kunsten i å skille mellom intensjoner, handlinger og konsekvenser samt mellom villedte handlinger, og farlige handlinger uten skyld. Organisasjonen må lete etter latente feil og innse at selv de beste kan gjøre feil (Reason, 1997). En organisasjon som har implementert «just culture», innser at det lønner seg å lære av feil i stedet for å finne en «syndebukk». Organisasjonen erkjenner at hensikten med et avviksrapporteringssystem som fungerer, der ansatte er åpne om feil og uønskede hendelser, er organisatorisk læring som kan medvirke til at samme feil ikke gjentas (Dekker, 2007).

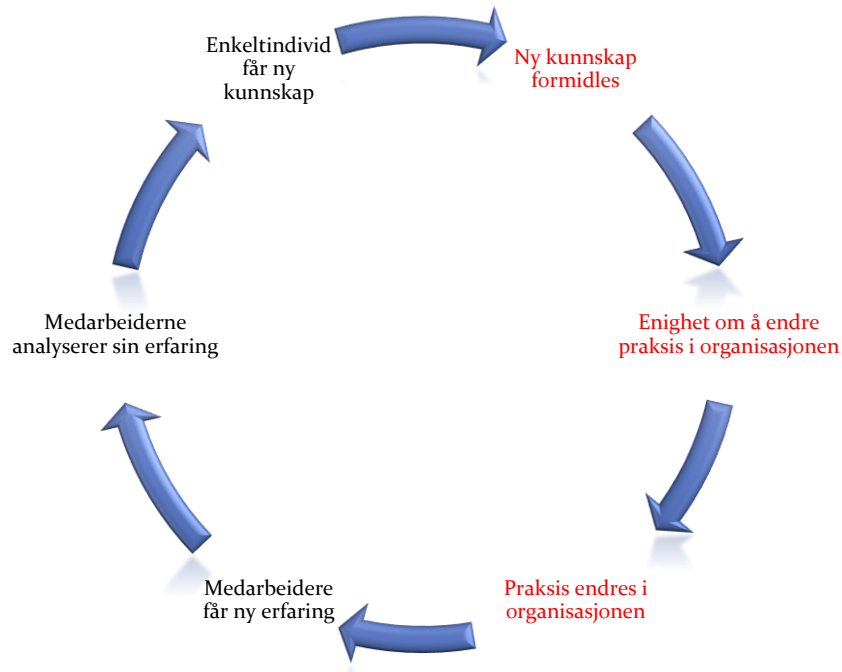
Implementering av en rettferdig kultur i en organisasjon kan ta flere år. De ansatte trenger tid for å utvikle den grad av tillit som er nødvendig for å ha tro på at informasjonen de gir ikke blir holdt

mot dem i etterkant. Shepard (2011) beskriver fire faser en organisasjon må gjennom for å implementere en rettferdig kultur:

1. *Planlegge for endring.* En arbeidsgruppe nedsettes. Gruppens misjon, mandat og forståelse bør avklares. Avklare spørsmål som hvordan rapporteringssystemet kan endres og hvordan informasjon skal kommuniseres til de ansatte. Beslutningene arbeidsgruppen tar, bør være begrunnet og basert på tidligere forskning eller kartlegginger.
2. *Kommunikasjon til ansatte.* Implementere kommunikasjonsplanen som ble besluttet i fase 1. Være åpen for eventuelle skeptikere som har ytterligere behov for å bli overbevist om at det de rapporterer ikke brukes til å fordele skyld, eller blir lagt i personalmappene deres.
3. *Implementeringsprosessen.* Det kan lønne seg å belønne de som deler informasjon via avviksrapporter. Dette kan motivere og vise at å rapportere er eksempel på beste praksis.
4. *Evaluere.* Prosessen må evalueres kontinuerlig. Sammenlikning av data kan være en måte å se resultater på.

2.2.3 Lærende kultur

Læring er “ (...) en prosess der mennesker og organisasjoner tilegner seg ny kunnskap, og endrer sin atferd på grunnlag av denne kunnskapen ” (Jacobsen & Thorsvik, 2013:353). Ut fra denne definisjonen leser man at læring er en prosess som medfører at man endrer praksis. Læring i en organisasjon vil skje ved at organisasjonen erfarer noe som bør gjøres noe med. På bakgrunn av denne erfaringen foretas en problemanalyse - hvorfor skjedde det? Deretter utvikles og iverksettes tiltak for å løse problemet. Flere forutsetninger må være tilstede for at denne læringen skal finne sted. Først og fremst må noen i organisasjonen erfare noe. Organisasjonslæring starter derfor med at individer i organisasjonen reflekterer over en erfaring de gjør seg. Det kunne stoppet der, og organisatorisk læring hadde ikke funnet sted. Individet som har gjort erfaringen må kommunisere dette til flere i organisasjonen som må omsette kunnskapen til kollektiv læring. Sammenhengen mellom læring på individnivå (sort skrift) og organisasjonsnivå (rød skrift) kan illustreres slik:



Figur 5 Sammenhengen mellom individuell læring og organisatorisk læring (etter Jacobsen og Thorsvik, 2013:355)

Reason (1997) hevder at en lærende kultur er den enkleste å skape, men den vanskeligste å få til og fungere. Læring består av komponentene observering, refleksjon, skape og iverksette. Den siste komponenten er utfordrende. Det er alltid andre presserende oppgaver som venter. Lærende organisasjoner kjennetegnes ved å ha ledere som iverksetter tiltak som tilrettelegger for kunnskapsproduksjon, der de ansatte utveksler kunnskap og som også oppmuntrer til kommunikasjon både oppover og nedover i linjen. En lærende kultur er preget av tillit (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

2.3 POLITIKULTUR

For å forklare politikultur, kan en ta utgangspunkt i den populære definisjonen av kultur og tilføye noe mer. Da blir politikultur slik man gjør ting i politiet, altså hvordan politiet tenker, snakker, handler og hvordan de utøver sitt virke i organisasjonen (Johannessen, 2013). I den internasjonale og nordiske forskning er det dokumentert at det eksisterer flere politikulturer (NOU 2009:12). Dette stemmer godt overens med teorier om subkulturer. Granèr (2004, gjengitt i NOU 2009:12) skiller mellom den legalistiske og den autonome kulturen. Den legalistiske

kulturen kjennetegnes av tjenestemenn som etterlever høy etisk og politifaglig standard. De er lojale overfor vedtatte prinsipper. Den autonome kulturen dominerer den operative polititjenesten og kjennetegnes ved straffeprosessuelle snarveier og en type ansatte som er vanskelig for en leder å styre eller kontrollere. Dette kan skje uten sanksjoner fordi det oppfattes som en effektiv måte å jobbe på, også av de overordnede. Et omfattende regelverk styrer politiets arbeid. Likevel vil det alltid oppstå et gap mellom regelverk og det enorme mangfoldet av oppgaver, uventede situasjoner og risikofylte oppdrag en polititjenestemann vil møte. Dette gapet fylles med kunnskap kollegaene snakker om seg imellom. Dette bidrar til ytterligere økt likhet i måten å jobbe på, normer og atferd, selv om kunnskapen og den delte praksisen kan være i strid med gjeldende regelverk (NOU 2009:12).

I følge Johannesen (2013) er fire grunnleggende fenomener knyttet til mennesker som opprettholdes og uttrykkes i organisasjoner. Dette er fenomenene identitet, makt, moral-etikk og kommunikasjon. I de operative avdelingene er det gruppeidentitet og tilhørighet som fremstår som det primære fenomenet. Det er iboende i det operative politiarbeidet at det er risikofyllt. Det krever derfor en stor grad av samarbeid og tillit blant menneskene. Sterk lojalitet er et trekk ved politikulturen. Gjennom gruppen får man beskyttelse og mulighet til å redusere risikoen for vold og trusler. Det er samtidig gruppen som gir beskyttelse både under og etter volds- og trusselsituasjoner. Reduksjonen av risikoen for volds- og trusselsituasjoner, har betydning også for makt-fenomenet. For en slik reduksjon av risiko er det behov for forutsigbarhet og følelsen av kontroll og mestring. Hva gjelder fenomenet moral-etikk er normalnormen å tie, holde sammen og bistå publikum som er utsatt for kriminelle handlinger. Politiet har gjennom historien vært preget av det som omtales som «the blue code of silence», eller «the blue wall of silence». Dette henviser til politiets aversjon mot å rapportere kollegaers uredelighet som et resultat av en dypt rotfestet solidaritet innad i gruppen. Det lønner seg ikke å skille seg ut, eller mene noe gruppen ikke mener (Johannesen, 2013; Miller, 2010; Loyens, 2011).

Politiet sammenliknes av Loyen (2011) som en familieliknende organisasjon der det å rapportere kollegaer ses på som et svik. Lojaliteten de føler er tosidig. På den ene siden er lojaliteten mellom kollegaer i den skarpe enden som dekker hverandres rygg, styrker forholdet og deres fremtidige samarbeid. På den andre siden er lojaliteten til politiet som organisasjon. Det å rapportere om feil og avvik gjort av en tjenestemann, kan bety fare for offentlig uthenging av politiet. Taushet kan

derfor ses på som fordelaktig. Det vil forekomme en viss grad av inkludering, lojalitet og gjensidig støtte mellom de ansatte også i andre yrkesmiljøer. I politiet er det observert en uvanlig høy grad av yrkessolidaritet som leder til utvikling av sterk lojalitet. Det kan likevel være slik at dette fenomenet er overdrevet i litteraturen grunnet medias intense gransking i tilfeller av politi-feil samt at man har høye forventninger til politiets etiske standard. I tillegg til solidaritet og lojalitet, er det i politikultur-litteraturen identifisert følgende årsaker til «the blue code of silence»:

1. Frykt for gjengjeldelse innad i gruppen
2. Det er gjort avtaler om ikke å tyste kollegaer imellom
3. Oppfattet manglende støtte fra ledelse. Ansatte ser det som meget sannsynlig å bli utsatt for sanksjoner, selv for små overtredelser av prosedyrer eller regler. De velger da å «fly under radaren» i stedet for å rapportere om avviket.
4. Anser at målet «krigen mot kriminalitet» rettferdiggjør metodene.
5. Ansatte føler ikke det er hans eller hennes ansvar å varsle om kollegaers feilhandlinger (Loyen, 2011).

2.4 OPPSUMMERING

I dette kapittelet har jeg presentert mitt teoretiske ståsted. Teorien skal bidra til å belyse oppgavens problemstilling.

Jeg har redegjort for begrepet organisasjonskultur for å skape et bakteppe til teorien om sikkerhetskultur. Jeg har benyttet meg av Reasons (1997) forståelse av hva som kreves for å oppnå en god sikkerhetskultur i organisasjoner. I diskusjonen om hvorfor politiets rapporteringskultur er svak vil jeg ta med meg Reasons forståelse med hovedvekt på elementene rapporterende kultur, rettferdig kultur og lærende kultur. Videre har jeg redegjort for forskningen på politikulturen. Jeg vektla kulturen i den politioperative praksisen. På mange måter kan politikulturen synes å være motstridende til Reasons forståelse av hva som kreves for å oppnå en god sikkerhetskultur. Elementer fra denne forskningen vil bidra inn i diskusjonen om politiets avviksrapportering som en del av sikkerhetskulturen.

3 FORSKNINGSDESIGN OG METODE

Før jeg påbegynte skrivingen av denne masteroppgaven, utarbeidet jeg et forskningsdesign med utgangspunkt i problemstillingen. Forskningsdesignet ble mitt «kart» som viste meg hvordan jeg skulle bevege meg fra startstreken og til slutt krysse mållinjen. Yin (2014) beskriver forskningsdesignet som en logisk plan for å komme seg herfra til dit. Jeg tok utgangspunkt i Blaikies (2010) forskningsdesign som består av elementene tema/problemstilling, forskningsspørsmål, forskningsstrategi, teoretisk tilnærming, datatyper og kilder, datainnsamling og analyse.

3.1 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSTRATEGI

Problemstillingen i denne studien er:

Hvorfor har politiet svak rapporteringskultur?

Hvilke tiltak kan gjøres for å bedre den?

Forskningsstrategien viser logikken forskeren bruker for å svare på problemstillingen. Jeg har en klar forforståelse i min problemstilling om at rapporteringskulturen i politiet er svak. Problemstillingen legger opp til et eksplorerende design. Jeg ønsket å utforske hvorfor rapporteringskulturen er svak. Samtidig åpnet jeg for at studien måtte justeres dersom respondentene påpekte noe jeg ikke hadde med meg i min forforståelse. Dette ville jeg i så tilfelle ta med meg i den videre forskningen. Jeg ønsket videre å utforske hvordan man kan gjøre rapporteringskulturen bedre, og hvilke tiltak som kan eller bør iverksettes.

3.2 METODE

For å kunne svare på problemstillingen, må en velge hvordan man vil samle inn den informasjonen en behøver. Metoden er fremgangsmåten man velger for å svare på problemstillingen. Aubert (gjengitt i Hellevik, 2009:12) uttrykker det slik:

«En metode er en framgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder» (Vilhelm Aubert, gjengitt i Hellevik, 2009:12).

Jeg valgte å benytte meg av kvalitative metoder i oppgaven. Årsaken til dette var blant annet at jeg ønsket å gå i dybden med et mangfold av informasjon fra få undersøkelsesenheter. En kvantitativ tilnærming ville gitt meg større bredde i den forstand at jeg hadde fått et begrenset antall opplysninger om mange undersøkelsesenheter. Jeg ønsket imidlertid å fange de unike forståelsene til respondentene, deres meninger og opplevelser. Dette kan vanskelig tallfestes eller måles med den kvantitative metoden. Den kvantitative metoden fanger gjerne det som er felles, eller det gjennomsnittlige. Fleksibilitet er et kjennetegn ved den kvalitative metoden. Jeg påbegynte denne studien med en forforståelse og en forutsetning i problemstillingen. Samtidig var jeg åpen for at respondentenes forståelse kunne medføre at jeg måtte justere studien. Som jeg vil redegjøre for, og diskutere senere i oppgaven, studerer jeg egen organisasjon. Derfor kan man si at jeg kjenner fenomenet jeg skal forske på «innenfra». Jeg erkjenner påvirkningen dette kan ha på studien. Blaikie (2010) argumenterer for at den refleksiviteten som preger den kvalitative forskningen gjør forskerens påvirkning på forskningsprosessen, og dermed også resultatene av den, unngåelig. Et kjennetegn ved den kvantitative metoden er at forskeren søker nøytralitet og avstand (Dalland, 2012).

Dokumentanalyse er også benyttet som metode i denne studien. Dokumenter som en kilde til data i forskningen, kan benyttes forskjellig i forbindelse med kvantitative eller kvalitative metoder. Dokumentanalysen i denne studien er av kvalitativ karakter. Jeg søker å identifisere fenomener som kan bidra til å besvare studiens problemstilling.

3.2.1 Adgang til data

I forkant av studien tok jeg kontakt med politimesteren i Romerike politidistrikt. Jeg fremla prosjektbeskrivelse til studien og mitt ønske om å forske på Romerike politidistrikt.

Politimesteren i Romerike politidistrikt gav sin tillatelse til dette. Taushetsbelagt informasjon vil ikke bli omhandlet i oppgaven.

3.2.2 Data innsamling og datakilder

Blaikie (2010) beskriver tre typer av datainnsamling, henholdsvis primær-, sekundær- og tertiærdata. Primærdataene er de data forskeren selv innhenter, for eksempel fra intervjuer.

Sekundærdata er data generert av andre. Eksempler på dette kan være bruk av forskning utført av andre som kilde i egen forskning. Som sekundærdata skal dette brukes i sin råe form, det vil si at

dataene ikke skal være tolket av andre. Tertiærdata er sekundærdata som er tolket av andre før en selv benytter det.

For å belyse og besvare forskningsspørsmål og problemstilling, har jeg benyttet både primær- og tertiærdata. Primær i forhold til at jeg innhenter egne data ved å gjennomføre intervjuer. Tertiær i forhold til at jeg har brukt dokumenter skapt, skrevet og med det tolket/bearbeidet av andre. I så måte har jeg kombinert flere datainnsamlingsmetoder. Dette kalles triangulering. En fordel ved triangulering er at man ved å kombinere, kan kompensere for den enkelte metodes svakheter og således styrke forskningens validitet. Kritikerne av triangulering mener blant annet at bruk av forskjellige metoder øker sjansen for feil. Det kan koste dyrt både i tid og penger og krever visse ferdigheter hos forskeren (Ellefsen, 1998).

Den kvalitative metoden er åpen. Det vil si at jeg har forsøkt å legge færrest mulig føringer på informasjonen jeg har samlet inn. I motsetning til den kvantitative metoden kategoriseres informasjonen først etter innsamling av data. Dette medfører at respondentene i stor grad bestemmer hva de legger vekt på i intervjuet og hva slags informasjon forskeren får i løpet av intervjuet. Dette bidrar til at jeg får tak i den «riktige» forståelsen, eller den unike, individuelle forståelsen. Den kvalitative metoden er fleksibel. Den kan endres underveis dersom det fremkommer nye og interessante funn underveis i prosessen. I tillegg gir det kvalitative intervjuet en nærhet mellom forsker og intervjupersoner idet man foretar intervjuene ansikt til ansikt (Jacobsen, 2005).

Jacobsen (2005) mener at den kvalitative metoden også har sine ulemper. Datainnsamlingen tar tid og er ressurskrevende. Den gir rikelig med data som kan være vanskelig å tolke fordi det vil eksistere mange nyanser. Dette kan medføre en viss fare for at forskeren ubevisst siler informasjon. I en kvalitativ undersøkelse vil det være få respondenter. I denne studien er det ti respondenter. Det kan derfor være betimelig å undre seg om disse er representative for andre enn seg selv. Samtidig er ikke målet med den kvalitative forskningen generalisering. Man ønsker derimot å fange respondentenes unike forståelse av sin egen virkelighet. Flexibiliteten i den kvalitative metoden kan i seg selv være en fallgrube. Da man hele tiden kan oppleve å få ny informasjon, kan det være vanskelig å sette strek. Man føler at en aldri blir helt ferdig med datainnsamlingen.

3.2.2.1 Dokumentanalyser

Forskningsspørsmålene 1 til og med 4 adresserer de formelle avviksrapporteringsystemene hos henholdsvis luftfarten og politiet:

1. Hvilke systemer finnes i norsk luftfart i forhold til avviksrapportering?
2. Hvordan håndteres avvik i praksis i luftfarten?
3. Hvilke systemer finnes i norsk politi i forhold til avviksrapportering?
4. Hvordan håndteres avvik i praksis i politiet?

For å besvare disse forskningsspørsmålene tok jeg utgangspunkt i de gjeldende regelverk for avviksrapportering i norsk luftfart og politiet. I tillegg benyttet jeg HMS-årsrapporten fra Politidirektoratet (POD) samt informasjon fra Luftfartstilsynets nettside. Jeg gjennomgikk systematisk de relevante dokumentene med henblikk på å finne informasjon som kunne bidra til å belyse og besvare oppgavens problemstilling.

Jeg oppsøkte Luftfartstilsynet og POD for en muntlig gjennomgang av deres avviksrapporteringsystem og tilhørende regelverk og retningslinjer. Besøkene ble gjennomført med henblikk på å skape et overordnet bilde på deres systemer og håndtering av avviksrapporter. I etterkant fikk Luftfartstilsynet og POD tilsendt kapitlene for gjennomsyn. Luftfartstilsynet og POD kom med kommentarer og/eller rettelser der de anså at jeg hadde misforstått eller tolket regelverket feil.

3.2.2.2 Intervjuer

Formålet med intervjuene var å besvare forskningsspørsmål 5 og 6:

5. Hvorfor rapporterer polititjenestemenn i så liten grad avvik, herunder egne og kollegaers avvik?
6. Hvorfor bruker ikke politiets ledere i større grad avviksrapportering som et verktøy for å forebygge uønskede hendelser?

Intervjuene hadde videre som formål å bidra til å besvare forskningsspørsmål 7:

7. Hvilke tiltak kan gjøres for å bedre politiets rapporteringskultur? .

Det kvalitative intervjuet gir forskeren tilgang på unike data. Det er kun respondentene som har direkte innsikt i egne opplevelser. De kan i tillegg ha informasjon utover egne opplevelser. Dette

kan være kunnskap om temaet forskeren forsker på og som ikke er allment tilgjengelig (Andersen, 2013). Dalland (2012:156) beskriver at det er «*presisjonen i beskrivelsene og fortolkningen av hva innholdet betyr som er det kvalitative intervjuets styrke*».

Intervjuene var åpne og halvstrukturerte. Halvstrukturerte fordi jeg på forhånd hadde valgt ut temaer jeg ønsket å få informasjon om (Jacobsen, 2005). Jeg utarbeidet to intervjuguider, en for respondentene fra taktisk nivå (vedlegg 2) og en intervjuguide for respondentene fra strategisk nivå (vedlegg 3). Intervjuguidene lå nær hverandre i tematikk og utforming. De ble utarbeidet med utgangspunkt i mitt teoretiske rammeverk. Intervjuguidene fungerte som en temaoversikt for meg under intervjuene. De startet med et åpent spørsmål om avviksrapporteringssystemet. Årsaken til dette var at jeg ønsket at respondentene selv skulle adressere de aspektene som var viktige for dem i forhold til avviksrapportering. Dette fordret at jeg måtte være svært oppmerksom slik at jeg kunne gå tilbake i intervjuet for å utforske respondentenes forståelse. Det åpne innledningsspørsmålet medførte i stor grad at respondentene automatisk berørte flere av temaene jeg hadde i intervjuguiden. Jeg støttet meg til intervjuguiden i den forstand at når respondenten berørte temaer i intervjuguiden, ba jeg vedkommende utdype temaet. Jeg konfererte også intervjuguiden når respondentene gav uttrykk for at de hadde «snakket seg tomme».

Intervjuene ble foretatt på respondentenes arbeidsplass med unntak av ett intervju som ble foretatt i respondentens hjem. Respondentene hadde på forhånd fått samtykkeerklæringen på mail. De hadde derfor en viss oversikt på hva jeg ønsket å intervju dem om. Jeg innledet intervjuene med en beskrivelse av studien. Jeg var eksplisitt på min forforståelse som var at jeg mente politiet har en svak rapporteringskultur. Samtidig forsøkte jeg å formidle at jeg var åpen for innspill som tilsa det motsatte. Jeg forklarte respondentene at de ville bli anonymisert i studien og at de kunne få muligheten til å lese gjennom presentasjonen av intervjuene før innlevering av studien.

Alle intervjuene ble tatt opp på lyd. Ingen av respondentene reagerte tilsynelatende negativt på dette. Varigheten av intervjuene var fra 75 til 100 minutter. I etterkant av intervjuene transkriberte jeg lydfilene. Lydfilene og transkriberingen har vært holdt utilgjengelig for andre enn meg. De vil bli slettet og makulert da studien er innlevert. Respondentene ble informert om dette.

Under intervjuene forsøkte jeg å styrke min forståelse av respondentenes meninger ved for eksempel å spørre: «Slik jeg tolker deg, mener du med det at (...). Er det korrekt oppfattet?».

eller: «Kan det du snakker om nå sammenfattes til et ord, gruppetilhørighet?». Dette førte til bekræftende tilbakemeldinger eller at respondenten omformulerte seg slik at jeg fikk en mer korrekt forståelse av respondentens uttalelser.

Et eksempel på dette tatt fra intervjuene:

Respondenten:

«(...) jeg har tillit til at ting blir tatt tak i hvis jeg rapporterer et avvik, selv om jeg vet at mange på (...) ikke har det. At man har rapportert ting og det skjer ikke noe»

Jeg:

«Tolker jeg deg rett: Man har mistet tillit til systemet fordi det har ikke blitt gjort noe og man har ikke fått tilbakemelding på hva som eventuelt er gjort av vurderinger?»

Respondenten:

«Ja, man ser ikke at noe har skjedd. Vedkommende gjør fremdeles samme feilene. Ingen endring.»

Intervjuene gav relativt raskt et inntrykk av at flertallet av respondentene hadde lite kunnskap om, eller erfaring i, emnet jeg intervjuer dem i. Slik jeg tidligere har beskrevet innledet jeg intervjuene med å fortelle om oppgaven, min forforståelse og at jeg så på avviksrapportering som et verktøy til å lete etter bakenforliggende risikofaktorer som tillater at feilhandlinger kan skje i organisasjonen. Dette var nye tanker for flertallet av respondentene. Disse tankene tok de med seg videre i intervjuet. En diskusjon jeg dermed måtte ta med meg selv, var om innledningen min påvirket respondentene for mye. Fikk jeg svar som var representative for flere enn respondentene? Kan jeg bruke funn fra intervjuer av respondenter som nettopp har blitt introdusert for nye tanker? Tanker som dog i stor grad ble møtt med entusiasme.

Spennet på respondentene både i forhold til alder, kjønn, ansiennitet og representasjon av flere driftsenheter, vurderte jeg som bra. Oppsummert vurderte jeg utvalget av respondenter som representativt i slik grad en kvalitativ metode har som mål. Det at kunnskapsnivået i emnet var lavt er respondentenes virkelighet. Dersom jeg ikke hadde innledet intervjuene slik jeg gjorde, tror jeg det hadde vært vanskelig å få dybde i intervjuene. Jeg hadde da kun skrappt litt i overflaten.

3.2.3 Utvalg av data

Jeg intervjuet syv polititjenestemenn/innsatspersonell fra taktisk nivå, innsatskategori IP 4 og IP 3. Intervjupersonene omtaler jeg som respondenter. Respondenter er personer med direkte kjennskap til det vi ønsker å forske på (Jacobsen, 2005). I utgangspunktet hadde jeg til hensikt å intervju ti respondenter fra den skarpe enden. Jeg satte likevel strek da jeg hadde intervjuet syv respondenter fordi jeg ikke oppfattet at jeg fikk ny informasjon på de to siste intervjuene. Jeg intervjuet videre tre respondenter fra strategisk nivå. Bakgrunnen for dette er at de er mottakere av avviksrapporter fra taktisk nivå. Som ledere vil respondentene med stor sannsynlighet ha påvirkningskraft i forhold til rapporteringskulturen.

Ansiennitet i politietaten for respondentene fra taktisk nivå lå i spennet fra 1 – 25 år. Kjønnfordelingen av tre kvinner og fire menn. Respondentene ble plukket fra fire forskjellige driftsenheter, herunder to politistasjoner og to lensmannskontorer. Utvalget ble valgt ut fra at jeg ønsket et spenn i ansienniteten samt at flere driftsenheter skulle være representert. Flere av respondentene er personer jeg kjenner gjennom eget arbeid i forskningsobjektet. I tillegg til at de lå i de ansiennitets-spennet jeg ønsket var de personer jeg anså som åpenhjertige og reflekterte polititjenestemenn. I så måte kan man si at mitt utvalg av data kan ha påvirket resultatet. Ytterligere refleksjoner vedrørende egen potensiell påvirkning på datautvalget blir redegjort for senere i studien. Når det gjaldt respondentene fra strategisk nivå, bestod utvalget av en kvinne og to menn. Ansienniteten var fra 18 – 35 år i politietaten.

Av hensyn til respondentene er både de og stedet de jobber anonymisert. Det fremkom ikke forskjeller mellom kjønnene. Jeg beskriver derfor respondentene som enten «respondenten» eller han/hun. Ansiennitet i politietaten viste seg å ha en viss påvirkning i forhold til temaet. Dette blir derfor i en viss grad omhandlet. Til tross for dette mener jeg det vil være vanskelig å identifisere respondentene. Det er et vidt spenn i ansienniteten og jeg trekker ingen klar grense på antall år i politietaten. Jeg spesifiserer ikke om respondentene er IP 3 eller IP 4, da dette ikke hadde relevans i intervjuet. For ikke å identifisere om respondenten jobber ved en politistasjon eller et lensmannskontor bruker jeg begrepet driftsenhet, forkortet til d.e. i analysen.

3.2.4 Datareduksjon og analyse

Intervjuene gav en relativt rik mengde råmateriale. Det kan være utfordrende å få oversikt over råmaterialet slik at man finner de data som er best egnet til å besvare problemstillingen (Hellevik,

2002). Jeg måtte derfor systematisere dataene. Denne fasen kalles for datareduksjon og kan ifølge Blaike (2010) gjøres ved bruk av koding. Koding betyr å dele dataene inn i kategorier og eventuelt underkategorier. Dette bidro til å få oversikt over hvilke opplysninger jeg hadde fått (Dalland, 2012). Jeg satte opp kategoriene basert på det teoretiske rammeverket. Jeg fokuserte spesielt på momentene som underbygger en god rapporteringskultur. Kategoriene for intervjuene med respondentene fra det taktiske nivået var som følger:

- Kultur
- Rapporteringskulturen
- Avvik
- Formålet med avviksrapportering, herunder åpenhet og læring.
- Politiets IKT system for avviksrapportering
- Kunnskap og kompetanse om avviksrapportering
- Tillit og motivasjon til avviksrapporteringssystemet, herunder konfidensialitet, tilbakemeldinger, en rettferdig kultur, egne enheter som samler inn, analyserer og sanksjonerer.
- Ledelsens engasjement
- Respondentenes forklaring på politiets svake avviksrapporteringskultur og forslag til tiltak

Intervjuene av respondentene fra det strategiske nivået ble kategorisert slik:

- Rapporteringskulturen
- Formålet med avviksrapportering
- Politiets IKT system for avviksrapportering
- Kunnskap og kompetanse om avviksrapportering
- Ledelsens håndtering av avviksrapporter
- Tillit til avviksrapporteringssystemet
- Lederes holdning og fokus på avviksrapportering
- Tiltak som kan bidra til at ledere i større grad bruker avviksrapporteringssystemet forebyggende

3.3 VALIDITET OG RELIABILITET

For at forskningen skal gi troverdig kunnskap er det krav til validitet, altså relevans og gyldighet samt reliabilitet, altså pålitelighet (Hellevik, 2002). Validitet i kvalitativ forskning handler om kvalitetssikring både i forhold til fenomenet som undersøkes og problemstillingen. Validitet angår vurderinger av framgangsmåtene og håndverket vi benytter som inntak til kunnskap om disse prosessene (Guldvik, 2002).

En av utfordringene ved intervjuer, er om man klarer å stille de riktige spørsmålene slik at en får svar på det man faktisk ønsker. Det kan videre være utfordrende å forstå om respondentene er pålitelige eller om de tilbakeholder eller forvrenger informasjon. Respondentene kan uttale noe på en slik måte at jeg feiltolker svaret. På den annen side er det respondentenes forståelse jeg søker, ikke det «rette svaret». Slikt sett må respondentene anses som pålitelige.

Ved bruk av data man ikke selv har samlet bør man ta en vurdering om de er troverdige (Jacobsen, 2005). I tillegg til kvalitative intervjuer har jeg benyttet dokumentanalyse som datainnsamling. Dokumentene jeg har benyttet er hovedsakelig rettskilder. Jeg anser derfor troverdighetsgraden av dokumentene som god.

Jeg har latt meg inspirere av Yin`s (2014) beskrivelser av fire validitets-tester som kan benyttes for å teste gyldigheten i forskningen. Mine vurderinger i forhold til studiens validitet, basert på Yin`s validitetstester, er:

Konstruert gyldighet identifiserer korrekte operasjonelle tiltak for fenomenet vi studerer. En av de foreslåtte taktikkene er å bruke flere typer datakilder. I denne studien har jeg benyttet meg av både dokumentanalyse og intervjuer. Underveis har det vært viktig for meg å reflektere over om jeg måler det jeg ønsker å måle.

Intern gyldighet søker å etablere kausale sammenhenger mellom designelementene. Taktikken Yin (2014) foreslår er å bruke dataene for å utvikle forklaringer på funn i forskningen. Ved å bruke Reason`s (1997) forståelse av hva som kreves for å oppnå en god sikkerhetskultur med fokus på komponenten rapportering som mitt teoretiske perspektiv, har jeg forsøkt å bygge gode forklaringer. Jeg har i tillegg brukt luftfarten som «det gode eksempel» og som noe å måle politiets avviksrapporteringssystem opp imot.

Ekstern gyldighet handler om generalisering av de funnene man gjør. Med andre ord, kan mine funn generaliseres til organisasjoner eller situasjoner som ikke har vært en del av min forskning? En måte å teste dette på, er å bruke teori. Jeg er eksplisitt på mitt teoretiske perspektiv. Med dette utgangspunktet anser jeg at forklaringer på hvorfor politiet har en dårlig rapporteringskultur, til en viss grad kan generaliseres til andre organisasjoner. Til tross for dette er ikke den kvalitative forskningen i stor grad opptatt av generalisering. Målet er ikke å fremstille et standardisert resultat som enhver annen forsker kunne frembrakt (Blaikie, 2010).

Pålitelighet dreier seg om sporbarheten i forskningen. Dersom en annen forsker utfører de samme skritt som jeg har gjort, vil han da få like resultater som meg? Jeg har etterstrebet å være strukturert i forhold til å føre protokoll over mine “bevegelser” underveis i oppgaveskrivingen. Jeg har arkivert data og vært tydelig på de valg jeg har gjort underveis samt de usikkerheter jeg har. Intervjuene ble utført med båndopptaker og transkribert i etterkant. Luftfartstilsynet har lest empirien som omhandler luftfarten. Dette ble gjort med tanke på å kvalitetssikre informasjonen. Det samme gjelder for Politidirektoratet og empirien som omhandler politiets avviksrapporteringssystem. Dette vil bidra til å øke påliteligheten.

3.3.1 Om å forske på egen organisasjon

Jeg er leder på strategisk nivå i politiet og er ansatt i politidistriktet jeg har forsket på. Dette var noe jeg måtte vurdere i forhold til studiens troverdighet. Lederrollen kunne være en svakhet. Spesielt respondenter fra den skarpe enden kunne se lederrollen min som et hinder for å være oppriktige. For å kompensere for dette forklarte jeg respondentene “ (...) *egen referanseramme som reflekterer en generell problemforståelse eller et teoretisk utgangspunkt*” (Andersen, 2006:288). Jeg har ikke personalansvar for respondentene i oppgaven. Intervjuene gav intet inntrykk av at respondentene holdt tilbake informasjon eller at de var ubekvemme i intervjusituasjonen sammen med meg.

Årsakene til at jeg på tross av mine betenkeligheter ved å gjennomføre forskning på egen etat og organisasjon besluttet å gjøre nettopp det, er mange. Jeg anså at styrkene kompenserte for svakheten. Styrken ligger i forkunnskapen og forforståelsen min. Forkunnskapen gav meg en referanseramme som gjorde at jeg for det første har kunnet lage en problemstilling med en forutsetning innbakt og deretter bygge videre på det. Jeg mener videre at dette gir meg troverdighet som forsker. Jeg vet hva dette dreier seg om. Jeg har likevel vært oppmerksom på at

dette i seg selv kan være en svakhet. Min egen oppfattelse og forståelse kunne medføre at jeg «overkjørte» det respondentene fortalte meg. Med andre ord, at jeg lot min egen forståelse i for stor grad være en rettesnor i intervju situasjonen og i den senere analysen. Jeg måtte derfor fokusere på at jeg ville utforske om det virkelig er slik jeg har forutsatt i problemstillingen, og at jeg skulle være nysgjerrig på eventuelle alternative forståelser. Videre forsøkte jeg å be om utdypende kommentarer dersom respondentenes svar fremsto som om de var i tråd med det jeg selv mener, for å utforske hva de egentlig mente.

Jeg har både erfaring og faglig innsikt. Jeg snakker det samme språket som respondentene. Johannessen (2013) beskriver det han kaller taushetsbarrieren. Dette innebærer at den operative praksisen i politiet er innadrettet for å beskytte gruppeidentiteten og bevare eksisterende forhold. I den operative praksisen er gruppeidentitet og tilhørighet av stor betydning. Jeg mener derfor at det er en styrke at jeg har samme bakgrunn som respondentene.

Faren ved forkunnskapen min var at intervjuene mine kunne komme til å preges av forutinntatthet. Dette kunne medføre at jeg trodde jeg forstod hva respondentene mente, uten å utforske om det virkelig var slik jeg tolket det. En annen potensiell svakhet ved å forske på egen organisasjon, kan være at respondentene ikke i stor nok grad setter ord på det de mener fordi de tror jeg forstår. Dersom jeg hadde vært en utenforstående, ville de måtte forklart de ting som en innsideperson kan ta for gitt, men der det likevel kan finnes ulikheter det er interessant å informasjon om. Dette forsøkte jeg å kompensere for ved å be om utdypende kommentarer som tidligere beskrevet.

3.4 OPPSUMMERING

Jeg har redegjort for min forskningsstrategi samt hvilke metoder jeg vil benytte for å besvare oppgavens problemstilling. Herunder datainnsamling og datakilder og hvordan jeg vil gå frem for å redusere og analysere det innsamlede datamaterialet. Mine vurderinger i forhold til oppgavens validitet og reliabilitet ble diskutert.

Jeg har benyttet kvalitative metoder i studien. Det overordnede målet med en kvalitativ studie er ikke et generaliserbart resultat, men å fange respondentenes unike forståelse av fenomenet det forskes på. Jeg gjennomførte dybde-intervjuer av til sammen ti respondenter der de i stor grad fikk adressere de aspektene de anså som viktige i forhold til problemstillingen.

Studiens forskningsobjekt er Romerike politidistrikt. Dette er en organisasjon jeg selv er ansatt i. Jeg diskuterte derfor styrker og svakheter ved å forske på egen organisasjon. Egen forforståelse og kjennskap til flere respondenter kan ha påvirket resultatene. Det er likevel slik at ingen forskning kan være fullstendig nøytral og objektiv. Jeg anså at styrkene kompenserte for svakheten med å forske på egen organisasjon. Herunder at forkunnskapen gir meg en referanseramme som medførte at jeg kunne utvikle en problemstilling med en forutsetning innbakt. Videre gir det meg troverdighet som forsker fordi jeg har kjennskap til problemstillingen. Jeg har likevel vært oppmerksom på at dette i seg selv kan være en svakhet dersom jeg i for stor grad lot min egen forståelse være en rettesnor i intervjusituasjonen og i analysen.

Respondentenes kunnskapsbrist i emnet de ble intervjuet om, kombinert med informasjonen de fikk fra meg innledningsvis i intervjuet, kan ha påvirket resultatet i studien. Med dette mente jeg at respondentene ble introdusert for nye tanker de tok med seg inn i intervjuet. Dette kan ha påvirket svarene og refleksjonene de delte under intervjuet.

4 EMPIRI – PRESENTASJON AV SKRIFTLIG MATERIALE

Slik jeg tidligere har beskrevet fremstår forskjellene mellom luftfartens og politiets fokus på avviksrapportering som store. Dette inspirerte meg til å bruke luftfarten som det «gode eksempel» i denne studien. Jeg ønsket å speile politiets og luftfartens avviksrapportering. Med dette ønsket jeg å utforske om det finnes et gap mellom luftfartens og politiets avviksrapporteringssystemer- og håndtering. Dersom jeg finner et gap kan dette bidra til å utrede hvilke tiltak som kan iverksettes for å bedre politiets rapporteringskultur. Dette kapittelet presenterer derfor empiri som adresserer det formelle avviksrapporteringssystemet fra luftfarten og politiet.

Empirien er hovedsakelig hentet fra dokumentanalyser av regelverk og retningslinjer gjeldende avviksrapportering hos norsk luftfart og politiet. Det er videre innhentet opplysninger via Luftfartstilsynet, Luftfartstilsynets nettside og Politidirektoratet. Formålet med dataene som ble samlet inn er å besvare forskningsspørsmålene:

1. Hvilke systemer finnes i norsk luftfart i forhold til avviksrapportering?
2. Hvordan håndteres avvik i praksis i luftfarten?
3. Hvilke systemer finnes i norsk politi i forhold til avviksrapportering?
4. Hvordan håndteres avvik i praksis i politiet?

4.1 LUFTFARTENS REGELVERK OG RETNINGSLINJER FOR AVVIKSRAPPORTERING

Luftfarten er pålagt innrapportering av ulykker og hendelser. Luftfartstilsynet er et selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan med myndighetsansvar innen norsk luftfart. Deres hovedoppgave er å bidra til økt sikkerhet i all norsk sivil luftfart. De har ansvaret for å innføre og tilpasse nasjonalt og internasjonalt regelverk. De har videre ansvaret for å lage forskrifter for norsk luftfart. Luftfartstilsynet fører tilsyn med at gjeldende lover, regler og forskrifter følges av aktørene i norsk luftfart.

4.1.1 International Civil Aviation Organization (ICAO) Annex 13

ICAO`s regelverk består av 19 annex`er som er anbefalinger til beste praksis innen luftfarten. Det europeiske regelverket som luftfarten i Norge forholder seg til, er hovedsakelig basert på disse anbefalingene. ICAO Annex 13 er anbefalinger i forhold til “Incident reporting, data

systems and information exchange”. Anbefalingene består blant annet av at medlemsstatene skal etablere både et obligatorisk, og et frivillig rapporteringssystem for å forenkle innhenting av informasjon om reelle eller potensielle sikkerhetsrisikoer. De som rapporterer skal være beskyttet mot sanksjoner. Et ikke-straffende miljø er helt essensielt for frivillig rapportering. Medlemsstatene oppfordres til å tilrettelegge og oppmuntre til frivillig rapportering vedrørende hendelser som kan påvirke flysikkerheten ved å justere lover, forskrifter og retningslinjer om nødvendig.

4.1.2 Regulation (EU) No 376/2014 of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the reporting, analyses and follow-up of occurrences in civil aviation

EU forordning “Regulation (EU) No 376/2014 of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the reporting, analysis and follow-up of occurrences in civil aviation”, heretter omtalt som EU forordning nr 376/2014, er forordningen som ligger bak “just culture” implementeringen i norsk luftfart. Norge er ikke EU-medlem, men er tilknyttet EU gjennom EØS-avtalen. Den enkelte EU-rettsakt må innlemmes i EØS-avtalen for at Norge skal bli forpliktet til å anvende den. EØS-komiteen beslutter om en EU-rettsakt skal innlemmes i EØS-avtalen. Rettsakten må deretter gjennomføres ved norsk lov eller forskrift for å bli gjeldende som norsk rett. Forordningen gjenspeiles derfor i gjeldende regelverk for norsk luftfart, herunder Luftfartsloven og Bestemmelser for sivil luftfart (BSL). Norge, sammen med flere land i Europa, følger et EU-regelverk. Dette gjør at det på mange områder er de samme regler som gjelder i hele Europa.

EU-forordning nr 376/2014 omhandler rapportering, analyser og oppfølging av hendelser i sivil luftfart. Forordningen beskriver at ulykker erfaringsvis ofte innledes med sikkerhetsrelaterte hendelser eller mangler. Sikkerhetsinformasjon er derfor en viktig ressurs for å avsløre eksisterende eller potensielle sikkerhetsrisikoer. Det å lære av ulykker er svært viktig. Reaktive systemer må likevel komplementeres med proaktive og forskningsbaserte sikkerhetssystemer som fokuserer på forebygging av ulykker basert på analyser av sikkerhetsinformasjon. Informasjonen må bli rapportert, samlet inn, lagret, beskyttet og analysert. På bakgrunn av dette bør det iverksettes sikkerhetstiltak.

Forordningen presiserer betydningen av gode rapporteringsskjemaer for å unngå at analysene fra informasjonen og trendene man trekker ut fra disse, ikke skal komme fra ukorrekte data. Dette vil

i så fall medføre misledende resultat som kan medføre at man fokuserer på tiltak som ikke er relevante.

Målet med rapportering er forebygging av luftfartsulykker og hendelser. Rapporteringen skal ikke brukes til å fordele skyld eller ansvar. Informasjonen man får skal være beskyttet mot uautorisert bruk og utlevering. Personer som skriver rapportene, eller personer nevnt i rapportene, skal være beskyttet. Før rapporten legges i databasen skal detaljer knyttet til person(er) fjernes.

En «just culture» betyr en kultur der ansatte eller andre ikke straffes for handlinger, unnlater eller beslutninger de tar og som samsvarer med deres erfaring og trening, men hvor grov uaktsomhet, forsettlig unnlattelse og skadelige handlinger ikke tolereres.

Opplysninger som fremkommer av rapporteringen skal ikke medføre sanksjoner for dem som rapporterer. Unntak fra dette er tilfeller der forsett i handlingen, en åpenbar og alvorlig ignorering av risiko og ansvarsfraskrivelse i situasjonen, forårsaker skade på person eller eiendom, eller medfører lavere nivå i flysikkerheten. For å fremme rapporteringskulturen skal både den som rapporterer samt personer som blir nevnt i rapporten, beskyttes fra sanksjoner. Dette gjelder likevel ikke i de tilfeller der de som blir nevnt selv har plikt til å rapportere om hendelsen, men unnlater bevisst å gjøre det. Vedkommende mister da sin beskyttelse fra sanksjoner.

Analyser og oppfølging skal skje på nasjonalt nivå og skal søke å identifisere risikofaktorer basert på opplysningene gitt i rapportene. Basert på analysene skal korrigerende eller forebyggende tiltak iverksettes for å bedre flysikkerheten. Gjennomføringen og effektene av tiltakene skal deretter overvåkes. Organisasjonene skal jevnlig informere sine ansatte om disse prosessene. Luftfartstilsynet understreker at det etterstrebes læring på flere nivåer; organisasjon, regionalt, statlig og europeisk. Sammen med flyindustrien forsøker man å fokusere på de samme temaer og trusler mot flysikkerheten, og ser at trusselfaktorene og læring kan være forskjellige på nasjonalt nivå i forhold til den enkelte organisasjon.

4.1.3 Lov om luftfart (luftfartsloven) 6 februar 2015 nr. 8

Lovens første del omhandler sivil luftfart. Kapittel XII tar for seg varsling, rapportering og undersøkelse av luftfartsulykker og luftfartshendelser m.m. Kapitlet er delt inn i avsnitt A til og med I. Kapitlets paragrafer fastslår blant annet hvilke oppgaver og uavhengighet

undersøkelsermyndigheten har, luftfartsmyndighetens oppgaver samt definerer luftfartsulykke og luftfartshendelse i Luftfartslovens (luftl.) § 12-3:

«Med luftfartsulykke menes en uønsket begivenhet som inntreffer i forbindelse med bruken av et luftfartøy, og som medfører at noen dør eller blir alvorlig skadet, eller fartøyet blir påført betydelig skade, og (...). Med luftfartshendelse menes et driftsavbrudd, en feil, eller annen uregelmessig omstendighet, som har eller kan ha påvirket flysikkerheten, og som ikke har medført en luftfartsulykke. Med alvorlig luftfartshendelse menes en luftfartshendelse der omstendighetene tilsier at det nesten inntrådte en luftfartsulykke. (...)»

Videre beskrives varslingsplikten av luftfartsulykker og luftfartshendelser samt rapportering og innsamling av opplysninger om luftfartsulykker og luftfartshendelser mv, herunder hvem som plikter å rapportere. Luftl. § 12-19 omhandler taushetsplikten som undersøkelsesmyndigheten har om alle opplysninger som er innrapportert. Unntak kan være ved tungtveiende offentlige hensyn. Opplysninger som er mottatt skal lagres elektronisk, men skal ikke inneholde referanser til enkeltpersoner.

I avsnitt H «Forbud mot sanksjoner» fastsettes det i luftl. §§ 12-30 og 12-31 at staten ikke kan anlegge sivilt søksmål på grunnlag av uaktsomme handlinger eller unnlater man utelukkende har blitt gjort kjent med gjennom rapportering eller forklaring. Det fastsettes også at den arbeidstaker som avgir rapport eller forklaring ikke skal utsettes for noen form for sanksjoner som en følge av dette. Unntak fra dette er dersom det viser seg at arbeidstakeren ikke oppfyller helsemessige krav til å inneha stillingen, eller at vedkommende har opptrådt grovt uaktsomt. Unntak fra bestemmelsene gjelder også dersom omstendigheter knyttet til arbeidstakeren eller dennes handlinger og unnlater som har blitt kjent på annen måte enn gjennom arbeidstakerens rapportering eller annen forklaring (Lovdata, 2015). Med andre ord, «beskyttelsen» fra sanksjoner ved uaktsomme handlinger eller unnlater man blir gitt gjennom luftfartsloven, gjelder kun dersom en selv rapporterer.

4.1.4 **Bestemmelser for sivil luftfart (BSL)**

Bestemmelser for sivil luftfart (BSL) er en samlet oversikt over forskrifter. Norsk luftfart skal rapportere om ulykker og hendelser til myndighetene. Dette er regulert i BSL A 1-3 (forskrift av

8 desember 2006 nr. 1393 om varslings- og rapporteringsplikt ved luftfartsulykker og luftfartshendelser mv. "Rapporteringsforskriften") (Luftfartstilsynet, 2015).

Rapporteringsforskriften er inndelt i 6 kapitler, A-F. Kapittel A inneholder generelle bestemmelser, herunder Rapporteringsforskriftens § 1 som beskriver forskriftens formål. Deriblant at informasjonen fra avviksrapportene skal benyttes til søk og redning, havariundersøkelser, analyser for å avdekke spesielle risikoområder og trender samt skadebegrensning med mer. Det blir opplyst om at de som er pliktige til å rapportere er beskyttet mot negative konsekvenser. De øvrige paragrafene presiserer forskriftets virkeområde med en detaljert beskrivelse av:

- Hvilke utøvere forskriften gjelder for
- Forholdet til andre varslings- og rapporteringsregler
- Begrep som varslings-, rapportering, luftfartsulykke, luftfartshendelse, alvorlig luftfartshendelse, luftfartshendelse ikke alvorlig, defineres

Kapittelet opplyser også om den personlige rapporteringsplikten og hvordan man går frem for å rapportere via skjema NF-2007, fastsatt av Luftfartstilsynet. Det gis et pålegg om å tilrettelegge slik at ansatte på en enkel og kostnadsfri måte kan foreta rapportering.

Rapporteringsforskriftens kapittel B omhandler varslings-. Herunder av luftfartsulykker, alvorlige luftfartshendelser, alvorlige tekniske feil, hendelser med farlig gods i luftfartøy samt kollisjon mellom luftfartøy og fugl («bird-strike»). Paragrafene lagt under kapittel B beskriver alle hvem som skal gjøre rapporteringen, til hvem og når, hvordan varselet skal foregå (i varslingssammenheng fremgår det at dette skal skje via telefon eller annet egnet middel) samt hvilke opplysninger som skal oppgis.

Temaet for kapittel C i rapporteringsforskriften er rapportering. Kapittelet er delt inn i undertemaene rapport av luftfartsulykker og alvorlige hendelser, luftfartshendelser som ikke er alvorlige og farlig gods og «bird-strike». Som i kapittel B beskrives hvem som skal rapportere, til hvem og innen oppgitt tidsfrist.

Det neste kapittelet, D, gjelder for ulykker og hendelser med mikrolett fly, fallskjerm og henge-/paraglider.

Kapittel E tar for seg lagring, utveksling og utlevering av opplysninger. Herunder Luftfartstilsynets lagring av opplysninger der det fremgår at for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser er det påkrevet å lagre opplysninger som Luftfartstilsynet mottar med hjemmel i kapittel C. Videre omfatter de tre neste paragrafene internasjonal utveksling av opplysninger, tilgang til opplysninger for Statens havarikommisjon for transport og utlevering av opplysninger til andre.

Kapittel F angir avsluttende fellesbestemmelser som dispensasjon, ikrafttredelse og overgangsregler.

Forskriften har åtte vedlegg hvor syv av dem tar for seg utfyllende eksempler på henholdsvis:

1. Alvorlige luftfartshendelser
2. Luftfartshendelser som flyge besetningsmedlemmer m. fl. plikter å rapportere
3. Luftfartshendelser som utøvere av ikke-erhvervsmessig luftfart plikter å rapportere
4. Luftfartshendelser som ansatte i flysikringstjenesten mv. plikter å rapportere
5. Luftfartshendelser som flyplassadministrasjon, bakketjenester og annen betjening av luftfartøy på bakken har plikt til å rapportere
6. Luftfartshendelser som konstruktører, produsenter og personer som foretar modifikasjoner har plikt til å rapportere
7. Luftfartshendelser som personer som signerer attester for utført vedlikehold har plikt til å rapportere

Vedlegg 8 inneholder rapporteringsskjemaet NF-2007 «Rapportering av ulykker og hendelser i sivil luftfart». I tillegg til punkter som skal fylles ut informeres det om hvor skjemaet er tilgjengelig fra og at rapportene om ulykker og alvorlige hendelser skal sendes både Luftfartstilsynet og Statens havarikommisjon for transport (SHT). For hendelser som ikke er alvorlige skal rapportene kun oversendes Luftfartstilsynet. Det presiseres at formålet med rapporteringen er å forebygge ulykker og forbedre flysikkerheten og ikke å angi straffeansvar og skyld (Lovdata, 2015).

4.2 LUFTFARTENS SYSTEM FOR AVVIKSRAPPORTERING

Et detaljert og tydelig regelverk tar for seg rapportering innen luftfarten. I de fleste tilfeller rapporteres det elektronisk ved å benytte seg av skjemaet NF-2007 som også er omtalt og vedlagt

rapporteringsforskriften. Tilgang til skjemaet fås blant annet via portalen Altinn og Luftfartstilsynets hjemmeside. Ved bruk av den elektroniske tilgangen, sendes skjemaet automatisk de rette instansene Luftfartstilsynet og SHT.

Luftfartens pålagte rapporteringsplikt bidrar til at Luftfartstilsynet kan presentere ulykkesrater for norske luftfartøy. Sammen med ulykkeskategorier (typer ulykker) representerer det oppnådd flysikkerhetsnivå som kan følges årlig og over lengre tidsperioder (Luftfartstilsynet, 2015). Hendelser med lav alvorlighetsgrad vurderes også som svært verdifulle å få rapporter om. Enkelte av disse ikke-alvorlige hendelsene representerer årsaker og feil som kunne bidratt til en ulykke. Luftfartstilsynet beskriver at disse sikkerhetsindikatorne har et stort omfang og gir mulighet for å følge utvikling og bidrag innenfor flere typer sikkerhetsrisikoer i et kortere tidsperspektiv. Indikatorne, eller måltallene, skal angi en tilstand. Et eksempel er risikonivået ved flyging av helikopter. En målsetting er det risikonivået man ønsker å oppnå. Det er nødvendig med både sikkerhetsindikatorer og målsettinger for å forebygge ulykker. Med jevne mellomrom vurderes tilstanden opp mot målsettingene. Om disse vurderingene viser det er behov for korrigerende tiltak, kan dette iverksettes (NOU 2002:17). Luftfartstilsynet publiserer utvikling og sortering på enkelte indikatorer uten å identifisere den som rapporterer, organisasjonen eller omtalte personer.

Rapportene går inn i en nasjonal database drevet av Luftfartstilsynet. Samtlige rapporter leses av en inspektør i Luftfartstilsynet. Inspektøren kvalitetssikrer innholdet blant annet opp mot klassifiseringen, kategorisering og rapportert informasjon. Det legges koder på rapportene som gir grunnlag for sortering og statistisk gjenbruk. Hendelsens alvorlighetsgrad avgjør videre behandling av rapporten. Rapportene sendes til Europas database en gang i uken. Rapportene danner grunnlaget for sikkerhetsindikatorer som Luftfartstilsynet har etablert nasjonalt. Sikkerhetsindikatorne oppdateres ukentlig. Det utarbeides lange sikkerhetsmålinger som oppdateres og publiseres årlig. Det er selskapenes oppgave å lukke avvik i egen organisasjon. Selskapene har ikke rapporteringsplikt til Luftfartstilsynet om de tiltak som eventuelt iverksettes. Luftfartstilsynet går derimot i dialog med selskapene dersom de ser uønskede trender i rapportene.

Luftfartstilsynets flysikkerhetsstatistikker og flysikkerhetsindikatorer publiseres på Luftfartstilsynets hjemmeside. Unntak er indikatorer som vurderes til å være for sensitive til å

publiseres. Dette kan for eksempel dreie seg om indikatorer som de eksponerer bidrag fra organisasjoner eller systemer. Disse brukes til hjelp internt i tilsynsarbeidet, men offentliggjøres ikke av hensyn til informasjonstilgangen.

4.3 **POLITIETS REGELVERK OG RETNINGSLINJER FOR AVVIKSRAPPORTERING**

4.3.1 **Håndbok i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) 2015**

HMS-avvik og uønskede hendelser er omtalt i «Håndbok i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) 2015». Heretter omtalt som HMS-håndboken. HMS-håndboken består av 2 deler. Del 1 består av 5 instruksjoner og del 2 retningslinjer. Instruks 3 omhandler rapportering og håndtering av uønskede hendelser. Det stadfestes at instruksjonen:

«(...) skal sikre at HMS-avvik og uønskede hendelser (RUH) rapporteres og behandles på en enhetlig måte i politi- og lensmannsetaten, at risikofaktorer og farefulle forhold forebygges eller avdekkes, og at adekvate tiltak kan settes inn. Instruksjonen skal videre sikre at kravene i Arbeidsmiljølovens § 3-1-2e, forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (interkontrollforskriften) (...), jfr. §§ 5.2.6 og 5.2.7 og bestemmelsene i PODs Instruks for systematisk HMS-styring jfr. pkt. 1.6.7 blir ivare tatt» (Politidirektoratet, 2015:16).

Regelverkene og de paragrafer det vises til i siste del, har tilnærmet lik ordlyd. Essensen i paragrafene er at det skal iverksettes rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.

HMS-avvik og uønsket hendelse er definert som en handling som foretas eller planlegges foretatt i strid med gjeldende lover, forskrifter, instruksjoner, regler eller interne prosedyrer og uhell/ulykke og nestenulykke. Vold/trusler mot ansatte defineres også som en uønsket hendelse som skal innrapporteres. Nesten-ulykke beskrives som hendelser hvor det oppstår ukontrollert fare, men ingen uhell eller skader inntreffer som følge av faren. Uhell/ulykke defineres som *«ukontrollerte hendelser med eller uten personskade der årsaken til hendelsen og/eller hendelsesforløpet ikke kan knyttes til brudd på lover, forskrifter eller interne prosedyrer»*. (Politidirektoratet, 2015:16).

Instruks 3 inneholder flere punkter som sammenfattet gjelder arbeidsulykker og hvordan disse skal håndteres i form av varslinger til henholdsvis Arbeidstilsynet, Spesialenheten for politisaker og POD.

I forbindelse med avvikrappoterering kan ansatte anmode om at det iverksettes interne undersøkelser. Beslutningen om en slik undersøkelse tilfaller arbeidsgiver eller arbeidsmiljøutvalget (AMU). Dersom en slik beslutning fattes, skal en undersøkelsesgruppe nedsettes. Undersøkelsesgruppen skal ikke være tilknyttet aktuell driftsenhet. Formålet med undersøkelsen er å utrede tiltak som kan forbedre det fremtidige sikkerhetsnivået. Undersøkelsesrapporten skal ikke identifisere omhandlede personer og leveres oppdragsgiver og hovedverneombud i politidistriktet. POD får kopi av rapporten. Oppdragsgiver skal på bakgrunn av rapporten vurdere og iverksette korrigerende tiltak (Politidirektoratet, 2015).

Om rapporteringsplikten står det at den som oppdager en uønsket hendelse umiddelbart skal rapportere dette i TTA-systemet. Instruksene stadfester at håndteringen av avvikene skal iverksettes på lavest mulig nivå i organisasjonen. Det er lederne som skal avklare årsaksforhold og iverksette korrigerende tiltak. Det skal gis tilbakemelding til rapportøren da det er besluttet korrigerende tiltak. Lederen for driftsenheten skal oppbevare dokumentasjon på avvikrappoteringshåndteringen.

4.3.2 Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruks)

Rapporteringsplikt er omhandlet i politiinstruks § 6 - 3: «Kollegiale forhold. Rapporteringsplikt». Polititjenestemenn pålegges uten opphold å melde fra til sine ledere dersom de kommer til kunnskap om polititjenestemenn som har begått en ulovlig handling i tjenesten. HMS-avvik og uønskede hendelser er definert som blant annet, handling som foretas i strid med gjeldende lover, forskrifter, instruksjoner og regler.

4.3.3 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven § 2-5 gir de som rapporterer om HMS-avvik/uønskede hendelser og de som varsler om kritikkverdige forhold vern mot gjengjeldelse.

4.3.4 Påtaleinstruksen

Påtaleinstruksen § 34 – 5, 2. ledd angir rapporteringsplikt til Spesialenheten for politisaker for embets- og tjenestemenn i politi og påtalemyndighet dersom de mistenker at en ansatt har begått en straffbar handling i tjenesten.

4.4 POLITIETS SYSTEM FOR AVVIKSRAPPORTERING

Rapport om uønsket hendelse (RUH) føres i politiets datasystem TTA under HMS-modulen. TTA er tilgjengelig for alle ansatte. Datasystemet ruter rapporten til den personen rapportskriver har oppført som sin nærmeste leder. En kopi går automatisk inn i en sentral journal og til HMS rådgiveren i politidistriktet. Lederen som har mottatt avviket har en gitt tidsfrist for å iverksette tiltak. Tiltaket beskrives på avviksskjemaet. Lederen er ansvarlig for å lukke avviket ved å krysse av for at tiltak er utført. Da avviket er lukket, sendes en kopi av dette til journalen og en tilbakemelding om lukket avvik sendes rapportøren.

På avviksskjemaet i TTA fremtrer automatisk navn og tjenestested til rapportøren. I tillegg fører man opp sin nærmeste leder. Det finnes en «rullgardin» der man kan velge type hendelse i skjermbildet RUH. Kategoriene er:

- Vold mot ansatt
- Ergonomi
- Inneklima
- Støy
- IKT
- Trusler mot ansatt
- Annen type hendelse
- Nestenulykke
- Personskade uten fravær
- Personskade med fravær
- Smittevern
- Brann/brannvern
- Psykososiale arbeidsmiljø

I beskrivelsen av avviket kan man føre inn en overskrift samt hendelsesforløpet. Det er begrensninger i antall ord man får ført inn. Begrensningen tilsvarer at man får skrevet omtrentlig fem linjer. Det finnes en egen fane der man kan forslå tiltak. Dersom rapportøren ønsker rapporten skjermet kan man krysse av for dette. Da vil kun nærmeste leder og HMS-rådgiver få tilgang til avviksrapporten.

POD fastslår at IT-verktøyet for avviksrapportering slik det fremstår i dag ikke er godt nok. Det arbeides for å implementere et nytt system. Når dette vil skje er ikke avgjort. I tillegg er det generelt for lite opplæring av bruken av det allerede eksisterende systemet. Ved implementering av det nye systemet planlegges det også for opplæring i det.

Jfr. HMS-håndboken pkt. 3.3.4, skal status for innrapportering av uønskede hendelser og håndteringen av disse, fremlegges som fast sak i AMU. Kopi av møtereferatene og distriktenes årsrapporter oversendes POD.

POD utarbeider årsrapporter på HMS-avvik og uønskede hendelser. Statistikken er hentet fra TTA og politiets straffesaksregister (STRASAK). POD gjør oppmerksom på at STRASAK er et «levende register». Dette betyr at nye opplysninger i en sak kan medføre at en sak endrer karakter.

Årsrapporten gir statistikk over antall RUH pr politidistrikt og særorgan i perioden 2008-2014. I 2014 ble det skrevet 5056 RUH. Dette er 406 færre RUH enn året før. POD mener nedgangen kan skyldes økt oppmerksomhet på forebyggende og systematisk HMS-arbeid hos både ledere og ansatte. Rapporten beskriver også hvor mange RUH som omhandler personskader samt utviklingen i antall anmeldelser av vold og trusler mot polititjenestemenn. I årsrapporten for 2014 ser man at det er en økning i skadefrekvens (500 personskader/33,3 i skadefrekvens) i forhold til de to foregående år. POD mener årsaken kan være *«(...) økt bevissthet hos ledere og ansatte om betydningen av å rapportere personskader med tanke på dokumentasjon som grunnlag for skadereduserende tiltak og forebyggelse»* (Politidirektoratet, 2015:6). Det er kun i omtalen av personskader det er en viss klassifisering av avvikene og da i form av hvilke gjøremål ansatte utøvde da de ble skadet.

Årsrapporten gir intet inntrykk av trender. Det er opp til politidistriktene å gjøre de nødvendige HMS-tiltak for å forebygge og redusere årsakene. POD skal i utgangspunktet ha oversikt over

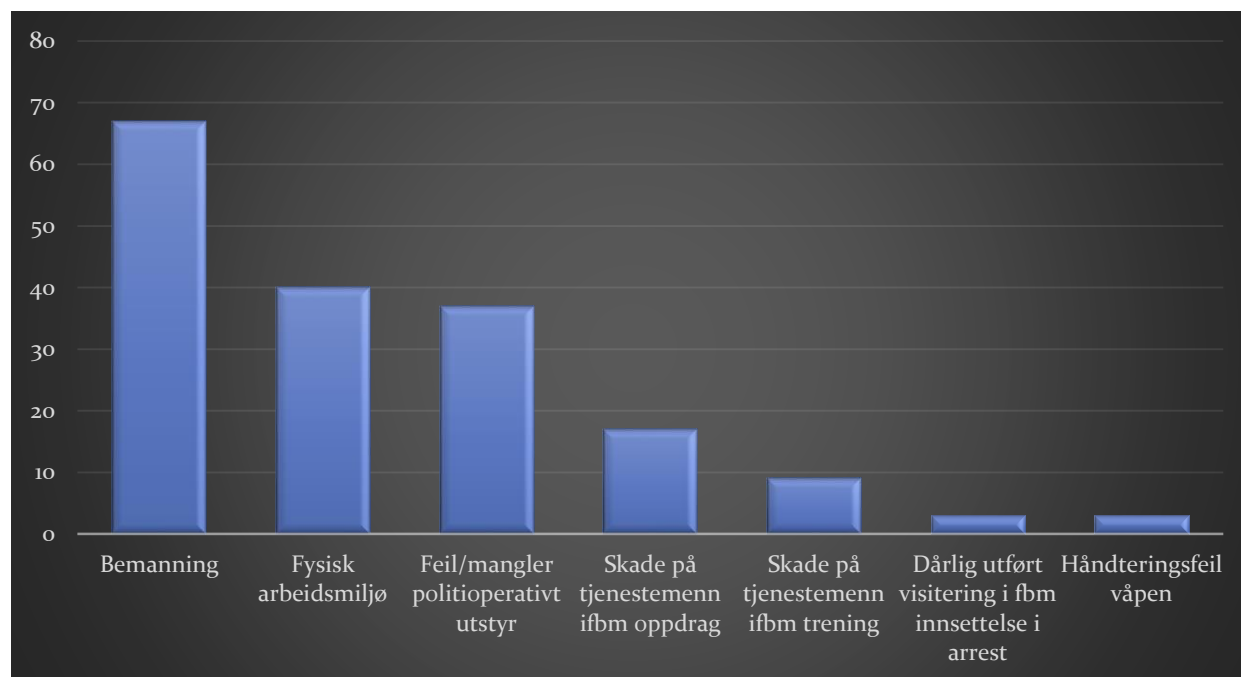
RUH og kategoriseringen av dem. Dette har de ikke pr i dag. Årsaken til dette er at de fysisk må gå gjennom alle rapporter. Dette er noe det ikke er ressurser til.

Forskningsobjektet i denne studien er Romerike politidistrikt. For å klargjøre konteksten respondentene har erfaring fra redegjøres det for Romerike politidistrikts avviksrapportering i det følgende.

Årsrapporten fra 2014 (Politidirektoratet, 2015a) tilkjennegir at Romerike politidistrikt har tredje høyest antall innrapporterte HMS-avvik av 34 politidistrikt/særorganer. Det ble innrapportert 330 HMS-avvik i 2014 mot 328 i 2013 og 250 i 2012.

Jeg gikk inn i HMS-modulen i TTA-systemet og definerte en periode på 6 måneder, 1 juni 2014-1 januar 2015. I perioden var det loggført 176 RUH. I Romerike politidistrikt forekommer det i snitt mellom 1-2 skjermede avvik pr år. Da dette er et beskjedent antall har jeg valgt å ikke ta hensyn til eventuelle skjermede avvik i den angitte periode. Jeg kategoriserte avviksrapportene på bakgrunn av innholdet.

Tabell 1 Avviksstatistikk Romerike politidistrikt 010614-010115



Den klart største kategorien avviksrapporter omhandlet bemanning. Et eksempel på dette er manglende fast IL, IP3 patrulje og for få patruljer i forhold til satt minimumsbemanning. 40 avviksrapporter omhandlet det fysiske arbeidsmiljøet. Herunder dårlig luft, for skarpt lys, slitt

kontorstol, dårlig rengjøring, søppel på uteplass og matlukt fra kantine på kontor. 37
avviksrapporter omhandlet feil eller mangler på utstyr som brukes av IP-mannskapene.
Eksempler på dette er mangel på skulderhylster, dårlig GPS i bil og materiell skade på bil. 17
avviksrapporter meldte om ikke-alvorlige skader eller trusler på/mot tjenestemenn i forbindelse
med oppdrag. 9 avviksrapporter meldte om ikke-alvorlige skader på tjenestemenn i forbindelse
med trening. De siste to kategoriene er på 3 avviksrapporter hver. Herunder dårlig visitering av
arrestanter da de skal settes i arrest samt feil som omhandler våpenhåndtering.

Hvert kvartal utarbeides det statistikk som presenteres på AMU møter. Politidistriktets HMS-
rådgiver går manuelt inn og henter ut opplysningene som presenteres for AMU. Generelt finnes
det ingen strategi i politidistriktet om hvordan man kan benytte avviksrapportene til å trende
hendelser for om mulig kunne forbygge uønskede hendelser. Avviksstatistikk er ikke tema under
de sentrale ledermøtene.

4.5 OPPSUMMERING

I dette kapittelet har jeg presentert empirien som hovedsakelig er basert på skriftlig materiale. Det
skriftlige materialet representerer og adresserer i stor grad de formelle
avviksrapporteringsystemene i luftfarten og politiet. Bakgrunnen for innsamling av disse dataene
er at jeg i senere i studien vil speile politiets avviksrapporteringsystem mot luftfarten sitt system.
Hensikten med det er å bruke et eventuelt «gap» jeg finner til å identifisere tiltak politiet kan
iverksette for å styrke sin rapporteringskultur. Dette vil videre bli diskutert i kapittel 6.

5 EMPIRI – PRESENTASJON AV INTERVJUER

Hensikten med intervjuene var å svare på forskningsspørsmålene 5 og 6:

5. Hvorfor rapporterer polititjenestemenn i så liten grad avvik, herunder egne og kollegaers avvik?
6. Hvorfor bruker ikke ledere i politiet, i større grad, avviksrapportering som et verktøy for å forebygge uønskede hendelser?

Intervjuene tok også sikte på å få innspill til forskningsspørsmål 7:

7. Hvilke tiltak kan gjøres for å bedre politiets rapporteringskultur?

Forskningsspørsmålene 5 og 6 adresserer to grupper av respondenter, henholdsvis polititjenestemenn fra den skarpe enden (taktisk nivå) og ledere (strategisk nivå). Presentasjonen av intervjuene inndeles derfor etter forskningsspørsmålene.

5.1 HVORFOR RAPPORTERER POLITITJENESTEMENN I SÅ LITEN GRAD AVVIK, HERUNDER EGNE OG KOLLEGAERS AVVIK?

5.1.1 En organisasjonskultur som ikke tilrettelegger for en god rapporteringskultur

Kultur er som vi har sett tidligere i oppgaven slik man gjør «her hos oss» (Bang, 1995). Jeg valgte å nærme meg begrepet sikkerhetskultur via organisasjonskulturen som skiller seg fra begrepet kultur ved at den utvikler seg innenfor en organisasjon. I denne studien er organisasjonen Romerike politidistrikt. Jeg redegjorde for forskningen på politikultur. Respondentene i studien evnet å se både egen driftsenhet som en organisasjon samt politidistriktet og politietaten i sin helhet i et organisasjonskultur-perspektiv.

Respondentene hadde en god forståelse av hva en kultur er og hvordan kulturen man møter når man begynner å jobbe i en organisasjon på mange måter blir førende for hvilken atferd en utviser i jobbsammenheng. En respondent sa det slik:

Det var liksom veldig tydelig at sånn melder man ikke avvik om, og da ble jeg litt sånn nei vel ... kanskje vi ikke gjør det da, og da var jeg veldig fersk.

En annen respondent uttrykte seg på denne måten:

Så lærer folk meg at jeg skal gjøre sånn og sånn, og det der trenger du ikke å gjøre. Så blir det noe jeg kopierer, fordi de har gjort dette lenge - de vet hva de gjør. Sånn kan dette gå veldig ut over tjenesten. Man er trent til å gjøre ting som ikke er helt etter boka.

I forhold til avviksrapportering ble det relativt tydelig at man var avhengig av en kultur som støttet opp under rapporteringen:

(...) at vi ser at kollegaen min som har jobbet her lenger sender avgårde en avviksmelding, ok, greit er det sånn det er her ja. Og da går det videre og det er jo sånn man bygger opp en kultur for å melde ifra. Man må jo starte i en ende, kanskje man ikke tar det første dagen, oppi alt annet.

Politibetjenter med kort fartstid er ivrige i arbeidet og noen intervjupersoner mente at de stoler mye på eldre tjenestemenn. Etter uteksaminering fra Politihøgskolen er man langt fra ferdig utlært. Det ligger i politiyrkets natur at man aldri kan forutse eller være trent til alle situasjoner man kommer opp i. Det å observere og ta etter erfarne tjenestemenn er en av måtene de yngre lærer på. De kan fremstå som lite kritiske til hva de kopierer av erfarne tjenestemenns atferd.

Respondentene fremstod som relativt homogene i sin forståelse av hva som preger den operative politikulturen. Den hevdes å være sterk og preget av lojalitet, samhold, tillit og et gjensidig avhengighetsforhold mellom kollegaer:

De som jobber på en operativ avdeling da, de blir jo nesten ... du blir avhengig da. Avhengig av den du jobber sammen med, at den personen har en viss tro på deg at hvis det skjer noe, greier vi å hankses med det. Det er du ikke like avhengig av på en etterforsknings avdeling. Samholdet på orden er ganske sterk.

Man er jo ekstremt fornøyd med kollegaene sine, når man kommer på jobb så er det liksom oss mot resten.

To respondenter hevder at den operative politikulturen preges av mange uskrevne regler og til tider det som beskrives som en «macho» - eller «cowboy-kultur». Spenningsøkere som liker å slåss og kjøre fort, selv om ferdigheter og kunnskap ikke alltid tilsier at det er en god oppdragsløsning.

Flere respondenter forbandt begrepet sikkerhetskultur med sikkerhetsloven. Med dette mente de for eksempel sikring av politiets lokaler, adgangskontroll og det å forhindre spredning av taushetsbelagt informasjon. Mindretallet forbandt sikkerhetskultur med egensikkerhet og makkersikkerhet i tjenesten. Oppsummert var det ingen som hadde reflektert mye over begrepet sikkerhetskultur og ingen definerte avviksrapportering som en del av en organisasjons sikkerhetskultur.

På spørsmål om kulturen ved de operative avdelingene kan være til hinder for å rapportere avvik, mente to respondenter med lang ansiennitet at de ikke opplever det slik at man ikke skal «snakke på» eller «tyste» på noen. Det at man ikke skriver avvik kommer av at man ikke tenker avvik i det hele tatt. Man tar opp ting seg imellom og saken avsluttes der.

De resterende respondentene mente at politikulturen på flere måter kunne medvirke til at politiet har en svak rapporteringskultur. Flere så på det å skrive avvik på andre som å «sladre» på makkeren sin:

Du må virkelig stole på makkeren din, så jeg tror vi har en lang vei å gå hvis man skal ha gjennom at hele politikulturen skal være gjennomsyret av å rapportere seg selv og andre. Fordi jeg tror det er så viktig at det er oss mot resten, man sladrer jo ikke på makkeren sin.

Det sterke samholdet i de operative avdelingene ble fremhevet. Man har ikke lyst til å være uønsket i gruppen fordi han/hun skrev avvik på noen. Det er lettere å være en del av gruppen, å være en av mange. Det hadde vært greit å skrive avvik dersom alle var omforente om det. Da hadde de fått støtte av de andre. I en kultur som noen ganger fremstår som «macho», ønsker en ikke å være den som «syter og klager» over ting man må påregne å bli utsatt for i tjenesten, som å bli spyttet på eller truet. Når det gjaldt å melde avvik på kollegaer mente flere respondenter at det kunne ha en negativ påvirkning på den tilliten som finnes mellom kollegaer. En respondent sa det slik:

Ja, tror nok jeg hadde følt at det var et svik, det strider imot ... altså det gjør noe med den tilliten da. Og jeg tenker at hvis jeg skulle gått og vært redd da, at makkeren skulle rapportere det jeg gjør, da er jo en del av den tilliten borte da.

Samtidig var flere respondenter klare på at de ikke ville ha problemer med å melde ifra dersom en kollega skulle handle svært klanderverdig eller direkte ulovlig. Da var likevel tilliten brutt og «råtne epler» er ikke ønsket i politiet.

Respondentene var svært samstemte om at politiet er flinke til å ta opp ting muntlig. De gjør opp der og da. Saker som blir tatt opp mellom kollegaer i patruljebilen, det blir i bilen. En respondent så på dette som hans/hennes æres kodeks.

Det å melde avvik på feil eller mangler på utstyr fremstod til en viss grad som uproblematisk for respondentene. Likevel tar man gjerne også dette opp muntlig. Det å melde avvik på egne eller kollegaers feilhandlinger eller nesten-ulykker, virket som en temmelig fjern tanke for de fleste. Det handlet i stor grad om lojalitet og tillit til kollegaene. Flere respondenter sa de ville føle seg som «tystere» dersom de rapporterte avvik på kollegaer. Man ønsket heller å gi dem en sjanse:

Jeg tenker at de som har gjort en feil må få en sjanse, så da tar jeg det opp med dem personlig. De må få først en sjanse, og så blir det gjerne at de får to sjanser. Først da går jeg videre med det til ledelsen for å ta det opp.

Samlet gav intervjuene inntrykk av en høy terskel for å rapportere avvik. En av årsakene til dette var at man ikke ønsket negative konsekvenser for seg selv eller kollegaene. En annen årsak som to av respondentene gav uttrykk for var at man lett identifiserte seg med andres feil. Mange feil eller nesten-uhell er nærmest en del av det å jobbe i politiet. Man tenker ikke på dette som avvik:

Hvis du tar type at man nesten kjører ut eller, så tenker jeg at man tenker jo fort at det der det kunne ha vært meg også, så man lar nok sånne ting gå litt. Litt på grunn av at jobber er sånn som den er at det er jo litt, man er jo litt i grenseland. Av og til så har man bare marginene på sin side. Og man pusher jo kanskje de marginene veldig langt av og til. Mye av det der er ikke noe man tenker på å rapportere en gang. Men selvfølgelig det er jo ting som kan være en farlig situasjon. Men på den andre siden kan jo alt være en farlig situasjon. Så hvor skal man sette den grensa hen da?

Man har jo hele tiden litt sånn at man glemmer å sikkerhets visitere folk, eller mange småting som egentlig skjer flere ganger om dagen også som skjer i løpet av en vakt, og skulle begynne å rapportere inn alt det der det tror jeg, det hadde følte veldig merkelig

da. Det måtte ha blitt en kultur for det da, at det hadde blitt vanlig da, at man var vant med det.

Det var ulik oppfatning blant respondentene om man selv ville «miste ansikt» om man rapporterte egne feilhandlinger. Flere respondenter hadde opplevd at det ble «snakket om» noen som hadde gjort «noe dumt». Dette indikerer at muligheten for å få negativ omtale på bakgrunn av et rapportert avvik er tilstedeværende. Enkelte respondenter påpekte at de selv ikke hadde lyst til å bli den personen som stadig «søt og klaget» gjennom avvikssystemet. Andre mente at de ikke så på dette som et hinder for å rapportere avvik.

5.1.2 Respondentenes forståelse av begrepet avvik og formålet med avviksrapportering

Respondentene så på avvik som uønskede hendelser som skjer på jobb, gjerne noe konkret man kan gjøre noe med. Mangler/feil på utstyr og lav bemanning ble gjennomgående nevnt som eksempler på avvik. Videre var skader på tjenestemenn i forbindelse med oppdrag eller trening, eller trusler mot tjenestemenn ansett som avvik. En respondent så på avviksrapportering som en måte å avdekke risikosituasjoner på for å unngå at uønskede hendelser skal skje. Ved å avdekke risikosituasjonene og rapportere disse, blir de synliggjort for ledelsen som dermed kan vurdere tiltak i forhold til utstyr, trening eller det man finner er de bakenforliggende årsakene til at risikosituasjonene oppstår.

Gjennomgangen av Romerike politidistrikts avviksrapportering i perioden 1 juni 2014-1 januar 2015, viste at bemanning var den kategorien man rapporterte flest avvik på. Deretter kom det fysiske arbeidsmiljøet samt feil/mangler på operativt utstyr. Tre av respondentene er jevnlig inne i HMS-modulen og ser på avviksrapportene. De var klar over at den største kategorien gjaldt bemanning og at avvikene er likt utformet språkmessig. De mente at eksempelvis fravær av utdannet IL på et tjenestesett var avvik. Dette begrunnet de med at det er et uttalt mål at politidistriktet skal ha utdannede IL på hvert tjenestesett. Det at avvikene fremstod som gjentakende, ble anerkjent som en metode for å synliggjøre behovet for flere IL i politidistriktet selv om det, så vidt det fremgår av de rapporterte avvik, ikke har oppstått uønskede hendelser som følge av mangel på utdannede IL. Det fremgikk også at det ble oppfordret til å melde avvik på disse sakene. Respondentene kunne ikke svare på hvem som oppfordret til dette, utover at man trodde det kanskje var fagforening og/eller vernetjenesten. På konkret spørsmål fra meg til en av

respondentene om fagforeningen brukte avviksrapporteringssystemet som et verktøy for å fremme sine synspunkter, var svaret:

Jeg tror det har kommet litt dithen at det blir brukt som et fagforeningsverktøy

Ingen av respondentene vurderte i utgangspunktet egne og kollegaers eventuelle feilhandlinger/uhell og liknende som avvik. En respondent uttrykte at man kanskje heller så på egne avvik som «hendelige uhell». Eventuelt som manglende eller feil opplæring i for eksempel våpenhåndtering. Det å skrive avvik på kollegaer man opplever fremviser en dårlig atferd overfor publikum, vitner eller liknende, var også relativt fjernt for respondentene. De kom stadig tilbake til dette med å ta opp ting muntlig med vedkommende. En respondent fokuserte på at man måtte ta «den vanskelige samtalen» med kollegaer som fremviste uakseptabel atferd. Dersom han/hun ikke har sett en bedring eller vilje til å endre seg hos kollegaen:

(...) har jeg tenkt at jeg må ta det videre. Men har aldri tenkt at jeg skal skrive avvik på det. Tar det muntlig. Det kan vel være fordi det ikke har vært kultur for å ta opp sånne ting, altså kollegaers oppførsel, å se på det som et avvik. Så er det jo det at det kan være en ganske alvorlig konsekvens for vedkommende etter hvert da.

Jeg har vært av den oppfatning at rapporteringsplikt på seg selv eller kollegaer ... jeg skal se eller oppleve at en kollega gjør noe direkte ulovlig før jeg skriver en rapport eller avvik på dem. At de gjør noe de kan bli bebreidet for tar jeg det heller opp med dem.

Romerike politidistrikts avviksstatistikk viser et bredt spenn i hva det meldes avvik om, fra løse armlener på en kontorstol, til feil sammensatt beredskapsvåpen. Enkelte respondenter mente det var positivt med et så vidt spenn fordi det tilkjennega at det ikke nødvendigvis måtte dreie seg om «liv og død» for å melde avvik. Andre hadde en annen formening:

Man føler selv at man skal melde noe viktig, så står det masse dritt der.

Ja, kikker ofte på avviksmeldingene for å se hva for noe «dumt» som er skrevet siden sist. Det er jo nesten sann at de skriver avvik på at kantina er stengt.

Dette kan peke i retning av at det kan føles vanskelig å skrive avvik som går på egne og andres feil i samme system der det meldes avvik som kan fremstå som uvesentlige for organisasjonens sikkerhetsarbeid.

Ansatte må klare å se verdien av avviksrapportering. Åpenhet om feilhandlinger og uønskede hendelser er viktig for å lære av dem og for å iverksette sikkerhetstiltak (Rausand og Utne, 2009).

Respondentene var omforente om at avvik skal skrives når man oppdager et problem og når en ønsker at ledelsen og/eller vernetjenesten skal bli kjent med problemet for deretter å iverksette tiltak for å løse det. Noen la vekt på at avviket ble registrert både fordi man kunne gå inn og se om det ble gjort noen tiltak og fordi en fikk oversikt over avviksrapportene. Oversikten over tiltak kan synliggjøre om det er steder eller type oppdrag som skiller seg ut i antall avvik. På bakgrunn av dette vil man ha en viss formening om hvor tiltak bør iverksettes. Det å få avviket «ned på blekk» fremstod som viktig fordi det medførte at det ikke var så lett å ignorere avviket. Som en respondent sa:

(...) politifolk snakker så mye som det er om ting som er galt, så det er kanskje vanskelig å plukke ut hva som er et avvik og hva som bare er misnøye. Da blir det lett at alt bare går inn i en bås.

En respondent la vekt på at når man skrev en avviksmelding ble det veldig synlig. Dette medførte at ledelsen var pliktig til å lese avviksrapporten og gjøre noe med det. Med andre ord ble det å skrive avviksmelding et ganske sterkt signal fra ansatte til ledelsen. Det blir en måte å si ifra om hva som ikke er bra nok og ledelsen må gjøre noe med det. Han/hun beskrev det slik:

(...) da må man på en måte virkelig stå for det. (...) Så jeg er ikke sånn at jeg skriver avviksmeldinger sånn helt uten videre. Det må være en god grunn da.

En respondent hadde i utgangspunktet en formening om at avviksrapportering handlet om konsekvenser. Underveis i intervjuet endret han/hun sin holdning:

Jeg tenker at avviksrapportering handler om at noe må få en konsekvens for noen. Men det er jo ikke sånn det er, det er jo noe som skal hjelpe oss. Rett og slett for at ledelsen skal få vite at det er noe galt. For nå sitter de der oppe og tror at alt er bra, men så er det ting som er galt. Og den eneste måten man kan få gjort noe med det er jo at ledelsen trår inn. Så det er jo egentlig for å hjelpe det avvikssystemet, men det er jo den der at, det var jo noen som rapporterte deg inn da, det er noe negativt med det. Det syns jeg.

Respondentene så mulighetene for å lære av innrapporterte avvik, men pr i dag var ikke systemet godt nok til det. Det fremsto som lite ønskelig å være del av en d.e. som topper avviksstatistikken, eller være den politibetjenten med flest avvik.

Om det å bruke avviksrapporteringene til å trende uønskede hendelser var dette en tanke respondentene ikke hadde reflektert mye over. Intervjuene gav inntrykk av at man tenkte kortsiktig med kortsiktige løsninger. Det blir for eksempel meldt avvik på mangel på verneverster. Løsningen blir at man anskaffer flere. Et annet eksempel er at man gjentakende ganger melder om mangel på IL. Tiltak som forventes er for eksempel økt antall utdannede IL eller justering på turnuslister slik at man unngår at det er flere IL på et sett, mens det ikke er noen på neste arbeidssett. Samtlige respondenter så verdien av å melde avvik på en slik måte at det var mulig å trende hendelser som igjen kunne bidra til forebyggende tiltak ved «roten». Pr i dag mente de at dette ikke ble gjort og at det vanskelig kan gjøres slik systemet er i dag.

Hva gjelder åpenhet om feilhandlinger og uønskede hendelser var respondentene enige om at man er flinke til å prate med hverandre innad i etaten. Det være seg om ting man anser som problematisk som feil/mangler på utstyr eller manglende bemanning, men man tør også til en viss grad å ta «den vanskelige samtalen» med kollegaen som har gjort noe man ikke er enig i. En respondent fremhevet nettopp dette med at politifolk gjerne prater om hva som er problematisk. I forbindelse med disse samtalene kommer det gjerne frem liknende historier. Respondenten følte at dette normaliserte problemene. Flertallet av respondentene var klare på at de har ledere som oppmuntrer dem til å komme til dem med det de har på hjertet:

(...) har vært veldig klar på at døren (X) er åpen, om det er noe man lurer på. Noe man sier litt fortløpende. Det har ikke vært vanskelig å ta opp temaer hvis man har følt det er nødvendig.

Fellestrekket er at det gjøres muntlig. Det blir i liten grad oppmuntret til å bruke avviksrapporteringssystemet:

Blitt fortalt litt her også fra lederne at de gjerne vil ha beskjed, kom til oss først og luft problemet, så kan vi ta en vurdering på om vi skal skrive en avviksmelding.

Selv om respondentene deler synet på at man kan lære av andres avvik er det fåtallet som mener de faktisk gjør det. Dette kan selvfølgelig ha en sammenheng med at kun tre av dem jevnlig er inne i systemet og ser på avvikene som er skrevet.

En respondent påpekte at de ikke bruker systemet til læring fordi de bruker det til å registrere avvik som har med bemanning og utstyr å gjøre. De skriver ikke avvik på forhold som har med ferdigheter og kunnskap å gjøre.

Respondentene anså at den muntlige «avviksrapporteringen» som foregår mellom kollegaer, gjerne i patruljebilen, bidrar til å forhindre organisatorisk læring. Dette ble forklart med at avviket blir mellom kollegaene i patruljebilen, det deles ikke med andre. Også i de tilfellene hvor den muntlige rapporteringen går til en leder som eventuelt iverksetter et tiltak og ser på avviket som lukket, vil det være lite organisatorisk læring i dette. Hverken avviket eller måten man lukket det på vil være synlig eller dokumentert. Siden det ikke blir dokumentert, forhindrer det også at man kan se et eventuelt mønster eller en trend, i avvikene.

Det er ukjent for respondentene om politidistriktet bruker avvikssystemet som en læringsarena.

Har ikke hørt noe om det. Da må det være rutiner eller noe sånt som har blitt endret på bakgrunn av avvik og man ikke vet årsaken til det.

Det sitter jo mellomledere og seksjonsledere som tar imot avvikene, som ikke vet hvordan de skal gjøre det, de har kanskje hørt om hvor det skal finnes hen, men det kan gå flere uker frem til noen påpeker at nå har du fått et avvik på deg.

Det sistnevnte sitatet kan indikere at det er utfordrende med organisatorisk læring når det finnes ledere som ikke har kunnskap om avviksrapportering- og håndtering.

5.1.3 Respondentenes kunnskap og kompetanse om avviksrapportering

Tre av respondentene visste hvordan han/hun skulle skrive et avvik. De resterende visste ikke, eller hadde fått hjelp en gang og var usikker på om han/hun klarte å gjenta det på egenhånd.

Én respondent var kjent med muligheten for å skjerme avviket man rapporterer inn.

Fire respondenter var kjent med eller visste hvor de kunne finne regelverk og instruksjoner som omhandler avviksrapportering.

Som tidligere beskrevet, blir det ikke gitt opplæring i TTA-systemet på Politihøgskolen, herunder også praksisåret. Det er svært begrenset omfang av opplæring da man begynner i jobb. Enkelte av respondentene hadde ikke opplæring i det hele tatt. Hva man lærer om avvikssystemet er med andre ord svært avhengig av hvor man jobber, hvem man jobber med og om lederen har fokus på avviksrapportering.

I tillegg til usikkerhet rundt hvordan avvik skal rapporteres, gav flere respondenter uttrykk for usikkerhet rundt hva som skulle rapporteres. Som en respondent sa:

Da blir det jo til at man støtter seg på hva eldre tjenestefolk sier da, og da blir det jo veldig avhengig av hvilken skole de er. Noen er jo sånn at selv det minste skal rapporteres, mens andre mener at du nærmest må bli utsatt for drapsforsøk før du skal skrive avviksmelding

Når det gjaldt den videre håndteringen av avvik som ble rapportert inn i systemet, hadde tre respondenter en viss formening og kunnskap om dette. Verneombudene på d.e. skal følge med på avvikene, men det å fungere som verneombud ble omtalt som en «ikke høyt ansett stilling». Det er høy rotasjon på hvem som er verneombud. Dette går utover deres kunnskap, kompetanse og fokus. Det ble videre hevdet av en respondent at selv om AMU skal følge med på avvikene, var inntrykket at lite ble gjort i forhold til å lage statistikker og se etter mønstre i avvikene.

De resterende respondentene visste ikke hva som skjedde med avviket når de hadde rapportert det inn utover at en leder måtte forholde seg til avviket. En respondent visste heller ikke om det var han/hun som skulle skrive avviket eller om det var noe en leder måtte gjøre for vedkommende. Det fremstod da som enklere å forholde seg til den muntlige «avviksrapporteringen»:

Ingen har vist meg hvor man skriver avvik, eller hva neste steg er og hvordan jeg skal forholde meg til avvik. Da er det mye enklere å forholde seg til den personen.

En respondent reflekterte over det faktum at han/hun kunne så lite om avviksrapporteringssystemet:

(...) og når jeg hører du prate om det ... jeg kan jo egentlig ingenting om det. Selvfølgelig kan jeg jo sette meg mer inn i det selv, etterspørre det, men det er jo veldig fint å ... det er noe med å etterspørre noe du ikke vet eksisterer da. Det er jo litt vanskelig på en måte.

5.1.4 Respondentenes manglende tillit til avviksrapporteringssystemet

Rapportering forutsetter tillit. For å etablere tillit til rapporteringssystemet må rapportering blant annet innebære konfidensialitet eller anonymitet. Det må gis raske, nyttige og forståelige tilbakemeldinger til dem som har skrevet rapportene, sikkerhet mot disiplinære reaksjoner innen rimelighetens grenser og de ansatte må være overbevist om at målet med systemet ikke er å fordele skyld, men å avdekke organisatoriske faktorer som tillater feilhandlinger. Det bør også være separate enheter som samler inn, analyserer/rapporterer og som sanksjonerer (Reason, 1997; Joint Analyses and Lessons learned Centre NATO`s Lead Agent for Joint Analyses, 2011).

På direkte spørsmål om respondentene hadde tillit til avviksrapporteringssystemet, var det for flertallet vanskelig å svare på fordi de hadde minimal erfaring med systemet. En respondent mente at han/hun hadde tillit til at dersom det ble meldt noe til lederen, ville denne ta tak i det innrapporterte. En respondent uten erfaring fra avvikssystemet, mente at tilliten var lavere enn den burde være. En årsak til dette kunne være at en prater mye om ting som burde vært annerledes eller bedre. Dette trodde han/hun medførte at ansatte selv trodde at problemet var meldt oppover mens det i virkeligheten kun var et tema som ble hyppig diskutert på «gulvplanet». Når det ikke meldes videre skjer det heller ingen endringer. Dette medførte igjen at ansatte hadde en følelse av at de sa ifra men ingenting skjer. I realiteten har de ikke meldt fra. Slikt sett mente respondenten at mange satt med et inntrykk av at avviksrapporteringen ikke fungerer selv om systemet i realiteten ikke ble brukt. En respondent satt med det inntrykket at hovedmengden av ansatte i politidistriktet ikke hadde tillit til systemet:

Det er bare en sånn greie som lever. Er ikke sikkert man kan svare på hvorfor man ikke gjør det.

Fire respondenter var ikke klar over at avvikssystemet var åpent. Det vil si at ansatte i politidistriktet har lesetilgang på alle rapporterte avvik som ikke er skjernet. Dette inkluderer identifisering av rapportøren.

Respondentene var delt i sitt syn på om et så åpent system var positivt eller negativt, men de evnet alle å se både fordeler og ulemper ved dette.

I hovedsak var fordelene med et åpent avvikssystem at andre får umiddelbart kjennskap til avvikene og kan lære av det. Det vil også tilkjennegi at det er rom for å melde avvik og er en

mulighet for andre å se hva det føres avvik på. Det ble også hevdet at det åpne avviksrapporteringsystemet kan bidra til mindre «rykter» om enkelte situasjoner fordi man kan lese i avviket hva som hendte eller ikke hendte:

Sånn er jo politiet da, går gjennom flere ledd og historien endrer seg underveis.

Et åpent system vil være mer pålitelig fordi man setter igjen egen «signatur». Dette reduserer muligheten for at enkelte vil skrive et usant avvik på noen eller noe. En klar fordel var at avviket kunne spores tilbake til den som skrev det dersom det var nødvendig med for eksempel oppfølgende og utdypende spørsmål.

Ulemper som ble nevnt ved et såpass transparent system, var i hovedsak at det kunne føre til at en utsetter i det lengste å skrive avvik fordi det blir synlig for politidistriktets ansatte. Enkelte av respondentene mente at ved å rapportere egne avvik fantes det en risiko for å «miste ansikt». Det vil si at avviket blir hengende ved deg:

Et lite feilgrep kan definere alt folk tror om deg.

Dette gir klare indikasjoner på at det åpne avviksrapporteringsystemet medfører en høyere terskel for å melde avvik. Man har ikke lyst til å være den som gjør en feil eller være den som klager. Det fremstod for enkelte respondenter som at det kunne være fare for at en urettmessig ble hengt ut og at personen som førte avviket for eksempel ikke kjente historien godt nok, eller i verste fall brukte avvikssystemet for å sverte noen. Dersom man meldte avvik på kollegaer, mente noen respondenter at det var en risiko for at vedkommende i etterkant ville ha et horn i siden til den som rapporterte.

Alle respondentene mente at anonyme avviksrapporter ikke var veien å gå. Til tross for at alle mente det ville bidra til at flere ville rapportere avvik ville påliteligheten i avvikene svekkes, ledelsen ville mistet muligheten til å be om utfyllende opplysninger samt at et anonymt avvik var lettere å ignorere for ledelsen.

Respondentene ble tiltalt av mulighetene for en av-identifisering av avvikene før de ble offentliggjort eller gjort synlige for de ansatte i politidistriktet. Dette ville medført at sporbarheten i avvikene ble beholdt uten at alle kunne identifisere hvem avviket var skrevet av og hvem det eventuelt omtalte.

5.1.5 Om motivasjonen til å bruke avviksrapporteringssystemet

Ansatte må bli motivert til å skrive avviksrporter. Et av virkemidlene som bidrar til slik motivasjon er at det må være enkelt å utarbeide avviksrapportene (Reason, 1997).

Samtlige respondenter kjente til at politiets avvikshåndteringssystem finnes i HMS-modulen i TTA.

Under denne variabelen fremkom det et nokså klart skille mellom de respondenter med lengst ansiennitet og de med kortere fartstid. Respondentene med minst ansiennitet kjente til TTA og HMS-modulen, men hadde lite grunnlag for å mene så mye om det var et bra, eller mindre bra system. Det blir ikke gitt opplæring i TTA på Politihøgskolen og kun i meget begrenset omfang da man kommer ut i tjeneste. TTA ble hovedsakelig brukt av respondentene til å lete opp egen turnus. Generelt var hovedinntrykket at TTA er et tungvint og lite brukervennlig IKT-system. Det ble også fremhevet av de som hadde skrevet avvik at det er begrenset plass til å beskrive avviket. Dette har medført at de har måttet omformulere seg for å få plass på skjemaet. Om man har behov for å beskrive avviket nærmere, må man utforme en ekstra rapport utenfor TTA-systemet.

Mindretallet av intervjupersonene var kjent med kategoriseringsmulighetene i HMS-modulen. En respondent som var godt kjent med HMS-modulen mente systemet var godt nok, med tanke på hvor lite det i realiteten ble brukt. Men om han/hun skulle vurdere verktøyet i forhold til hva det kunne og burde vært brukt til, vurderte han/hun det som ikke godt nok. Årsaken til dette var at det kreves mye manuell jobb for å få ut det man trenger av for eksempel statistikk. Dette vanskeliggjør det å få brukt systemet som et styringsverktøy for lederne.

Samtlige respondenter mente det var et viktig element å få tilbakemeldinger på avvik man rapporterer. Flere la dette til grunn for å rapportere muntlig direkte til leder. Da oppnådde de en umiddelbar respons, noe de mente de ikke kom til å få dersom de rapporterte skriftlig. Da mistet de på en måte kontroll over avviket:

Gikk til leder, dette ble tatt tak i. Tilfredsstillende å se at (...) var enig med meg, og at det ble tatt tak i. Det følte bedre enn å skrive en avviksmelding som på en måte forsvinner og man vet ikke hva som skjer videre med det. Jeg ville fremdeles gått til leder og fått den umiddelbare responsen.

(...) føler jeg kanskje at hvis du fører det inn i et skjema på maskinen, blir man litt redd for at det blir liggende lenge, at det ikke blir at det bare blir kastet videre i systemet, at ingen tar tak i det. Du må liksom logge deg på for å se om det skjer noe, om det vil skjje noe. Er det bare en av mange ting man trekker på skuldrene av og lukker det?

De av respondentene som har skrevet avvik og deretter opplevd at ting raskt ble tatt tak i, så på dette som svært positivt og som en motivasjon til å fortsette å melde avvik. To respondenter mente at det sjelden eller aldri stod noe særlig under tiltaksfanen på avviks-skjemaet. I tillegg måtte man inn å sjekke dette selv. En respondent som selv ikke har erfaring med systemet, mente at mange på d.e. ikke hadde tillit til systemet, fordi de har ført avvik, men ikke fått tilbakemelding på dem.

Ingen av respondentene var kjent med begrepet rettferdig kultur, eller «Just Culture». Underveis i intervjuet ble de forklart hva som mentes med dette og hvordan luftfarten bruker «Just Culture». Ingen av respondentene hadde kunnskap om at det finnes beskyttelse fra sanksjoner dersom man rapporterer avvik i politiets avviksrapporteringssystem.

En respondent mente at man var kommet seg bort fra den kulturen der en ble sanksjonert dersom en sa ifra om noe man mente var negativt. De yngste respondentene hadde ikke noen direkte oppfattelse om dette på hverken den ene eller andre måten, selv om det var en gjengs oppfatning om at i politiet er man vant til å tenke straff og konsekvenser:

Man vil jo ikke melde fra om det vil medføre store konsekvenser for en selv. Da vil man helle dytte det under teppet og komme unna med det, det vil jeg i alle fall tro om man gjør større feil.

Og man vet jo ikke konsekvensen. For en politimann, De fleste tenker jo at om du gjør noe feil så kommer det et brev fra Hamar. At gjør du en feil er det automatisk Sefo (Spesialenheten for politisaker. Min anm.) da.

En av respondentene med lenger ansiennitet, mente at ledelsen har mange skjulte sanksjonsmuligheter dersom man for eksempel melder avvik på en lederbeslutning. Dette kan blant annet være at en ikke blir sendt på kurs man ønsker å delta på.

Hvis du skriver avvik direkte på noe en sjef har gjort eller bestemt så går det tilbake på deg som en boomerang, helt sikkert.

Samtlige respondenter mente at dersom det fantes en godt synliggjort bestemmelse om at man var beskyttet fra sanksjoner ved avviksrapportering, hadde dette bidratt til økt avviksrapportering.

De færreste av respondentene hadde kunnskap om hva som skjer med avvikene etter at de har rapportert det inn i TTA. Det var heller ikke mange som hadde reflektert noe særlig rundt dette. Enkelte mente at det for eksempel burde vært en egen HR-avdeling som skulle håndtere avvikene, mens ledere kunne ha innsyn. Andre var av den formening at en HR-avdeling ble veldig «ansiktsløs og upersonlig». Det var bedre å rapportere til nærmeste leder som en kan ta personlig kontakt med og spørre om hva som eventuelt har blitt gjort med det rapporterte avviket. Ulempen med dette kunne være at ledere allerede har en stor arbeidsbyrde.

5.1.6 Respondentenes opplevelse av ledernes engasjement i forhold til avviksrapportering

Kun en av respondentene opplever å bli oppmuntret av ledelsen til å melde avvik på generelt grunnlag. Dette skjer i forbindelse med ukentlige morgenmøter der det er satt av en «5-minutter» til HMS. Utover dette er det flere respondenter som blir oppfordret til å skrive avvik dersom de har blitt utsatt for vold eller trusler i tjenesten, eller det er utstyr med mangler/feil. Det er også opplevd å få beskjed om å skrive avvik på dårlig bemanning. Utover dette oppfordres det ikke til å melde avvik, hverken fra ledelse eller kollegaer. En respondent mener likevel at det har blitt en bedre kultur med hensyn til avviksrapportering. Han/hun har et inntrykk av at ansatte har blitt flinkere til å ta opp ting, og lederne har bedret seg med tanke på å ta hensyn til og følge opp de avvik som blir rapportert.

Ingen av respondentene har inntrykk av at ledere bruker avviksrapporteringssystemet i forebyggende øyemed, altså i den forstand at man leter etter organisatoriske faktorer som tillater feilhandlinger:

Jeg sitter ikke med det inntrykket. Grunnen til det er at jeg knapt har hørt en leder snakke om det.

Man kan leve godt som leder i politiet i dag med å drite i HMS og ROS, det er fullt mulig. Både med å lage det, og å følge opp. Det er fullt mulig.

Flere av respondentene blir derimot oppmuntret av lederen sin til å melde ifra til dem dersom de har noe på hjertet. Dette er imidlertid utenfor avvikssystemet. Avvikssystemet blir generelt lite omtalt.

Jeg har aldri hatt noe bevisst forhold til dette her, har aldri drøftet dette med noen. Men allerede nå, fra jeg fikk presentert oppgaven din til nå, så har det jo gått opp noen lys fordi at man må se viktigheten av det her.

Denne uttalelsen indikerer at opplæring, bevisstgjøring og fokus på avviksrapportering kan gi et sterkt bidrag til økt rapporteringsvilje i det formelle avviksrapporteringssystemet.

5.1.7 Respondentenes forståelse av hvorfor politiets rapporteringskultur er svak, og hvilke tiltak som kan bedre den

Samtlige respondenter mente politiet har en svak kultur for å rapportere avvik gjennom det formelle systemet. Respondentene ble oppfordret til å komme med det de mente kunne være konkrete årsaker til dette. Svarene var i stor grad sammenfallende og kan sammenfattes i følgende punkter:

- Ikke konfidensielle, synlige for hele politidistriktet
- Man forbinder avvik med negative konsekvenser/straff for den som fører avviket, eventuelt blir omtalt
- Manglende bevisstgjøring og fokus på avvikssystemet
- Manglende bevisstgjøring og fokus på bruk av avvikssystemet til erfaring og læring
- Manglende respons, tilbakemeldinger og tiltak ved rapporterte avvik
- Polititjenestemenn med høy risikovillighet som nærmest forventer avvik. De tenker ikke på det som avvik, men som noe som naturlig følger med det yrket man har valgt
- Polititjenestemenn er flink til å snakke sammen. «Avviket» gjøres opp mellom kollegaer

Respondentenes forslag til tiltak som kan bedre rapporteringskulturen var også i stor grad sammenfallende og gjenspeilet deres forståelse av hva som er årsaken til politiets svake rapporteringskultur.

For å bedre rapporteringskulturen må man løfte kompetansen på dette temaet:

Må starte helt fra PHS, forme hele kull med den tankegangen. Og for at dette ikke skal bli overkjørt i møte med erfarne, må de også læres opp til den tankegangen.

Men det må kommuniseres ut at avviksrapporter skal være for læring og erfaring da. At systemet skal bli bedre. Et system for å rette seg mot feilfrihet. I dag er det ikke sånn, får ikke noe særlig opplæring i dag da.

En må utdanne hele kull fra PHS som blir bevisst på at tanken bak avviksrapportering er å finne de bakenforliggende, organisatoriske faktorer som tillater feilhandlinger. Det må settes fokus på at avviksrapporteringssystemet bør brukes til erfaring og læring som kommer alle polititjenestemenn til gode. Parallelt må det foregå opplæring i politidistriktene, slik at de nyutdannede sosialiseres inn i en kultur der avviksrapportering er et sentralt tema. Opplæring og en bevisstgjøring av temaet var noe alle intervjupersonene var opptatt av, eller mer korrekt, mangelen på sådan var påfallende.

Det som er viktig er at ordningen blir kjent og alminneliggjort. At det blir foretatt en opplæring i dette her ganske raskt når man starter i arbeidslivet.

Sånn vi har gjort nå, prate om det, få informasjon om det. Alle må vite om det så alle skjønner hvorfor vi rapporterer.

Spesielt mellomlederne ble sett på som sterke kulturbærere i forhold til avviksrapportering. Deres engasjement ville derfor spille en avgjørende rolle for å styrke rapporteringskulturen. Informasjon, seminarer og gruppearbeid ble nevnt som gode måter å bevisstgjøre ansatte om avviksrapportering.

Beskyttelse fra sanksjoner innen rimelighetens grenser samt en synliggjøring av dette ble trukket frem som svært viktig av respondentene. Som en del av dette ønsket man også klarere retningslinjer på hvor grensen gikk for hva som er avvik og hva man kan risikere blir sendt til Spesialenheten for politisaker.

Jeg ser jo det at om det kommer en bestemmelse om at det ikke skal medføre en straff, det vil helt sikkert gjøre det lettere for folk å si ifra om ting. Da må det være tydelig uttrykt.

Ingen av respondentene mente det burde være mulig å melde avvik anonymt. Alle mente at en av-identifisering av tiltakene før disse ble gjort tilgjengelige for de ansatte i politidistriktet, ville bidratt til en lavere terskel for de ansatte å melde avvik.

Jeg tror folk flest kjenner mye på at man blir navngitt da, tror det er mye av problemet. At man føler det blir veldig synlig, hvem som gjør feilen.

IKT-systemet kunne forbedres både i forhold til brukervennligheten, men også i forhold til hvordan det burde blitt brukt til å lage statistikker og trender.

En egen HR-avdeling ble sett på som positivt av flere.

Tydligere retningslinjer på hva som skal føres som avvik ble fremhevet som et aktuelt tiltak. Gjerne i form av et mer detaljert regelverk og flere kategorier å velge mellom på rapporteringsskjemaet. Samtidig så flere respondenter at dette kunne være en potensiell fallgrube. Om kategoriene var mangfoldige og detaljerte, men likevel ikke inneholdt noe som falt under det avviket en selv ønsket å melde, var det lett for at man ikke valgte å rapportere avviket.

En respondent foreslo at det burde blitt krav til måltall på HMS. Lederne ville da blitt tvunget til å ha fokus på dette.

«Quick fixen» vil være å få HMS i PSV. Fordi vi får ikke gjort noen ting uten lederne, de er hardt presset, og man må jo tilgi dem litt i den forståelsen og da. Hvis de hadde blitt målt på ros eller HMS tiltak så hadde de måttet gjort noe med det også. Nå løper de kanskje mellom alt de må gjøre hele tiden (...) Det hadde kanskje vært en quick fix for å starte, og for å få en brå og brutal fokus.

Avslutningsvis skal en respondent få siste ordet:

Mye handler om bevisstgjøring hos den enkelte før man kan begynne å bygge opp en kultur for å si ifra i de rette kanalene. Det går på deres uvitenhet, som hvordan systemet fungerer, og folk er usikre på sin rolle i det store bildet. Hva de har å si, om det har noen innvirkning. Det her har for meg vært en veldig stor bevisstgjøring. Folk må gjøre seg opp de tankene jeg sitter og tenker nå.

5.2 HVORFOR BRUKER IKKE LEDERE I POLITIET, I STØRRE GRAD, AVVIKSRAPPORTERING SOM ET VERKTØY TIL Å FOREBYGGE UØNSKEDE HENDELSER?

Jeg intervjuet tre ledere fra strategisk nivå for å søke svar på forskningsspørsmål 6: Hvorfor bruker ikke ledere i politiet i større grad avviksrapportering som et verktøy til å forebygge uønskede hendelser? I spørsmålet ligger en påstand jeg finner det naturlig å avklare om respondentene mente var korrekt eller ikke. Ingen av respondentene motsa påstanden. En respondent sa det slik:

Det er litt uheldig at systemet virker som en blindtarm da, noe som bare surrer og går bare fordi man er pålagt å ha det. Det er et viktig element, men vi behandler det veldig stemoderlig i vårt system.

En respondent mente at han/hun til en viss grad brukte det forebyggende fordi han/hun svarer på avvikene som kommer og iverksetter tiltak der det er hensiktsmessig og mulig. På to av ledernes d.e. er det faste dager der verneombudet tar opp saker som kan utvikle seg til avvik, eller leder selv tar en runde og forhører seg. Målet er å få tatt tak i eventuelle problemer før det blir rapportert som avvik. Dette begrunnes blant annet med at det er leders ansvar og ønske at de ansatte skal ha en så trygg jobb-hverdag som mulig samt at det er bedre at de ansatte bruker arbeidskapasiteten på andre ting enn å skrive avvik. Respondentene var enige i forutsetningen i denne oppgaven om at politiet har en svak rapporteringskultur.

Årsakene til at avviksrapporteringssystemet ikke blir brukt i forebyggende øyemed ble blant annet forklart med at systemet ikke gir den informasjonen man trenger. Det ble også uttalt at fordi det er vanskelig å hente ut statistikker fra avviksrapporteringssystemet samt at det brukes så lite, er det tvilsomt om avvikene gir et korrekt bilde på hvor man bør iverksette tiltak. Flere avvik kommer gjentakende. Dette gjelder for eksempel avvik gjeldende bemanning. På tross av at man har lukket avviket ved for eksempel å lyse ut nye stillinger fortsetter avviksrapportene å komme inn. Avvikene blir da ikke fulgt opp på en like troverdig måte, de legges litt til side.

To av respondentene opplever til en viss grad at de får inn avvik på saker som kan oppleves bagatellmessig:

Jeg kan ikke se at det har vært noen alvorlige avviksmeldinger her i det hele tatt. Det er mer litt sånn tullete greier, som med sittestilling i bil, at en GPS ikke er blitt hentet, at bensinkortet er borte.

Dette reduserer motivasjonen til å bruke avviksrapporteringssystemet systematisk.

Men jeg ser jo at fra tid til annen så sendes det inn avvik som åpenbart de som melder avviket kunne ha gjort noe med selv raskere enn det tar å skrive avvik. Da tenker jeg at det skrives for å ramme noen og så ser jeg at det noen ganger blir brukt for å ramme et system som ikke klarer å innfri en forventning. (...) Eksempelvis flere folk på operasjonssentralen. Altså ting og tang som man ønsker seg. Kanskje fagforeningsmessig osv., så bruker man et avvikssystem for å fremme sitt syn. Og det tenker jeg blir fullstendig feil. Og hvis det får lov å sette seg, og utvikle seg, så blir det vanskelig å bruke avvikssystemet til noe positivt.

Respondentene var opptatt av å løse eventuelle problemer og uønskede hendelser på lavest mulig nivå i organisasjonen. Gjerne ved at de blir gjort oppmerksomme på problemene muntlig slik de kan iverksette eventuelle tiltak. Respondentene erkjente at dette medførte manglende dokumentasjon og notoritet på avvik som kanskje kunne bidratt til organisatorisk læring.

Respondentene fra det strategiske nivået forbandt i stor grad sikkerhetskultur med elementer i sikkerhetsloven. Herunder å være bevisst på taushetsbelagte opplysninger, sikkerhetsinformasjon og nettfornuft. Egensikkerhet og makkersikkerhet for tjenestemenn under oppdrag samt de verdier og holdninger de bærer med seg, ble også ansett som en del av sikkerhetskulturen i organisasjonen.

En respondent reflekterte rundt det han/hun kalte generasjonskløften i politiet. Respondenten anså at generasjonskløften er litt til hinder for å bedre politiets rapporteringskultur:

(...) vi sitter med en sånn kunstig selvtillit, i hvert fall vi med fagskolen. Kanskje de med høgskole har en annen tilnærming. Vi var inne en kort periode for å lære enkelte ting, så gikk vi ut og skulle representere myndighetene, og det gjorde noe med deg. Mens høgskolen er i alle fall 3 år og man får kanskje mer samfunnsrefleksjon rundt sin egen rolle og forståelse i politiet. På den tiden var jo det med avviksrapportering helt avleggs og jeg tenker også at det skulle heller unngås å melde noe om noen, for da var du ferdig

altså, rett og slett. Og hvis noe henger med nå, at vi som var den generasjonen ... så er ikke det noen gode virkemidler. Den generasjonen sitter som ledere nå.

En respondent gav uttrykk for det samme inntrykket ved å si at man tradisjonelt vokser inn i lederstillinger i politiet. Dette medfører at en tar med seg den kulturen man er en del av inn på lederkontoret.

Respondentene var omforente om at formålet med avviksrapporteringssystemet skulle bidra til å synliggjøre hva som ikke fungerer i organisasjonen, slik at de kunne iverksette eventuelle tiltak. Eksempel på tiltak var å utarbeide nye rutiner eller planer og skaffe tilveie utsyr. Det ble også fremmet av en respondent at HMS og avviksrapportering var en del av hans/hennes styringsverktøykasse.

Når det gjaldt organisatorisk læring som en følge av avviksrapporteringssystemet, sa en respondent at det hendte at instruksjoner og/eller rutiner ble endret eller lagd som følge av avvik. Nye rutiner og instruksjoner betyr likevel ikke at det har skjedd læring i organisasjonen.

Respondentene var opptatt av at ansatte skal høste erfaringer fra hverandre for å bli best mulig, men ingen av dem så at dette hendte per i dag som følge av avviksrapporteringssystemet.

En av respondentene mente at IKT-systemet som benyttes til avviksrapportering var godt nok. De to respondentene som var mindre fornøyd med systemet, la blant annet vekt på at TTA er et tungvint og lite innovativt system. Det finnes ikke et system for å utarbeide statistikker eller behandle avvikene utover å lukke dem. En respondent var kjent med at det finnes ansatte i politidistriktet som ikke vet hvordan man kommer seg inn i TTA. Respondenten var skeptisk til at HMS-modulen ligger i TTA-systemet:

Og så tenker jeg at å sause HMS inn i TTA-modulen, det burde kanskje vært et frittstående system. TTA er jo egentlig et dedikert system for de som driver med styring og ledelse, så det er ikke så naturlig for alle å gå inn der. Noen må be om hjelp, og når man må ta avvikene via andre, kan det gjøre at man kvier seg. Det må være sånn at terskelen for å skrive avvik må være ualminnelig lav, at man ikke må tenke passord, hvor det ligger hen.

En respondent mente det var lett å «melde seg ut av» systemet i den forstand at idet man har skrevet noe under tiltaksbehandlingen kan man krysse av for å lukke avviket. Det spiller ingen

rolle hva man skriver. Respondenten tvilte på at tiltaksbeskrivelsene blir kvalitetssikret lenger opp i organisasjonen. På denne måten kunne man lett misbruke systemet.

Respondentene var kjent med TTA-systemet og HMS-modulen. To respondenter hadde ikke kunnskap om at avvikene kan skjermes av de som fører avvikene. To av respondentene hadde en grei oversikt over hvor man fant instruksjer og regelverk om avviksrapportering. Det fremkom at lite opplæring i systemet gjelder for lederne som for de øvrige ansatte.

Til tross for at en respondent umiddelbart tenkte på TTA da jeg stilte et åpent spørsmål om hva respondenten tenkte om temaet avviksrapportering tidlig i intervjuet, kom han/hun frem til at han/hun slett ikke hadde så mye erfaring og kunnskap om TTA:

(...) men så tenkte jeg tilbake på, hva er det jeg har erfaring på? Og jeg har jo egentlig ikke erfaring på at vi melder så mye i TTA. Jeg har erfaring på at når det er noe som ikke fungerer på rutinene våre eller at vi mangler utstyr, eller noe i organisasjonen ikke fungerer, da tar vi tak i det og følger det i stedet for at vi overleverer det til leder.

Når det gjelder den videre håndtering av avvikene er respondentene usikre på hva det faktisk gjøres i distriktet i forhold til oversikt og statistikker. Det oppleves at HMS-rådgiveren i distriktet med jevne mellomrom deltar på ledermøter og melder fra dersom noen d.e. har åpne avvik. Det fremkommer ikke informasjon om overordnede mønstre i avvikene. Informasjonen heller mer i retning av at det nærmer seg et AMU-møte og avvikene bør lukkes innen den tid.

Jeg har et håp om at systemet fungerer innover, at det blir tatt opp. Primært er det jeg som skal løse den mulige kilden da, og det prøver jeg etter beste evne å gjøre. Ellers så sildrer jo dette videre inn i vårt system da til verneombudet osv. Så jeg håper i den forstand, at noen tar og bruker det i forebyggende øyemed, over meg. Men om det blir gjort er jeg litt usikker på.

Felles for respondentene er at de håndterer avvikene som kommer inn ved å lukke avvikene. Dette gjør de enten ved å iverksette tiltak eller å vurdere det dithen at det ikke på nåværende tidspunkt skal eller kan iverksettes tiltak. Avviket sendes eventuelt videre til andre som vurderes å være rette mottaker. Respondentene ikke overbevist om at avvikene bearbeides systematisk videre. En respondent var åpen på at han/hun ikke tok ansvar for mer enn egen d.e.:

Jeg føler at min ansvar som (...), det strekker seg veldig kort. Det dreier seg om å ordne opp her. Føler kanskje ikke det store ansvaret for å være ærlig, for resten.

Tidligere kapitler har vist at respondentene har en formening om at avviksrapporteringssystemet brukes med vikarierende motiv. Dette bidrar til å undergrave tilliten til systemet. En av respondentene er eksplisitt på at han/hun ønsker færrest mulig avvik på d.e. Respondenten mente at få avvik er et tegn på at d.e. fungerer godt og ting tas tak i før det utvikler seg til avvik. Respondenten mente dette fungerer på d.e. fordi han/hun har en åpen dør og de ansatte finner det lett å komme direkte til respondenten med ting de har på hjertet. Respondenten erkjente imidlertid at fravær av avvik på andre d.e. enn sin egen kan bety at de ansatte ikke tør si ifra.

To av respondentene motiverer ikke de ansatte til å bruke avviksrapporteringssystemet. De ønsker å håndtere avvikene på lavest mulig nivå, eller ta tak i ting før det utvikler seg til å bli avvik. En respondent ber ansatte rapportere avvik de gangene noen henvender seg til han/henne med et problem. Det er generelt lite fokus på temaet. På to av d.e. har man morgenmøter der HMS tas opp eller man lufter forskjellige problemstillinger. Når det gjelder avviksrapporter som går på ansattes holdning og atferd, anser en respondent at dette er personalsaker som er hjemmehørende hos lederen som en ren personalhåndtering, eventuelt hos personalavdelingen. Til tross for dette erkjente samme respondent at det kunne kategoriseres som avvik.

En respondent mente HMS var svært viktig på en arbeidsplass og hadde fokus på dette. Han/hun så samtidig at han/hun ikke oppmuntret de ansatte til å bruke avviksrapporteringssystemet.

5.2.1 Tiltak som ledere mener kan bidra til at de i større grad kan bruke avviksrapporteringssystemet forebyggende

Respondentene hadde følgende innspill til hvilke tiltak som kunne bidra til at de ville bruke avviksrapporteringssystemet som et verktøy for å forebygge uønskede hendelser:

Politiet som organisasjon må legge til rette for at avvik meldes inn. Dette må forankres fra toppen, altså sentralt fra POD. Ledere må få en forståelse av hvordan avviksrapporteringssystemet er ment å være. Hvilke rutiner som gjelder og hvilke forventninger det er i forhold til dette. Nasjonalt må ledernes kompetanse løftes og temaet aktualiseres. Videre må gevinsten ved å bruke systemet synliggjøres. En må være omforent om målet og hva man skal få ut av det.

En respondent mente at det ikke ville lønne seg å forsøke å forbedre det systemet man allerede har:

(...) vi må starte helt på null, for vi har fått inn det med avvikshåndtering via et arbeidstidssystem. Vi har ikke fått dette systemet fordi vi trenger et avvikssystem for å få bedre kvalitet på det vi gjør, men vi har fått det inn gjennom at teknikere har lagd et IT-system for å styre arbeidstiden, så er det slengt på noe avvikssystem fordi loven krever det.

IKT-systemet burde forbedres, endres eller byttes. Dette fordi det skal bli enklere for de ansatte å føre avvik samt at man bør kunne utarbeide statistikker og trender på en enkel måte.

Respondentene etterlyste en tydeliggjøring av hva som skal defineres som avvik. I dag anser respondentene at «definisjonen» er for rund. «Absolutt alt» kan rapporteres som avvik. Dette kan medføre at en ikke legger så mye energi som man burde inn i avvikene som rapporteres. Dersom de avvik som ble rapportert var faktiske avvik, burde det være krav til lederne om at avvikene skulle behandles innen en viss tid. Slik det er i dag kan avvikene ligge lenge uten at det får noen konsekvenser:

Vi må finne de rette sakene, så må vi få inn den rette håndteringen innen rett tid. Avvik er en ferskvare det, om det blir for gammalt hjelper det ikke å ta tak i det.

En respondent mente det ikke kunne være opp til den enkelte å måtte gå inn i avviksrapporteringssystemet for å høste erfaringer derfra. Det burde for eksempel være AMU-systemet som skulle ha det overordnede ansvaret for å fange opp avvik med fellesnevnerne som kunne tilkjennegi sykdomstegn i organisasjonen. Dette måtte deretter tas videre i d.e.

5.3 OPPSUMMERING

Dette kapittelet har presentert empiri fra intervjuene av respondentene fra det taktiske og det strategiske nivået i Romerike politidistrikt. Intervjuene hadde som formål å finne årsaken til hvorfor innsatspersonellet i så liten grad rapporterer avvik, herunder egne og kollegaers feilhandlinger. I tillegg ønsket jeg å utforske hvorfor ledere i så liten grad benytter dette verktøyet systematisk, i forebyggende øyemed. Dette spørsmålet anser jeg som viktig fordi ledelsens engasjement er essensielt for blant annet å motivere de ansatte til å rapportere avvik.

Intervjuene med respondentene fra det taktiske nivået åpenbarte en relativt stor kunnskapsbrist i forhold til avviksrapportering. Intervjuene gir en klar indikasjon på manglende bevisstgjøring av mannskapene på temaet i politidistriktet. Respondentene var samstemte om at lojalitet, tillit og samarbeid fremstår som klare verdier i forholdet til sine kollegaer. Intervjuene indikerte fravær av tillit til avviksrapporteringssystemet og motivasjon til å bruke det.

Respondentene fra det strategiske nivået gjenspeilet i relativt stor grad innsatspersonellens manglende kunnskap og kjennskap om avviksrapportering. Lederne bruker ikke dette avviksrapporteringssystemet som et verktøy i forebyggende øyemed. Årsakene til dette begrunnes blant annet med et IKT-system man vanskelig kan få ut god, forebyggende informasjon fra og som man kan lære av. Videre kunne det fremstå som at avviksrapporteringssystemet blir brukt med vikarierende motiv. Dette reduserte respondentenes motivasjon til å behandle avvikene på en troverdig måte.

I det følgende kapitlet skal den presenterte informasjonen fra intervjuene diskuteres mot det teoretiske rammeverket med det formål å besvare studiens problemstilling.

6 DISKUSJON

Denne studien har til hensikt å besvare problemstillingen:

Hvorfor har politiet svak rapporteringskultur?

Hvilke tiltak kan gjøres for å bedre den?

Min problemstilling består av to elementer. Jeg utarbeidet seks forskningsspørsmål som skulle bidra til å besvare problemstillingens første element, hvorfor har politiet svak rapporteringskultur. Forskningsspørsmål 7 skulle bruke funn fra forskningsspørsmålene 1-6 for å besvare problemstillingens andre element, hvilke tiltak kan gjøres for å bedre politiets svake rapporteringskultur?

Hittil har jeg presentert mitt teoretiske rammeverk som belyser problemstillingen. Teorien antydte at politikulturen slik den er beskrevet i litteraturen, på mange måter fremstår som motstridende til de krav Reason (1997) mener må være tilstede for å oppnå en god sikkerhetskultur. Dette omfatter også kravene til en god rapporteringskultur.

Jeg valgte å bruke luftfarten som «det gode eksempel». Årsaken til dette var min opplevelse og til dels kunnskap om, deres sterke fokus avviksrapportering. Hensikten med dette var å speile eller sammenlikne politiet opp imot et praktisk eksempel og mot det fremlagte teorigrunnlaget. Jeg presenterte derfor empiri som adresserte de mer formelle avviksrapporteringssystemene hos luftfarten og politiet.

De nærmeste til å kunne besvare problemstillingen er de som føler det «på kroppen». Deres opplevelser og forståelse er av essensiell betydning for forskeren. Det er de som eier sin egen sannhet. Jeg intervjuet derfor syv polititjenestemenn som tjenestegjør i den skarpe enden. Jeg intervjuet også tre ledere på strategisk nivå. Resultat og analyse fra intervjuene ble presentert i kapittel 5.

I det følgende vil jeg diskutere funn og observasjoner fra empirien med utgangspunkt i forskningsspørsmålene empirien tok sikte på å få svar på. Deretter vil jeg oppsummere. Under oppsummeringen vil jeg presentere tiltak studien har vist at kan bedre politiets rapporteringskultur. Formålet med diskusjonen er å kunne trekke konklusjoner som bidrar til å besvare denne studiens problemstilling.

6.1 POLITIETS AVVIKSRAPPORTERINGSSYSTEM SPEILES OPP IMOT LUFTFARTENS AVVIKSRAPPORTERINGSSYSTEM

I kapittel 4 presenterte jeg empiri fra luftfarten og politiet. Disse dataene ble samlet inn for å besvare forskningsspørsmålene:

1. Hvilke systemer finnes i norsk luftfart i forhold til avviksrapportering?
2. Hvordan håndteres avvik i praksis i luftfarten?
3. Hvilke systemer finnes i norsk politi i forhold til avviksrapportering?
4. Hvordan håndteres avvik i praksis i politiet?

Formålet med disse forskningsspørsmålene var å beskrive henholdsvis luftfartens og politiets avviksrapporteringssystem med det formål å finne et gap mellom de to systemene. Dette gapet kan i sin tur bidra til å belyse og besvare oppgavens problemstilling. I så måte vil empirien som adresserer de formelle avviksrapporteringssystemene bidra til å besvare forskningsspørsmål:

7. Hvilke tiltak kan gjøres for å bedre politiets rapporteringskultur?

I det følgende vil jeg derfor speile politiets avviksrapporteringssystem opp imot luftfartens avviksrapporteringssystem. Jeg finner det naturlig å presisere at luftfarten ikke er forskningsobjektet i studien. Jeg vil derfor ikke diskutere om luftfarten oppfyller «kravene» i teorien i forhold til hvordan man skal oppnå en god rapporteringskultur.

I det teoretiske rammeverket, så vi at åpenhet om feilhandlinger og uønskede hendelser er viktig for å lære av dem og med det kunne iverksette sikkerhetstiltak (Rausand og Utne, 2009). Dette forutsetter tillit. For å oppnå tillit kreves det sikkerhet mot disiplinære reaksjoner innen rimelighetens grenser, konfidensialitet eller anonymitet, at en har separate enheter som samler inn, analyserer/rapporterer og som sanksjonerer (Reason, 1997). Ansatte må bli motivert til å skrive avviksrapporter. En slik motivasjon kan oppnås ved blant annet å gi raske, nyttige og forståelige tilbakemeldinger. Det må også være enkelt å utarbeide rapporten. De ansatte må være overbevist om at målet med avviksrapporteringssystemet er å identifisere de organisatoriske, bakenforliggende faktorene som tillater at feilhandlinger skjer. De må se verdien av å melde avvik.

Luftfarten er pålagt innrapportering av ulykker og uønskede hendelser. Dette gjenspeiles i det gjeldende regelverk for norsk luftfart, herunder Luftfartsloven og Bestemmelser for sivil luftfart (BSL). ICAOs anbefalinger i Annex 13, som omhandler «Incident reporting, data systems and information exchange», samt EUs forordning nr 376/2014 om «Just Culture» er implementert i norsk luftfart og gjeldende regelverk.

I presentasjonen av empirien tilknyttet luftfarten, så vi at det overfor nevnte regelverk er detaljert og relativt omfattende. Avviksrapporteringen fremstår som et essensielt verktøy for å opprettholde og forbedre flysikkerheten.

Hva gjelder politiets regelverk for avviksrapportering er dette i langt mindre grad detaljert. Instruksjonen som omfatter rapportering og håndtering av uønskede hendelser i HMS-håndboken er på fire A4-sider. Mye av plassen forbeholdt definisjoner, personskader, arbeidsulykker, varslinger til Spesialenheten for politisaker og POD, og at det kan besluttes interne undersøkelser på bakgrunn av avviksrapporter. Sammenfattet gir instruksjonen inntrykk av at det skal være en viss grad av alvorlighet i avvikene som meldes. Det fremstår ikke klart at også mindre alvorlige hendelser bør rapporteres for å bruke det i forebyggende øyemed.

Ved å lese luftfartens regelverk sitter man igjen med inntrykket av at avviksrapportering er viktig og gir gevinst i form av økt flysikkerhet for alle. Via Luftfartstilsynets hjemmeside poengteres det at hendelser som ikke er alvorlige er svært verdifulle å få rapporter om. Dette fordi de kan representere årsaker og feil som kunne bidra til en ulykke. BSL er eksplisitt på at informasjonen man får via avviksrapportene benyttes til søk og redning, havariundersøkelser, analyser for å avdekke spesielle risikoområder og trender, skadebegrensning med mer. Sammen antyder dette klart for aktørene hva verdien i avviksrapportering er. Avviksrapportene bidrar til at Luftfartstilsynet kan presentere ulykkes-rater som sammen med ulykkes-kategorier representerer oppnådd flysikkerhetsnivå. Dette kan bidra til at ansatte blir overbevist om at formålet med avviksrapportering er å øke flysikkerheten. Videre er dette også et element som kan øke tilliten til systemet.

Politiets regelverk er utydelig med hensyn til å formidle verdien av avviksrapportering. Dette til tross for at de slår fast at formålet med avviksrapportering er å forebygge eller avdekke risikofaktorer og farefulle forhold. Med unntak av HMS-årsrapporten som utgis av POD, finnes det ingen kilder til statistikk, analyser eller utvikling knyttet til avviksrapportering.

Luftfarten beskriver detaljert om både hvem, hva, når og til hvem rapporteringsplikten gjelder. Politiet fastslår at alle som oppdager en uønsket hendelse plikter å rapportere. Som tidligere nevnt er det lett å knytte avvik opp mot alvorlige hendelser ut fra HMS-håndbokens instruks. I tillegg er rapporteringsplikt for polititjenestemenn også omtalt i politiinstruksen og påtaleinstruksen. Politiinstruksen og påtaleinstruksen omhandler begge rapporteringsplikten i forhold til tjenestemenn som har gjort en ulovlig eller straffbar handling i tjenesten. Dette skal meldes til henholdsvis leder og Spesialenheten for politisaker.

Sikkerhet mot disiplinære reaksjoner innen rimelighetens grenser er en av forutsetningene for å skape tillit til avviksrapporteringssystemet. Luftfarten har implementert «Just Culture». Dette fremkommer tydelig i regelverket. Det fastslåes at for å fremme rapporteringskulturen, skal både den som rapporterer samt personer som blir nevnt i rapporten, beskyttes fra sanksjoner. Politiets HMS-håndbok sier ikke noe om beskyttelse fra sanksjoner ved rapportering av avvik. Derimot gis de som rapporterer avvik, vern mot gjengjeldelse gjennom Arbeidsmiljøloven. Dette fordrer at de ansatte finner frem til bestemmelsen i arbeidsmiljøloven selv eller at andre forteller om dens eksistens.

Et annet element i teorien som anses som verdifull i forhold til å skape tillit til avviksrapporteringssystemet er konfidensialitet eller anonymitet. Konfidensialitet kan motivere til økt avviksrapportering. Ulempen kan være at det reduserer muligheten for å innhente utfyllende opplysninger og at det kan øke risikoen for at såkalte «bråkmakere» sender inn avviksrapporter, altså at det kan være vikarierende motiv for å rapportere som nødvendigvis ikke er positive. Dette kan løses ved å fjerne identifiserende elementer i avviksrapportene underveis i prosessen.

Luftl. § 12-19 fastslår taushetsplikten undersøkelsesmyndigheten har om alle opplysninger som er innrapportert. Opplysningene lagres elektronisk, men skal ikke inneholde identifiserende elementer. Luftfartstilsynet publiserer utvikling og sortering på enkelte sikkerhetsindikatorer. Dette gjør de uten å identifisere den som rapporterer, organisasjonen eller omtalte personer. I de tilfellene det vanskelig lar seg gjøre å omtale en sikkerhetsindikator uten å eksponere avsenderen publiseres de ikke, men brukes til hjelp internt i tilsynsarbeidet. Dette gjøres i henhold til EUs forordning nr. 376/2014. Rapportering skal ikke benyttes til å fordele skyld. Rapportørene skal være beskyttet og detaljer knyttet til rapportene fjernes før den legges i databasen.

Politiets HMS-håndbok sier ikke noe om temaet konfidensialitet eller anonymitet vedrørende avviksrapporter som skrives i TTA-systemet. HMS-modulen i TTA er et åpent system som alle ansatte har tilgang til. Avvikene er synlige og tilgjengelige for de ansatte. Det er mulighet for rapportøren å skjerme avviket. Dette gjøres i svært liten grad. I Romerike politidistrikt blir 1-2 avvik skjermet pr år. Intervjuene jeg foretok i forbindelse med denne oppgaven viste at kun én av respondentene fra taktisk nivå var klar over skjermingsmuligheten.

Temaet konfidensialitet er likevel ikke helt fraværende i HMS-håndboken. Temaet blir omtalt i forbindelse med at ansatte kan anmode om at det iverksettes interne undersøkelser på bakgrunn av avviksrapporter. Undersøkelsesgruppen som eventuelt nedsettes, utarbeider en rapport basert på sine undersøkelser. Denne rapporten skal ikke identifisere omhandlede personer.

At det er separate enheter som samler inn, analyserer/rapporterer og som sanksjonerer er også et element som er viktig for å skape tillit til et avviksrapporteringsystem.

Avviksrapporteringskjemaet NF-2007 som benyttes i luftfarten, går inn i en nasjonal database som er drevet av Luftfartstilsynet. En inspektør i tilsynet kvalitets-sikrer innholdet før rapporten går inn som en del for statistisk gjenbruk og inn i sikkerhetsindikatorer og sikkerhetsmålinger. Det er flyselskapene som har ansvar for å lukke avvikene. Luftfartstilsynet overvåker og går inn i dialog med flyselskapene dersom de ser antydninger til uønskede trender. Når det gjelder luftfarten har jeg avgrenset dette til å omhandle luftfarten på nasjonalt nivå, altså Luftfartstilsynet og de regelverk som gjelder. Dette begrenser informasjonen om hvordan aktørene i norsk luftfart forholder seg med hensyn til separate enheter for innsamling, rapportering og sanksjonering.

Når det gjelder politiet fremgår det av HMS-håndboken at avvikene går til nærmeste leder som skal undersøke årsaksforhold og iverksette eventuelle korrigerende tiltak. Videre analyse av politidistriktets avviksrapportering er ikke nevnt med unntak av at status for innrapportering av uønskede hendelser og håndteringen av dette, skal fremlegges som fast sak i AMU.

Raske, nyttige og forståelige tilbakemeldinger er viktige for å motivere de ansatte til å skrive avviksrapporter. Det må være enkelt å utarbeide rapportene og de ansatte må være overbevist om formålet med avviksrapporteringen. Igjen må det presiseres at oppgaven er avgrenset til å omhandle det overordnede nivået i luftfarten. Det som i det følgende er skrevet om

tilbakemeldingen gjenspeiler derfor det som håndteres fra Luftfartstilsynet og ikke i de enkelte aktørenes organisasjoner.

Vi har tidligere sett at rapportene som går til Luftfartstilsynet bidrar til statistikk og målinger som indikerer sikkerhetsnivået i luftfarten. Analyser og oppfølging skjer på nasjonalt nivå og gir et beslutningsgrunnlag for iverksettelse av korrigerende eller forebyggende tiltak for å bedre flysikkerheten. Gjennomføring og effekten av tiltakene overvåkes. Organisasjonene skal jevnlig informere de ansatte om disse prosessene.

Politiets avvikssystem sender automatisk melding til rapportør idet avviket lukkes. Det er også dette som er satt som krav i HMS-håndboken. Den som har rapportert et avvik skal få tilbakemelding straks det er besluttet korrigerende tiltak.

Avviksskjema NF-2007 brukes i luftfarten på nasjonalt nivå. Skjemaet rutes automatisk til de rette mottakere. Skjemaet er vedlagt BSL A 1-3. Der beskrives det også hvor det kan hentes fra utover BSL. Det informeres om hvor skjemaet blir rutet og formålet med rapporten. BSL pålegger organisasjonene å tilrettelegge for at ansatte kan foreta rapportering. EU forordning nr. 376/2014 presiserer betydningen av gode rapporteringsskjemaer. Dette er for å sikre at informasjonen fra rapportene, som benyttes til analyser, ikke kommer fra ukorrekte data.

Politiets avviksrapporteringsskjema ligger i datasystemet TTA, under HMS-modulen. Systemet er tilgjengelig for alle. Det er et forholdsvis enkelt skjema som i utgangspunktet skal være enkelt å utarbeide rent praktisk. Systemet gir derimot ingen informasjon om hva som skjer med rapporten idet den sendes inn eller hva formålet med avviksrapporten er.

Som nevnt innledningsvis i denne oppgaven, deles «Rapporteringsprisen» ut under Luftfartskonferansen i Bodø. Prisen tildeles organisasjoner som har skapt en positiv rapporteringskultur, er åpne og bevisste på at for å bli enda bedre, må man hjelpe hverandre. Det er grunn til å anta at en slik tilnærming til avviksrapportering, i tillegg til indikatorer på sikkerhetsnivå og et generelt sterkt fokus, har en motiverende effekt på aktørene i norsk luftfart.

Få elementer i politiets avvikshåndteringssystem synes å bidra i særlig stor grad til å motivere de ansatte til å rapportere avvik.

6.2 POLITIETS SVAKE RAPPORTERINGSKULTUR

Det foregående kapittelet fokuserte på de mer formelle avviksrapporteringsystemene hos politiet og luftfarten. Vi så at det er få elementer i politiets regelverk og retningslinjer som omhandler avviksrapportering som bidrar til å motivere de ansatte til økt grad av rapportering. Luftfarten på den andre siden er tydelige og eksplisitte på avviksrapporteringens betydning for sikkerheten i luftfarten.

I det følgende skal fokuset rettes mot respondentenes forståelse av hvorfor politiet har en svak rapporteringskultur. Innsamlet data fra intervjuene av respondentene fra det taktiske og strategiske nivået i politiet skal diskuteres mot det teoretiske rammeverket som er presentert i oppgaven.

Intervjuene hadde som formål å besvare forskningsspørsmålene:

5. Hvorfor rapporterer polititjenestemenn i så liten grad avvik, herunder egne og kollegaers avvik?
6. Hvorfor bruker ikke ledere i politiet i større grad avviksrapportering som et verktøy til å forebygge uønskede hendelser?

Svarene på de nevnte forskningsspørsmål vil i sin tur bidra til å besvare forskningsspørsmål 7, som er en del av problemstillingen:

7. Hvilke tiltak kan gjøres for å bedre politiets rapporteringskultur?

Dette forskningsspørsmålet besvares i kapittel 6.3 «Oppsummering og forslag til tiltak som kan bedre politiets rapporteringskultur».

I foregående kapittel innledet jeg med å vise til hvilke elementer teorien mener må være tilstede for å oppnå en god rapporteringskultur. Tillit og motivasjon er kjerneelementene for å skape åpenhet om feilhandlinger og uønskede hendelser. De ansatte må se verdien av et avviksrapporteringsystem. Ledelsens engasjement er essensielt. Ethvert forsøk på forbedringer i en organisasjons sikkerhet reduseres uten støtte fra ledelsen. Disse elementene vil bli diskutert mot informasjonen som har fremkommet i de foregående kapitler. Jeg innleder likevel diskusjonen med det jeg anser som et sterkt funn i studien. Dette er en påfallende stor kunnskapsbrist i forhold til avviksrapportering.

6.2.1 Mangel på kunnskap og kompetanse om avviksrapportering bidrar til en svak rapporteringskultur

Før jeg startet med intervjuene hadde jeg en mistanke om at kunnskap om avviksrapportering kunne vise seg mangelfull. Etter et par intervjuer ante jeg konturene av et tema som var nærmest ukjent for respondentene. Dette inntrykket forsterket seg ytterligere.

Begrepet avviksrapporter var ikke ukjent for noen. Alle kjente til det og at det fantes i TTA-systemet. Noen kunne skrive en avviksrapport, men de fleste visste ikke hvordan man rent praktisk skulle gjøre det. Flere visste også hvor de kunne finne regelverk og instruksjoner om avviksrapportering.

Det er ingen opplæring i TTA-systemet på Politihøgskolen. Da man starter i jobb er det svært begrenset eller ingen opplæring om avviksrapportering. Flertallet av respondentene visste ikke hvordan avviket ble håndtert videre etter at det var ført i TTA. I tillegg til usikkerhet om hvordan man skal rapportere avvik, var det også usikkerhet om hva som skulle rapporteres som avvik.

Den største kunnskapsbristen lå i det å forstå hva man kan oppnå med en god rapporteringskultur. Det det handler om mer enn, satt på spissen, å få fikset kontorstolen eller fremsatt et ønske om skulderhylster. Eller slik den største kategorien i politidistriktets avviksstatistikk viser, å melde ifra om at det ikke var utdannet IL på jobb. Videre handler det om at feilhandlinger uten konsekvenser som kan fremstå som ubetydelige, kan bidra til å oppdage eventuelle latente feil. Dette var åpenbart en ny tanke for flertallet av respondentene, men den var ikke uvelkommen. En av respondentene som underveis i intervjuet innså hvor lite han/hun visste om avviksrapportering, argumenterte med seg selv: Han/hun erkjente at han/hun kunne jo sette seg inn i avviksrapportering selv men, som respondenten kom frem til, hvordan skal en etterspørre noe man ikke vet at finnes?

Kunnskapsbristen jeg har beskrevet er denne studiens sterkeste funn. Som vi vil se i den videre diskusjonen vil mangelen på kunnskap og kompetanse være en stadig tilbakevendende faktor.

6.2.2 En kultur preget av lojalitet og tillit reduserer viljen til skriftlig rapportering når gevinsten av rapportering er ukjent

Kulturen i en organisasjon vil i stor grad være styrende for de ansattes atferd.

Organisasjonskulturer utvikles gjerne ved en bevisst rekruttering av ansatte og deretter gjennom

en sosialiseringsprosess de nyansatte gjennomgår. Under sosialiseringen lærer nyansatte hvilken atferd som lønner seg for å bli akseptert. En sterk organisasjonskultur kan ha både positive og negative effekter (Jacobsen og Thorsvik, 2013; Martinussen og Huner, 2008).

Respondentene mente at de tok til seg hva eldre tjenestepersoner sa og gjorde i tjenesteutførelsen. De hadde erfaring og dermed gikk man i stor grad ut fra at det de gjorde var rett. Dette gjaldt også om atferden ikke var helt «etter boka». Dette samsvarer med den autonome kulturen som Granèr (2004, gjengitt i NOU 2009) mener dominerer den operative polititjenesten. Den autonome kulturen kjennetegnes blant annet ved at man tar straffeprosessuelle snarveier. Denne kulturen oppfattes som en effektiv måte å jobbe på, også av ledelsen. Det kan virke som en negativ trend, men kan også oppfattes som en nærmest uunngåelig prosess. Politiet forholder seg til et omfattende regelverk. Likevel vil mangfoldet av oppgaver som møter en polititjenestemann i den operative tjeneste, medføre et gap mellom regelverk og oppdrag. Det er naturlig at dette gapet fylles med kunnskap og erfaring kollegaer imellom som utvikler seg til å bli en praksis. Dette til tross for at kunnskapen og praksisen kan være i strid med gjeldende regelverk (NOU 2009:12). Etter tre års utdanning på Politihøgskolen kan man vanskelig være forberedt på alle uventende situasjoner en kommer opp i. Det er derfor naturlig at de yngre tjenestemenn kopierer de erfarne. En svak rapporteringskultur medfører at lederne ofte ikke er klar over praksisen som har utviklet seg. De kan derfor leve i den tro at de eksisterende prosedyrene er gode nok. Dette vil redusere mulighetene for organisatorisk læring og forbedring (Reason, 2013).

En respondent mente de yngre tjenestemennene fremstod som lite kritiske til atferden de kopierte fra de mer erfarne kollegaene. Johannessen (2013) mener gruppeidentitet og tilhørighet preger den operative politikulturen i stor grad. Et risikofyllt yrke krever samarbeid og tillit blant mannskapene. Sterk lojalitet er et trekk ved politikulturen. Dette er i tråd med respondentenes opplevelse av kulturen på de operative avdelingene. Respondentene nevnte nettopp en sterk kultur preget av lojalitet, samhold, tillit og et gjensidig avhengighetsforhold. Det ble forstått som særdeles viktig å kunne stole på makkeren sin og vise versa. Som en respondent uttrykte det, det er «oss mot resten». Dette kan til en viss grad knyttes til en av de oppgitte årsakene til «the blue code of silence». Man anser at «krigen mot kriminalitet» rettferdiggjør metodene (Loyen, 2011).

På den annen side var respondentene bestemte på at de ikke tolererer såkalt «råtne epler» i politiet. De ville ikke hatt et problem med å melde fra dersom kollegaer gjorde noe direkte

ulovlig i tjenesten. Dette ble blant annet forklart med at tilliten mellom kollegaene allerede var brutt ved en lovovertrødelse. Dette reflekterer respondentenes lojalitet ikke bare til kollegaer, men også til politiet som organisasjon. Dette er i henhold til Loyens (2011) påstand om at lojaliteten polititjenestemenn føler er tosidig. Lojaliteten mellom kollegaer i den skarpe enden som dekker hverandres rygg, og lojaliteten til politiet som organisasjon.

Det å rapportere avvik på egne eller kollegaers feilhandlinger var i hovedsak en noe fjern tanke for respondentene. Dette handlet i stor grad om lojalitet og tillit til kollegaene. Respondentene benyttet seg av begrep som «å sladre» eller «tyste» på kollegaen sin. Dette ville påvirke tilliten dem imellom negativt. I en risikofylt hverdag mente respondentene at man måtte stole på hverandre og beskytte hverandre. Dette forholdet kunne problematiseres dersom man «snakket på» hverandre. Flere av respondentene mente at kulturen blant de operative mannskaper kunne være til hinder for å rapportere avvik. Dette er overensstemmende med hva Johannessen (2013) sier om den sterke lojaliteten som finnes i den politioperative tjenesten. Gjennom gruppen får man både beskyttelse og mulighet til å redusere risikoen for vold og trusler.

Informasjonen fra intervjuene som berørte begrepet politikultur var i stor grad sammenfallende med forskningen på politikultur, særskilt den operative politikulturen. Det er forlokkende å konkludere med at politikulturen i de operative avdelingene er forklaringen til en svak rapporteringskultur. Lojalitet og tillit står i veien for avviksrapportering. På den annen side ville dette være for lettvinnt og kanskje også feil. Dette fordi det etter intervjuene fremstod som at det kanskje sterkeste funnet i denne studien, var fraværet av kunnskap og/eller kompetanse om avviksrapportering. For flertallet av respondentene fra den skarpe enden var intervjuet med meg første gang de virkelig reflekterte over temaet. For respondentene med lengre fartstid og mer kjennskap til avviksrapporteringssystemet, var det likevel en forholdsvis ny tanke å bruke systemet til å trende hendelser over en lenger periode for å bruke det i forebyggende øyemed.

Flertallet av respondentene var i hovedsak skeptiske til å rapportere avvik på kollegaer og eventuelt seg selv. Dette handlet blant annet om avhengighetsforholdet kollegaene imellom. De skal dekke hverandres rygg og måtte stole på hverandre. Intervjuene kan tolkes dithen at dersom det hadde blitt bygd opp en kultur der normen var å føre avvik med det formål å gjøre deres arbeidshverdag tryggere, ville respondentene ha gjort dette. Det måtte dog være normen i politiet og gruppen måtte være omforent om at det er «slik vi gjør det her». Teorien sier at

organisasjonskultur har mange effekter på de ansatte, både positive og negative. Forskning på politikultur sier mye om at det spesielt i den operative kulturen er elementer som bidrar til en aversjon mot å rapportere på hverandre. Det har også fått et eget begrep, «the blue code of silence». Slikt sett kan vi si at organisasjonskulturen har en negativ effekt. Det å tie om feilhandlinger og nesten-ulykker fratår organisasjonen mulighetene til de «gratis leksjonene». Intervjuene viste i stor grad polititjenestemenn med mye omtanke for sine kollegaer og sitt yrke. Dette vil kunne bidra til at dersom de ble overbevist om at et avviksrapporteringssystem bidrar til økt sikkerhet for alle, inkludert publikum, ville de bruke det. Dette kan tolkes dithen at politikulturen i de operative avdelingene faktisk kan gi en positiv effekt. Det å gjøre jobbhverdagen mer sikker handler like mye om lojalitet, tillit og gruppetilhørighet, som det å ikke «tyste» på hverandre. Utfordringen er at de ansatte ikke blir gjort kjent med gevinstene av et velfungerende avviksrapporteringssystem. De har heller ikke erfaringer med at systemet blir brukt for å finne bakenforliggende årsaker til at feilhandlinger kan skje slik at de kan forebygges.

Organisasjoner må ha en informert kultur for å ha en god sikkerhetskultur. For å oppnå en informert kultur er fire bestanddeler nødvendige. Dette er en rapporterende kultur, rettferdig kultur, lærende kultur og en fleksibel kultur (Reason, 1997). Respondentene oppgav i hovedsak elementer fra sikkerhetsloven i sine definisjoner av begrepet sikkerhetskultur. Ingen respondenter definerte avviksrapportering inn i sikkerhetskulturen.

I tillegg til de formelle prosedyrer og retningslinjer som styrer en organisasjon, vil det eksistere en uformell sikkerhetskultur som styrer medlemmenes atferd. Over tid kan det oppstå uformelle regler, rutiner eller normer og verdier som avviker fra de formelle. Dette kan gå på bekostning av sikkerheten (Aven et. Al, 2004; Reason, 1997). Tidligere så vi at yngre tjenestemenn tar etter de erfarne og kan fremstå som lite kritiske til hva de kopierer av løsninger. De erfarne vet best. Når løsningene fungerer er det liten grunn til å være mistroisk. Sikkerhetskultur defineres da også heller av sitt fravær enn sin tilstedeværelse. Det må derfor være tilstede en kollektiv årvåkenhet i organisasjonen over risikofaktorer (Reason, 2013). Respondentene hadde ikke reflektert over muligheten for å trende uønskede hendelser og at flere «små» avvik kan avdekke eventuelle latente feil i systemet og gi tilgang på «free lessons». Intervjuene pekte i retning av at respondentene heller tenkte kortsiktig med kortsiktige løsninger. Eksempler på dette var å få fikset utstyr som ikke fungerer tilfredsstillende. Dette kan tolkes til å avstemme 22. juli-

kommisjonens funn om manglende risikoforståelse og risikoerkjennelse i mange ledd i nasjonen. Et nærmest fraværende fokus på avviksrapportering i politiet kan være en negativ bidragsyter i så måte. Det er svært tilfeldig om man får kunnskap om avviksrapportering og hva denne kunnskapen består i.

Det var likevel ikke alle respondentene som opplevde at man ikke skrev avvik fordi en ikke ville kompromittere kollegaer eller seg selv. Enkelte mente at årsaken var at man ikke tenker avvik i det hele tatt. Avvik ble av de aller fleste respondentene ansett som feil/mangler på utstyr, lav bemanning og skader og/eller trusler mot polititjenestemenn. Andre ting som feilhandlinger var noe man tok opp muntlig, gjerne i patruljebilen. Man gjør opp seg imellom. Flere respondenter fremhevet at det var en god kultur for å ta opp ting muntlig både med kollegaer og ledere. Dette samsvarer med funn fra Ness og Sunde sin masteroppgave «Erfaringsoverføring i politiet – barrierer og muligheter» (2013). De fant at hendelser både rapporteres og behandles muntlig. Dette «muntlighets-prinsippet» viser at det er rom for å melde fra både til kollegaer og ledelsen. Viljen og ønsket om å bli bedre sammen er tilstede.

Erfaringslæring er et begrep det fokuseres på i politiet. Hvorfor gjøre dette muntlig når samtlige respondenter innså at dette forhindret organisatorisk læring? I figur nr. 5, som viser sammenhengen mellom individuell og organisatorisk læring, ser man at kunnskap må videreformidles til flere for å oppnå organisatorisk læring. Læring skjer først når individet og/eller organisasjonen endrer atferd på bakgrunn av kunnskap (Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Den muntlige tilnærmingen som preger den operative praksisen i politiet medfører at kunnskapen ikke spres. I beste fall medfører den læring hos de involverte, kanskje til og med på den enkelte driftsenhet dersom man tar opp ting med den lokale ledelsen. Dette henleder til å klassifisere politiet under en organisasjonskultur plassert i kategorien byråkratiske organisasjoner. I figur 4 som viser klassifisering av sikkerhetskultur i organisasjoner, ser vi blant annet at feil fører til lokale reparasjoner/isolerende tiltak i byråkratiske organisasjoner (Ron Westrum gjengitt i Reason, 1997).

De bakenforliggende årsakene til «muntlighets-prinsippet» som virker å prege politiet kan forklares med at polititjenestemennene ønsker å bli bedre og har mot til å ta «den vanskelige samtalen». Ved en muntlig tilnærming får de en direkte tilbakemelding fra mottakeren, både i forhold til hvordan mottakeren oppfatter og hvordan han responderer på meldingen. Mottakeren

får mulighet til å forklare seg. Videre har «avsenderen» kontroll på meldingen. Den blir ikke sendt videre i et system man ikke har kunnskap om hvordan fungerer eller hva konsekvensene blir. Dette kan antyde at vi er tilbake til begrepene lojalitet og tillit, både overfor kollegaer og politiet som organisasjon. Raske, nyttige og forståelige tilbakemeldinger på avviksrapporter er nødvendig for at ansatte i en organisasjon skal bli motivert til å melde avvik (Reason, 1997). Dette vil jeg komme tilbake til i kapitlet som tar for seg motivasjon.

Egne og kollegaers feilhandlinger oppfattes ikke som avvik slik respondentene så det. En respondent mente man anså feilhandlingene som hendelige uhell, eventuelt manglende eller feil opplæring. To respondenter oppgav som del av årsaken til at man ikke benytter seg av avviksrapportering ved egne eller andres feilhandlinger, var at man lett identifiserte seg med andres feilhandlinger samt at feil og nesten-uhell nærmest er en del av jobben. Reason (1990; 2013) skiller mellom feil og overtredelser. Feil er utilsiktet og oppstår gjerne som følge av glemsel, uoppmerksomhet og kunnskapsmangel. Feil kan reduseres ved at kvaliteten og leveringen av nødvendig informasjon i organisasjonen forbedres. Respondentene melder i all hovedsak ikke egne og andres feilhandlinger. De leverer i liten grad den nødvendige informasjon som kan bidra til å redusere feilhandlinger. Det at enkelte feil gjenkjennes og anerkjennes som noe som følger med jobben kan bidra til å normalisere avvikene. De gjøres så ofte at det blir rutine. Feilene nedgraderes derfor i forhold til ansett risiko (Reason, 2013).

6.2.3 Tilliten til avviksrapporteringssystemet påvirkes negativt av manglende konfidensialitet og en rettferdig kultur

Det kan være utfordrende å være åpen om feilhandlinger en selv eller kollegaer gjør. Det er derfor særdeles viktig å skape tillit til avviksrapporteringssystemet. For å oppnå tillit kreves det sikkerhet mot disiplinære reaksjoner innen rimelighetens grenser, konfidensialitet eller anonymitet, at en har separate enheter som samler inn, analyserer/rapporterer og som sanksjonerer (Reason, 1997).

Flertallet av respondentene hadde problemer med å svare på om de hadde tillit til politiets avviksrapporteringssystem. Dette ble begrunnet med for lite kjennskap til og erfaring med det. Med bakgrunn i det teorien hevder kreves for å oppnå tillit, diskuteres det i det følgende om politiets avviksrapporteringssystem har elementer i seg som bidrar til at de ansatte får tillit til systemet.

Respondentene var ikke kjent med begrepet rettferdig kultur eller «Just Culture». De var ikke kjent med at det finnes et vern mot gjengjeldelse ved rapportering av avvik. Det fremkom under intervjuene at det er lett å tenke på konsekvenser når man jobber i politiet. Konsekvenser for seg selv eller kollegaer. Til tross for dette var det kun én respondent som eksplisitt mente at det var en fare for å bli sanksjonert dersom han/hun meldte avvik på for eksempel en lederbeslutning. En rettferdig kultur klarer å skille mellom intensjoner, handlinger og konsekvenser. De klarer også å skille mellom vilde handlinger og handlinger uten skyld (Reason, 1997). Intervjuene gav inntrykk av at respondentene ikke stolte på at dette var tilfelle i deres organisasjon. Utsagn som at man heller ville «dytte det under teppet og komme unna med det» for å unngå eventuelle konsekvenser av en feilhandling samt at man var usikker i forhold til om man ble rapportert inn til Spesialenheten for politisaker, kan tolkes dithen. Reason (1997) hevder at for å få tillit til et avviksrapporteringssystem samt å bli motivert til å bruke det, må de ansatte bli overbevist om at rapporteringssystemet tar hensyn til dem som rapporterer. Målet med systemet må være å ikke fordele skyld, men å finne de bakenforliggende faktorer som tillater at feilhandlinger kan skje. Det har fremkommet lite informasjon i intervjuene som indikerer at respondentene er overbevist om dette.

På den annen side var ikke hovedinntrykket fra intervjuene at redsel for å «miste ansikt» ved å synliggjøre egne feil eller å bli satt under etterforskning av Spesialenheten for politisaker, det som i hovedsak var avgjørende om en rapporterte egne og andres avvik. Riktignok liker man ikke å gjøre feil og de færreste setter pris på at kollegaer får et dårlig inntrykk av egen kompetanse. Spesielt i den operative praksisen vil dette være nært knyttet til det å kunne stole på og beskytte hverandre i risikofylte situasjoner. Flere respondenter nevnte da også en hendelse der en kollega skjøt seg selv i foten under trening. De mente denne hendelsen ville «henge ved» vedkommende i politidistriktet. Disse uttalelsene kan ses i sammenheng med at man forklarer feil som personlige egenskaper som at vedkommende var inkompetent. Dette er et av «symptomene» i det Reason (2013) kaller VSS. Dette kan være negativt i et yrke der man er eksplisitt på det avhengighetsforholdet som finnes mellom kollegaene. Selstad (2006) fant i sin hovedoppgave om tillit og hendelsesrapportering blant flygere i Luftforsvaret, at pilotene anså det som en stor risiko å melde om egne feil fordi dette kunne påvirke andres oppfattelse av egen kompetanse. Denne risikoen valgte likevel pilotene å ta. Risikoen ble oppveiet av gevinsten som var økt flysikkerhet. Funn i IOM rapporten «To Err is Human» viste at dette ikke var tilfellet hos leger. Blant legene

har det ikke vært en tradisjon for rapportering og læring. Feil blir forbundet med inkompetanse. Dette ble påpekt som en av årsakene til svak kultur for avviksrapportering.

I forhold til pilotene i Selstad (2006) sin studie var respondentene i denne studien i langt mindre grad bevisst temaet avviksrapportering. Mange av refleksjonene respondentene mine gjorde i løpet av intervjuene var refleksjoner de ikke hadde gjort seg tidligere. Dette indikerer at vi må se refleksjonene i sammenheng med det flere respondenter påpekte som var at de kan svært lite om avviksrapportering. De tenker ikke avvik. De tar opp ting muntlig og saksbehandler på stedet.

På den annen side meldte respondentene om en høy terskel for å melde avvik. Dette begrunnes blant annet med at man ikke ønsker negative konsekvenser for en selv eller sine kollegaer. Respondentene mente derfor at en godt synliggjort bestemmelse om beskyttelse fra disiplinære reaksjoner innen rimelighetens grenser ville bidra til økt avviksrapportering.

Som omtalt tidligere var det ikke en stor bekymring blant respondentene om at de ville fremstå som inkompetente dersom de meldte fra om egne feilhandlinger. Samtidig trakk flere frem et eksempel som antydte at de selv tvilte på kompetansen til vedkommende som skjøt seg selv i benet. Dette indikerer at helt fraværende som en påvirkende faktor for ikke å synliggjøre egne feil er det ikke. Dette leder oss inn på et annet element som øker tilliten til et avviksrapporteringssystem - konfidensialitet.

Flertallet av respondentene var ikke klar over at avvikene ligger åpent i TTA. Det var kun én respondent som visste at rapportøren kan skjerme eget avvik. Respondentene evnet å se både fordeler og ulemper ved et åpent avviksrapporteringssystem. Blant fordelene ble det nevnt at siden alle kan se avvikene åpner det mulighetene for at andre kan lære av det. Det tilkjennegir at det er rom i organisasjonen for å melde avvik. Økt pålitelighet ble også nevnt. Ved å sette igjen egen signatur på avviket reduserte det sjansen for at det finnes vikarierende motiv for avviket. Ulempene ved et åpent avviksrapporteringssystem kunne være at rapportøren fremstår som inkompetent. En respondent påpekte at et lite feilgrep kan definere hva folk tror om deg. Flere respondenter gav også inntrykk av at man ikke var lysten på å fremstå som en «klager og syter» i en, til en viss grad, «macho-kultur».

Samlet gir tilbakemeldingene i intervjuene et inntrykk av at ulempene ved et åpent rapporteringssystem er større en fordelene. Et argument i forhold til dette er at mange av

fordelene som blir nevnt, er forhold de har omtalt i andre deler av intervjuene som ikke fungerer tilfredsstillende i politiets avviksrapporteringsystem. Et eksempel på dette er mulighetene for læring. Respondentene delte synet på at man kan lære av andres avvik selv om fåtallet mente de faktisk gjorde det. Ved å se på Romerike politidistrikts avviksstatistikk er det også tydelig at det man i hovedsak rapporterer har med utstyr og bemanning å gjøre, ikke ferdigheter og kunnskap.

Argumentene for ulempene ved et åpent avviksrapporteringsystem fremstår derfor i stor grad som mer tungtveiende. De hentyder til forhold som går på respondentenes kompetanse og kanskje til og med integritet. Som vi tidligere har sett, er det viktig for polititjenestemenn å fremstå som kompetente. Polityrket har det i seg at de ansatte er opptatt av å sørge for sikkerhet for seg selv og i særdeleshet makkeren sin.

Det var bred enighet blant respondentene om at et system som av-identifiserte rapportøren før publisering av avviket var den rette veien å gå. Jeg anser derfor at mangelen på konfidensialitet er en faktor som påvirker politiets rapporteringskultur. Det er likevel ikke belegg for si at faktoren er avgjørende på noen måte fordi flere av respondentene var ikke klar over at avvikene lå åpent i TTA.

Teorien sier at en faktor som kan fremme tilliten til et avviksrapporteringsystem, er egne enheter som samler inn, analyserer/rapporterer og sanksjonerer. Mindretallet av respondentene var klar over hvordan avvikene ble håndtert videre etter at det var skrevet inn. Forståelsen av at avviket gikk til lederen deres var likevel tilstede. Dette var ikke et forhold respondentene hadde sterke meninger om. Likevel kan respondentene som mente at det å føre et avvik var et sterkt signal til ledelsen trekkes frem. Det var en måte å si ifra til ledelsen om at nå er det nok, dette er ikke bra nok og så måtte man stå for avviket sitt. Dette indikerer at det handler om mot til å tørre å si ifra til en leder man må forholde seg til også i fremtiden. Sammenholder man denne uttalelsen mot respondentene som var overbevist om en leders skjulte sanksjonsmuligheter og at avviket ville slå tilbake på deg som en boomerang, kan det argumenteres for at avvikssystemet slik det er i dag med rapportering til nærmeste leder, kan påvirke den tilliten ansatte har til rapporteringssystemet.

6.2.4 Manglende tilbakemeldinger på avviksrapporter reduserer de ansattes motivasjon til skriftlig rapportering

For at de ansatte skal bli motivert til å skrive avviksrapporter må det gis raske, nyttige og forståelige tilbakemeldinger (Reason, 1997).

Respondentene var omforente om at tilbakemeldinger var et viktig element. Som vi har sett hadde ikke alle respondentene erfaring med systemet og dermed ikke erfaring i forhold til hvordan dette fungerer i praksis i politidistriktet. Likevel, det omtalte «muntlighets-prinsippet» som praktiseres kan gi en pekepinn på viktigheten av tilbakemeldinger. Noe som ble trukket frem og som var av betydning for hvorfor man ønsket å ta ting muntlig, var nettopp at man fikk en umiddelbar respons og tilbakemelding. Til sammenlikning følte derimot enkelte respondenter at man mistet kontrollen på eget avvik ved å sende det via systemet. Enkelte respondenter hadde opplevd at det ble iverksatt tiltak på bakgrunn av en avviksmelding. Dette hadde følt motiverende. Et tiltak som iverksettes betrakter jeg som en form for tilbakemelding. Andre respondenter hadde opplevd det motsatte eller hørt om andre som ikke hadde fått noen form for tilbakemelding etter å ha rapportert avvik. Dette fremsto som negativt i forhold til å bruke systemet. Det eksisterer en forholdsvis høy terskel i politiet for å skrive avviksmeldinger. Intervjuene viser en relativt stor grad av usikkerhet i forhold til dette. For flere handlet det på mange måter om å utlevere noe av seg selv. Det er ikke å komme utenom at mangel på gode tilbakemeldinger reduserer motivasjonen til å bruke systemet. Det at avviksrapporteringssystemet kan og bør brukes til å trende hendelser er en faktor som bør ses i sammenheng med motivasjon og tilbakemeldinger. Kunnskap om at de avvik man eventuelt melder, eksempelvis uønskede hendelser uten negative konsekvenser, brukes systematisk og langsiktig for å avdekke eventuelle risikofaktorer er også gode tilbakemeldinger. Det er tross alt ikke alle avvik man umiddelbart kan iverksette tiltak på. Vi har sett at avvik i stor grad anses å handle om utstyr og bemanning. Dette kan det i hovedsak gis konkrete tilbakemeldinger på og iverksettes konkrete tiltak. Eksempelvis kan en bil repareres, spyttmasker kjøpes inn og fordeles og det kan utlyses ut flere IL-stillinger. Dette er konkrete, håndgripelige tilbakemeldinger. Vi har også sett at det ikke følges opp med statistikker som for eksempel kan trende hendelser på bakgrunn av politiets avviksrapporteringssystem. Det blir ikke formidlet til de ansatte at dette kan være et mål for å skrive avviksrapporter. Til sammen kan dette indikere et system med manglende tilbakemeldinger som ikke gir motivasjon til å føre avvik.

Manglende tilbakemeldinger kan man anta at påvirker de ansattes evne til å se gevinstene en kan få fra et velfungerende avviksrapporteringssystem. Gevinster som økt sikkerhet for alle. Jeg omtalte i forrige kapittel betydningen av å se verdien av avviksrapporteringssystemet og at de ansatte måtte være overbevist om at det ikke handlet om fordeling av skyld. Mangelen på

tilbakemeldinger i form av statistikk som kan bidra til funn av latente feil i systemet, vil således også påvirke motivasjon og evnen til å se verdien av avviksrapporteringsystemet.

Respondentene så verdien av dette, men de var omforente om at dette ikke var tilfellet med dagens avviksrapporteringsystem.

Det vil være en motiverende faktor at rapportene er enkle å utarbeide (Reason, 1997). Flertallet av respondentene hadde ikke grunnlag for å si noe om dette utover at TTA-systemet generelt er et tungvint og lite brukervennlig IKT-system. For respondentene som kjente systemet bedre, fremkom det ikke at utarbeidelsen av rapporten var en årsak de umiddelbart koblet til en svak rapporteringskultur. Jeg tolket intervjuene dithen at det snarere er usikkerheten rundt hva som skal rapporteres som avvik som er utfordringen heller enn utarbeidelsen av den. Dette er ikke i overensstemmelse med hva prosjektet “Systematisk, kunnskapsbasert erfaringslæring” (Hove, 2014) fant. Prosjektet sa at det er mer å hente fra avviksrapporteringsystemet i politiet. Blant annet er det et stort behov for et nytt og bedre verktøy som er brukervennlig og lett tilgjengelig for menneskene i førstelinjen. Denne studien indikerer at et nytt verktøy vil ha liten effekt på rapporteringskulturen i politiet på nåværende tidspunkt, men dersom et eventuelt nytt IKT-verktøy hadde blitt implementert sammen med opplæring i temaet sikkerhetskultur og dets bestanddeler, kunne et nytt verktøy bidra positivt på politiets rapporteringskultur.

Avviksstatistikken til Romerike politidistrikt viser et spenn i hva det rapporteres om. Det er rapportert om løse armlener på en kontorstol til feil sammensatt våpen. Den største kategorien gjaldt bemanning. Det kan være utfordrende å skrive avvik som går på egne ferdigheter og kunnskap i samme system som omtaler det kan betraktes som «filleting». Samtidig er det kanskje i nettopp disse avvikene man kan få tilbakemelding. Kontorstolen byttes og man ser at avviksrapporten medførte noe positivt. I tillegg ser de ansatte at her er det rom for å melde nesten hva som helst. Likevel kan spennet bli for stort opp til det å skrive avvik som kanskje kan føles mer følelsesladet.

Respondentene fra det strategiske nivået var av den formening at «definisjonen» på avvik som ble rapportert var for rund. «Alt mulig» kan meldes som avvik. Dette medførte at de kanskje ikke la så mye energi inn i de rapporterte avvikene. Respondentene mente de så antydningene til at enkelte avvik ble skrevet med det de kalte vikarierende motiv. Dette bidro til å undergrave tilliten

til avviksrapporteringssystemet samt at disse avvikene til slutt ikke ble fulgt opp på en troverdig måte.

6.2.5 Ledernes manglende engasjement for å motivere de ansatte til skriftlig avviksrapportering

Teorien har vist at ledelsens engasjement er essensielt. Ethvert forsøk på forbedringer i en organisasjons sikkerhet, reduseres uten støtte fra ledelsen. Kun én av respondentene fra innsatspersonellet opplevde å bli oppmuntret til å skrive avviksrapporter fra sin leder. Mangelen på kunnskap om systemet viser også at dette er et tema det ikke blir fokusert på av lederne. Lederne var eksplisitte på at de ønsket å ordne opp på lavest mulig nivå, gjerne på bakgrunn av muntlige tilbakemeldinger. De var opptatt av de ansattes sikkerhet og at de ønsket å bidra til at de ansatte hadde det bra og trygt på jobb. Dette er i stor grad lik innstillingen som respondentene hadde. Respondentene fra det strategiske nivået tenkte kortsiktig, gjerne begrenset til egen d.e., med kortsiktige løsninger som å skaffe tilveie det utstyr ansatte mener de mangler.

To av tre respondenter påpekte at ledere i politiet gjerne «vokser inn i» lederstillingen. Derfor kan vi si at den kulturen respondentene fra det taktiske nivået befinner seg i nå er den samme kulturen respondentene fra det strategiske nivået gjorde før de ble ledere. Vi har sett gjennom presentasjonen av intervjuene respondentene fra det taktiske nivået hvor mangelfull kunnskapen om avviksrapportering er. Så kan man sette et spørsmålstegn ved hvordan lederne kan være pådrivere for et avviksrapporteringssystem det ikke har vært fokus på i alle de årene de har jobbet i politiet? Det stilles heller ikke krav til dem fra et høyere nivå som kunne bidratt til en bedre forståelse av hvordan man kan bruke avviksrapportering for å bygge en god sikkerhetskultur i organisasjonen. Respondentene blir heller ikke motivert fra overordnede ledere til å fokusere på avviksrapportering.

Studien indikerer at ledelsens engasjement i forhold til skriftlig avviksrapportering nærmest er fraværende. Det må poengteres at det er den skriftlige rapporteringskulturen som omtales. Respondentene fra det strategiske nivået kan ikke beskyldes for ikke å være engasjert i å medvirke til en sikker hverdag for de ansatte. Det er den skriftlige rapporteringen som fremstår som utfordringen hos både på det taktiske og det strategiske nivået i politiet. Dette er foruroligende fordi det er de skriftlige avvikene man kan trenge hendelser på. Det er av dem man

skaper notoritet og dokumentasjon og kan utvikle statistikker av. Det er de skriftlige avviksrapportene man kan følge over tid og som i større grad medfører organisatorisk læring.

6.3 OPPSUMMERING OG FORSLAG TIL TILTAK SOM KAN BEDRE POLITIETS

RAPPORTERINGSKULTUR

Innsamlet data fra intervjuene har i dette kapittelet blitt diskutert mot studiens teoretiske rammeverk. Formålet med diskusjonen var å besvare oppgavens problemstilling som består av to elementer.

I det følgende vil jeg oppsummere de viktigste funn fra diskusjonen som skulle besvare problemstillingens første element; hvorfor har politiet svak rapporteringskultur? I sammenheng med dette vil jeg redegjøre for tiltak som kan bedre rapporteringskulturen. Dette vil svare på problemstillingens andre element; hvilke tiltak kan gjøres for å bedre den?

Jeg fant at organisasjonskulturen i studiens forskningsobjektet ikke legger til rette for en god rapporteringskultur. Den operative politikulturen er på mange måter motstridende i forhold til de krav teorien setter for å oppnå god rapporteringskultur. Likevel er det sterkeste funnet en stor grad av kunnskapsbrist i forhold til avviksrapportering. Flere respondenter visste ikke hvordan man i praksis skriver et avvik. Det var videre mangel på kunnskap både i forhold til hvordan et avviksrapporteringssystem kan og bør benyttes og om selve systemet og håndteringen av de skriftlige avvikene.

Jeg fant ikke en stor grad av uvilje mot å skrive avvik. Derimot ble jeg heller positivt overrasket av entusiasmen respondentene viste da de ble forklart hvordan et avviksrapporteringssystem kan brukes for å bedre sikkerhetskulturen i en organisasjon. Dette indikerer at kjernen i svaret på problemstillingen ikke handler om å endre en kultur, men om å bygge en kultur der det å skrive avviksrapporter blir en naturlig del av sikkerhetsarbeidet som gjøres i organisasjonen.

Elementer som skal motivere de ansatte til å bruke avviksrapporteringssystemet er på flere områder fraværende. Per i dag er ikke respondentene overbevist om verdien av systemet. Dette gjelder også for lederne som i svært liten grad bruker systemet i forebyggende øyemed. Da vi gjennom teorien har sett at ledernes engasjement er viktig for å overbevise de ansatte om verdien av systemet, blir resultatet av dette noe nedslående.

Tilbakemeldinger er viktige for at de ansatte skal bli motivert til å rapportere avvik i større grad. Intervjuene viste at det i dag gis liten grad av tilbakemeldinger. Tilbakemeldinger kommer heller ikke i form av for eksempel bearbejdede analyser fra avviksrapporteringssystemet som kan synliggjøre verdien og gevinstene som kan oppnås via en god rapporteringskultur.

«Muntlighets-prinsippet» står sterkt i politiet. Dette antyder at det er rom for å si fra om forhold en ikke er fornøyd med og dette er akseptert. Utfordringen med dette er at mulighetene for organisatorisk læring reduseres betydelig.

Et tiltak for forbedring er opplæring ved Politihøgskolen for studentene. En bevisstgjøring av et viktig tema som kan påvirke sikkerhetskulturen på en positiv måte. Dette bør videreføres i politidistriktene slik at ledere og ansatte er omforente om avviksrapporteringens hensikt og formål. Oppsummert er det et sterkt behov for et nasjonalt kompetanseløft i sikkerhetskultur, herunder avviksrapportering. Dette bør være forankret fra toppen, det vil si POD.

Et annet viktig bidrag for forbedring er å gjøre tilgjengelig et IKT-system som kan gi hensiktsmessige statistikker og sikkerhetsindikatorer som synliggjør at informasjonen de ansatte gir gjennom avviksrapportene bearbejdes, analyseres og benyttes for å bedre organisasjonens sikkerhetskultur. Til sammen kan disse tiltakene motivere ansatte til å rapportere fordi de ser verdien og gevinstene ved systemet. Lederne blir bevisstgjort betydningen av raske, nyttige og forståelige tilbakemeldinger til de ansatte. Et forbedret IKT-system bidrar ved å gi tilbakemeldinger i form av for eksempel, tilgjengelige sikkerhetsindikatorer. Dette vil også bidra til å synliggjøre mulighetene for organisatorisk læring fra avviksrapportene. Dersom dette lykkes vil organisatorisk læring finne sted. Dette bidrar til ytterligere motivasjon til å rapportere avvik skriftlig.

Tillit til avviksrapporteringssystemet må være tilstede for å skape en god rapporteringskultur. Studien viste at forskningsobjektet scoret lavt på punktene som fremmer en slik tillit. En rettferdig kultur, konfidensialitet og egne enheter som samler inn, analyserer/rapporterer og sanksjonerer er i svært liten grad momenter i politiets avviksrapporteringssystem. Respondentene var ikke overbevist om at det ikke ville få negative konsekvenser for dem dersom de rapporterte egne eller kollegaers avvik. Det var også til en viss grad tilstedeværende en frykt for å fremstå som inkompetente dersom de meldte egne feilhandlinger. Denne frykten var dog ikke påfallende stor. Jamfør politiets regelverk og retningslinjer for avviksrapportering, skal avvik søkes å løses

på lavest mulig nivå i organisasjonen. Det er derfor nærmeste leder som er mottaker for avviksrapportene. Denne er også ansvarlig for å iverksette eventuelle risikoreduserende tiltak dersom dette er innenfor hans/hennes ansvarsområde.

Et tiltak til forbedring er å implementere en «Just Culture» i organisasjonen. Elementer for å bygge en rettferdig kultur i forhold til avviksrapportering vil blant annet innebære å være tydelige i kommunikasjonen om at målet med avviksrapporteringssystemet ikke er å fordele skyld, men å finne latente feil i systemet som søkes å forebygges. De ansatte må oppmuntres og motiveres til å melde avvik. I implementeringsprosessen kan det lønne seg å belønne de som deler informasjon via avviksrapporter (Shepard, 2011). Videre bør det utvikles et system der avviksrapportene av-identifiseres før de blir publisert. Det kan med fordel søkes å etablere en egen enhet som samler inn avviksrapportene. Denne enheten må også være ansvarlig for å analyserer/rapportere og eventuelt sanksjonere. Dette kan for eksempel være en HR-enhet i organisasjonen.

Hovedinntrykket etter speilingen av politiets formelle avviksrapporteringssystem- og håndtering mot luftfartens er at luftfartens regelverk er informativt og detaljert. Formålet med avviksrapportering som er å lete etter de bakenforliggende, organisatoriske faktorene som tillater feilhandlinger, er tydelig formulert. Håndteringen av rapportene er eksplisitt og resultater av innrapporteringen synliggjøres gjennom presenterte målinger og statistikker. «Just culture» prinsippene er fremtredende.

Politiets regelverk virker mindre gjennomarbeidet og fremstår som unyansert. Vernet mot gjengjeldelse ved avviksrapportering er ikke omtalt i HMS-håndboken. Dette må man finne i Arbeidsmiljøloven. Dette er noe en kanskje ikke gjør dersom man ikke er bevisst prinsippet om vern mot gjengjeldelse når man rapporterer avvik. Mulighetene for læring gjennom avviksrapporteringssystemet er svakt presentert og lite vektlagt. Årsrapporten gir tall over antall rapporterte avvik, men gir ikke ytterligere informasjon. Oppsummert fremstår regelverket og måten avviksrapporter håndteres på i politiet i mindre grad tillitsvekkende og motiverende sammenliknet mot luftfarten.

Et tiltak for å bedre rapporteringskulturen i politiet vil være å utarbeide regelverk og retningslinjer som synliggjør og forankrer avviksrapporteringens formål.

7 KONKLUSJON

7.1 VEIEN HIT

Denne studien har fokusert på å besvare følgende problemstilling:

Hvorfor har politiet svak rapporteringskultur?

Hvilke tiltak kan gjøres for å bedre den?

Studien viser at flere elementer synes å bidra til politiets svake rapporteringskultur. Politiets regelverk og retningslinjer for avviksrapportering fremstår som vesentlig svakere enn luftfartens regelverk og retningslinjer. Det er lite detaljert og forholdsvis unyansert. Det læringspotensialet som ligger i et velfungerende avviksrapporteringssystem fremgår i liten grad. Vernet mot gjengjeldelse ved avviksrapportering fremgår også i svært liten grad. Et tiltak for å bedre rapporteringskulturen vil være et regelverk og retningslinjer som synliggjør og forankrer avviksrapporteringens formål.

Det er flere indikasjoner på at politiets avviksrapporteringssystem ikke oppleves som rettferdig. En rettferdig kultur må implementeres for å bedre politiets rapporteringskultur.

Et viktig funn i studien var mangel på kunnskap om avviksrapportering. Flere respondenter visste ikke hvordan man i praksis skulle rapportere avvik. Verdien av et velfungerende avviksrapporteringssystem var i svært liten grad synliggjort for de ansatte i organisasjonen.

Det var heller kultur for en muntlig «avviksrapportering» enn den skriftlige. Ved å ta opp kritikkverdige forhold muntlig sikrer man at det forblir mellom de involverte parter. Per i dag er det mye som tyder på at dette i realiteten er den eneste måten å gjøre det på. Denne påstanden begrunner jeg med at håndteringen av avviksrapportering i politiet slik det fremstår i dag, ikke er i stand til å forvalte avviksrapporter på en adekvat måte.

Basert på Reasons (1997) forståelse av hvordan en bør tilrettelegge for bedre og mer rapportering, kan man allerede på Politihøgskolen lære studentene betydningen av en god rapporteringskultur slik at de evner å se gevinstene av den. Dette må videreføres i politidistriktene.

En av-identifisering av rapportene før de publiseres vil øke de ansattes tillit til avviksrapporteringsystemet.

Kulturen i de operative praksisene i politiet preges av tillit, lojalitet og et avhengighetsforhold mellom de ansatte. Respondentene gav uttrykk for at disse verdiene medførte en viss grad av aversjon mot å rapportere egne og kollegaers feilhandlinger. Respondentene var likevel ikke negative til tanken på å gjøre dette, men da måtte avviksrapportering være anerkjent av alle i organisasjonen som en metode for å bedre organisasjonens sikkerhetskultur.

Tillit, lojalitet og avhengighet mellom kollegaer anser jeg som positivt ladete begrep. Jeg mener derfor at politikulturen og en god rapporteringskultur i utgangspunktet kan leve godt sammen. De verdiene som preger den operative politikulturen kan og bør fremme, heller enn å hemme, rapporteringskulturen. Dette fordrer dog at det må jobbes systematisk for å bevisstgjøre de ansatte om verdien av en god rapporteringskultur. De foreslåtte tiltak i denne studien kan bidra i så måte.

7.2 VEIEN VIDERE

En respondent uttalte at politiet må starte helt på null og at det ikke vil lønne seg å forbedre det eksisterende avviksrapporteringsystemet. Studien indikerer at respondenten har rett. Det er en lang vei å gå i politiet hva gjelder rapporteringskulturen. Man kan velge å bli nedslått av denne konstateringen. Jeg velger det motsatte. Entusiasmen fremvist av respondentene peker i retning av at viljen er tilstede blant de ansatte dersom det blir tilrettelagt for mer og bedre rapportering. Et avviksrapporteringsystem som fanger opp, analyserer og bearbeider informasjonen de ansatte gir tilbake til organisasjonen må være tilgjengelig for å utnytte læringspotensialet i systemet.

I disse dager jobbes det med nærpolitireformen. Nye og færre politidistrikter skal bygges. I dette ligger det en enorm mulighet til å bygge nye kulturer. Jeg håper avviksrapporteringen i politiet inkluderes i reformen og at rapporteringskulturen bygges opp på ny. Ingen og minst av alt politiet, ønsker en politietat som kan kritiseres for manglende sikkerhetskultur. Til det er samfunnsoppdraget for viktig.

Denne studien har gitt klare indikasjoner på at fravær av kunnskap om avviksrapportering svekker rapporteringskulturen betydelig. Samtidig har politikulturen slik den fremstår fra tidligere forskning og til dels i denne studien, pekt i retning av at den kan være til hinder for en

god rapporteringskultur. Jeg har påpekt at jeg tror det handler om å bygge en ny kultur. Et tiltak på veien kan være et kompetanseløft og en systematisk bevisstgjøring om sikkerhetskultur. På egen driftsenhet ser jeg antydninger til økt avviksrapportering og en økt forståelse av temaet. Enkelte ansatte har vært respondenter i denne studien og slikt sett reflektert rundt temaet. Utover respondentene har jeg snakket med mange kollegaer på egen driftsenhet om avviksrapportering. Jeg har redegjort for min forståelse av hvordan systemet skal brukes samt hvilke gevinster man kan hente fra det. Det kan synes som at dette relativt beskjedne påfyllet av kompetanse utgjorde en forskjell.

På bakgrunn av denne observasjonen hadde det vært interessant å utforske dette ytterligere. Jeg ser for meg en systematisk bevisstgjøring og opplæring i avviksrapportering ved en utvalgt driftsenhet. Formålet med dette kunne være å undersøke om driftsenheten som ble bevisstgjort i temaet gav uttrykk for en annen tilnærming til avviksrapportering enn driftsenheter uten opplæring. Jeg skulle gjerne sett et resultat som var klargjørende i forhold til hvor stor effekt kunnskap har på en politikultur som i en viss grad har vist seg å være en barriere i forhold til avviksrapportering.

LITTERATURLISTE

Amdal, T. A (2012): *Politiets sikkerhetsstyring i praksis*. Masteroppgave i samfunnssikkerhet, Universitetet i Stavanger.

Andersen, S. S. (2013): *Casestudier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget

Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) (1990) [internett] Hentet fra:
<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1990-6223963?q=politiinstruksen#%C2%A763> (lest 1. april 2015)

Aven, T. et. Al. (2004): *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget

Arbeidsmiljøloven (2005) [internett] Hentet fra:
<https://lovdata.no/sok?q=arbeidsmilj%C3%B8loven> (lest 1. april 2015)

Bestemmelser om sivil luftfart (BSL)(1993) [internett] Hentet fra:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-12-08-1393> (lest 28. mars 2015)

Blaikie, N. (2012): *Designing Social Research*. Malden: Polity Press

Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartement (2015): Prop. 61 LS (2014-2015). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)*. Oslo: Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartementet

Dalland, O. (2012): *Metode og oppgaveskriving*. 5. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk

Dekker, S. (2007), *Just Culture. Balancing Safety and Accountability*. Hampshire, England: Ashgate

Ellefsen, B. (1998): Triangulering – eller hvorfor og hvordan kombinere metoder? I Lorentsen (red.): *Spørsmålet bestemmer metoden. Forskningsmetoder i sykepleie og andre helsefag*. Oslo: Fagbokforlaget

Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen)(1985) [internett]. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1985-06-28-1679> (lest 3. april 2015)

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) av 12. juni 1996 nr 1127 [internett] Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1996-12-06-1127?q=internkontrollforskriften> (lest 1. april 2015)

Ingrid Guldvik: “Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser”, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Nr. 1, 2002.

Hellevik, O. (2009): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Hove, K. (2014): *Kunnskapsbasert erfaringslæring*. Oslo: Politihøgskolen

International Civil Aviation Organization Annex 13 [internett] Hentet fra: <http://www.icao.int/safety/ism/ICAO%20Annexes/Annex%2013.pdf> (lest 5. april 2015)

Jacobsen, D. I. (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Jacobsen, D. I og Thorsvik, J. (2013): *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget

Johannessen, S. O. (2013): *Politikkultur. Identitet, makt og forandring I politiet*. Bergen: Fagbokforlaget

Joint Analysis and Lessons learned Centre NATO`s Lead Agent for Joint Analyses (2011): *The NATO Lessons Learned Handbook. Second Edition, september 2011*. Lisboa, Portugal

- Lov om luftfart (Luftfartsloven) (1993) [internett] Hentet fra:
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-11101/KAPITTEL_2-11#KAPITTEL_2-11
(lest 30. mars 2015)
- Loyens, Kim (2011): *Why police officers and labour inspectors (do not) blow the whistle. A grid group cultural theory perspective.* Artikkel i *Policing: An international Journal of Police Strategies & Management* Vol. 36 No. 1, 2013 pp. 27-50 Leuven
- Madalyn, F. C. (2014): *The Justice Behind a Just Culture.* *Nephrology Nursing Journal*, January February 2014. Vol. 41, No. 1. Paula Dutka, department editor.
- Martinussen, M. og Hunter, D (2008): *Luftfartpsykologi.* Bergen: Fagbokforlaget
- Maurino, D. E., James Reason, Neil Johnston og Rob B. Lee (1995): *Beyond Aviation Human Factors.* Aldershot, USA: Ashgate
- Miller, S. (2010): *Integrity Systems and Professional Reporting in Police Organizations.* Artikkel i *Criminal Justice Ethics.* Vol. 29, No. 3, December 2010, 241-257. New York, USA
- NOU 2002:17 (2002): *Helikoptersikkerheten på norsk kontinentalsokkel. Delutredning nr. 2: Utviklingstrekk, målsettinger, risikopåvirkende faktorer og prioriterte tiltak.* Oslo: Departementenes servicesenter
- NOU 2006:6 (2006): *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner.* Oslo: Departementenes servicesenter
- NOU 2009:12 (2012): *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring.* Oslo: Departementenes servicesenter
- NOU 2012:14 (2012): *Rapport fra 22. juli kommisjonen.* Oslo: Departementenes servicesenter
- Ness, S. Y. og Sunde, H. K. K. (2013): *Erfaringsoverføring I politiet – barrierer og muligheter. En studie om erfaringsoverføring I politiet.* Masteroppgave, Universitetet I Stavanger

- Politidirektoratet (2011): *PBS I. Politiets beredskapssystem del I. Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet
- Politidirektoratet (2015) Håndbok i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) 2015. Politidirektoratet, Oslo
- Politidirektoratet (2015a) Årsrapport 2014. HMS-avvik og uønskede hendelser. Personskader. Vold og trusler.
- Rausand, M. og Ingrid Bouwer Utne (2009): *Risikoanalyse – teori og metoder*. Trondheim: Tapir akademisk forlag
- Ravndal, M. (2012): *Rapportering av uønskede hendelser på et sykehus, ansattes erfaringer med et elektronisk meldesystem*. Masteroppgave i Helsevitenskap. Samfunnsfaglig Fakultet, Institutt for Helsefag. Universitetet i Stavanger.
- Reason, J. (1990): *Human Error*. Cambridge: Cambridge University Press
- Reason, J. (1997): *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Aldershot, USA: Ashgate
- Reason, J. (2008): *The Human Contribution. Unsafe Acts, Accidents and Heroic Recoveries*. Farnham, USA: Ashgate
- Reason, J. (2013): *A life in error. From little slips to Big disasters*. Farnham, USA: Ashgate
- Regulation (EU) No 376/2014 of the European Parliament and of the Council of 3 april 2014 on the reporting, analyses and follow up of occurrences in civil aviation [internett] Hentet fra: <http://easa.europa.eu/document-library/regulations/regulation-eu-no-3762014> (lest 30. mars 2015)
- Selstad, Tom Erik (2006): *Tillit og hendelsesrapportering blant Bell 412 og F-16 flygere i Luftforsvaret*. Hovedoppgave, LKSK II/2 Modul VI, Luftkrigsskolen.

Shepard, Leslee H. (2011): *Creating a foundation for a Just Culture workplace*. Artikkel i: Nursing 2011, August. USA.

Statistisk sentralbyrå (2015): Flybevegelser og seter, etter lufthavn og flybevegelse på lufthavn [internett] Hentet fra: <http://www.ssb.no/219399/flybevegelser-og-seter-etter-lufthavn-og-flybevegelse-p%C3%A5-lufthavn> (lest 18. mai 2015)

Sten, T. og Lillian Fjerdingen (2003): *Sikkerhetskultur i transport: En kunnskapsoversikt*. SINTEF Rapport.

Thomassen, Thomas Rudolf (2011) Just Culture foredrag fra 12.10.2011 [internett] Hentet fra: www.svemin.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID (lest 31. mars 2015)

Yin, R. K. (2014): *Case Study Research. Design and Methods*. Fifth Edition. Thousands Oaks: Sage.

VEDLEGG

1. Samtykkeerklæring
2. Intervjuguide innsatspersonell
3. Intervjuguide ledere

Samtykkeerklæring

Jeg er masterstudent i samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er politiets svake rapporteringskultur, hvorfor er det slik og hvilke tiltak kan iverksettes for å bedre den. Rapporteringskulturen skal ses opp mot relevant teori, samt luftfarten som det gode eksempel.

I denne forbindelse har jeg behov for å gjennomføre flere intervjuer av tjenestemenn ved Romerike politidistrikt. Jeg har fått godkjennelse fra Politimesteren i Romerike til å gjennomføre intervjuer.

Intervjuene vil anslagsvis vare i en time. Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen.

Alle innsamlede data om intervjupersonene vil bli anonymisert. Opplysningene som kommer frem av intervjuene anonymiseres også, og vil bli behandlet konfidensielt. Opptakene vil slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av juni 2015. Det er frivillig å delta som intervjuperson. Du kan trekke tilbake dette samtykket om du ønsker det så lenge studiet pågår. Informasjon du har gitt vil da umiddelbart bli slettet.

Ved signering av denne samtykkeerklæringen aksepterer du at informasjonen som fremkommer fra intervjuet kan bli benyttet i masteroppgaven.

Om du ønsker ytterligere opplysninger kan jeg kontaktes på telefon 90575321 eller mail: oe-y-hol2@online.no eller via politiets mail til BiD: ERE001.

Sted/dato

Navn

Elisabeth Emberland-Holm

Masterstudent i samfunnssikkerhet/Universitetet i Stavanger

Intervjuguide – Innsatspersonell

Bakgrunn

- Alder
- Kjønn
- Uteksaminert fra PHS – antall år i politiet
- Nåværende stilling – antall år
- Type stilling

Intervjupersonens frie forklaring når jeg sier jeg ønsker intervjuet han/henne om avviksrapportering i politiet. Hva tenker de om det temaet?

- Hvilken forståelse og kunnskap har han/hun
- Hvilke umiddelbare tanker gjør seg gjeldende
- Hva fokuserer han/hun i første omgang på
- Nevner personen noe om hvorfor et slikt system finnes
- Er dette et tema mellom kollegaer
- Formålet med dette åpne spørsmålet må være å fange personens intuitive oppfattelse av avviksrapportering. Det kan komme poenger her som bør utdypes nærmere og som kan tilføre oppgaven flere dimensjoner

Avvik

- Hva definerer du som et avvik
- Hva bør rapporteres som et avvik
- Og hva er formålet med å rapportere avvik
- Finnes det regler/prosedyrer om dette du er kjent med
- Når bør man melde avvik
- Hvordan bør avvik meldes
- Hvem bør melde avvik
- Rapporteringsplikt
- Er det god kultur for å rapportere avvik
- Hvordan håndteres det videre når man har rapportert
- Har du skrevet RUH, hva, hvorfor, hvordan, kom det noe ut av det
- Hvem mener du har ansvar for å rapportere om feil som blir gjort av ansatte i politiet

IKT-verktøyet

- Hvilke systemer rapporterer man i
- Har du benyttet deg av det

- Bruker du det som et informasjonsverktøy på eget initiativ
- Hva skjer videre i systemet når du har lagt inn en rapport
- Hva tenker du om funksjonaliteten til systemet
- Konfidensialitet
- Opplæring i systemet

Rapporteringskultur

- Hva legger du i begrepet sikkerhetskultur
- Hvordan veker du avviksrapportering mot sikkerhetskultur
- Politiet forholder seg til et mangfold av lover/regler/instrukser. Brytes noen. Er det et avvik. Hvorfor brytes de evt.
- Har du noen gang opplevd at kollegaer har gjort noe du mener er klanderverdig.
- Hva skal til for å skrive et avvik på deg selv eller en kollega
- Hvordan ser du på ditt forhold til kollegaene, hva er viktig for deg i dette forholdet
- Jfr statistikk gjør vi lite feil. Er dette slik det er
- Verdien av å rapportere egne/andres feil. Evt. verdien av å unnlate å rapportere
- Syndebukk kultur
- Hvilke verdier og holdninger ifht. til dette temaet ble formidlet til deg da du startet her, hva formidler du til nye mannskaper
- Hvilke tanker gjør du deg, evt. hadde gjort deg dersom du ser en RUH som beskriver en feil en person har gjort. Vil det påvirke ditt syn på dem/vil det påvirke deres syn på deg
- Spesialenheten, er det noe som kan tenkes å hindre rapportering

Just Culture

- Rettferdig kultur. Kjent med begrepet
- Kjenner du til om det finnes en beskyttelse mot sanksjoner dersom man rapporterer egen feil

Lærende kultur

- Kan du si noe om eventuelle sammenhenger mellom RUH og læring
- Ledelsens holdning til RUH

Ledelse og styring

- Tas det opp som tema
- Oppfordres det til å melde
- Hvordan mottas avvikene
- Tilbakemeldinger
- Bruker ledere dette som et verktøy for å lete etter årsaker til feil i forebyggende øyemed

Tiltak

- Hva skal til for at du skal benytte deg av avviksrapportering
- Har du tiltro til at dette er et godt verktøy
- Mener du vi har en svak rapporteringskultur
- Oppsummert – hvorfor

VEDLEGG 3 INTERVJUGUIDE LEDERE

Intervjuguide ledere

Bakgrunn

- Alder
- Kjønn
- Uteksaminert fra PHS – antall år i politiet
- Nåværende stilling – antall år
- Type stilling

Intervjupersonens frie forklaring når jeg sier jeg ønsker intervjuet han/henne om avviksrapportering i politiet. Hva tenker de om det temaet?

- Hvilken forståelse og kunnskap har han/hun
- Hvilke umiddelbare tanker gjør seg gjeldende
- Hva fokuserer han/hun i første omgang på
- Nevner personen noe om hvorfor et slikt system finnes
- Er dette et tema mellom kollegaer
- Er dette et nyttig verktøy for å trenge hendelser
- Lete etter latente feil i forebyggende øyemed
- Formålet med dette åpne spm. må være å fange personens intuitive oppfattelse av avviksrapportering. Det kan komme poenger her som bør utdypes nærmere, og som kan tilføre oppgaven flere dimensjoner

Avvik håndtering

- Hva definerer du som et avvik
- Hva bør rapporteres som et avvik
- Og hva er formålet med å rapportere avvik
- Finnes det regler/prosedyrer om dette du er kjent med
- Når bør man melde avvik
- Hvordan bør avvik meldes
- Hvem bør melde avvik
- Er det god kultur for å rapportere avvik
- Hvem mener du har ansvar for å rapportere om feil som blir gjort av ansatte i politiet
- Beskriv hvordan du håndterer avvikene som blir meldt

IKT-verktøyet

- Hvilke system rapporterer man i
- Har du benyttet deg av det
- Bruker du det som et informasjonsverktøy på eget initiativ
- Hva skjer videre i systemet når du har lagt inn en rapport
- Hva tenker du om funksjonaliteten til systemet
- Konfidensialitet
- Opplæring i systemet
- Brukes systemet rett pr i dag

Rapporteringskultur

- Hva legger du i begrepet sikkerhetskultur
- Hvordan vekter du avviksrapportering mot sikkerhetskultur
- Oppfordrer og motiverer du til føring av avvik og begrunner hvorfor
- Hva skal til for å skrive et avvik på seg selv eller en kollega?
- Hvordan ser du på ditt forhold til kollegaene, hva er viktig for deg i dette forholdet
- Jfr statistikk gjør vi lite feil. Er dette slik det er.
- Verdien av å rapportere egne/andres feil? Evt. verdien av å unnlate å rapportere?
- Syndebukk kultur
- Hvilke verdier og holdninger i fht. til dette temaet ble formidlet til deg da du startet her, hva formidler du til nye mannskaper?
- Hvilke tanker gjør du deg, evt. hadde gjort deg dersom du ser en RUH som beskriver en feil en person har gjort. Vil det påvirke ditt syn på dem/vil det påvirke deres syn på deg
- Spesialenheten, er det noe som kan tenkes å hindre rapportering

Just Culture

- Rettferdig kultur. Kjent med begrepet
- Kjenner du til om det finnes en beskyttelse mot sanksjoner dersom man rapporterer egen feil

Lærende kultur

- Kan du si noe om eventuelle sammenhenger mellom RUH og læring
- Ledelsens holdning til RUH

Ledelse og styring

- Tas det opp som tema
- Oppfordres det til å melde
- Hvordan mottas avvikene
- Tilbakemeldinger
- Bruker ledere dette som et verktøy for å lete etter årsaker til feil i forebyggende øyemed

Tiltak

- Hva skal til for at du skal benytte deg av avviksrapporteringen som et verktøy i forebyggende øyemed
- Har du tiltro til at dette er et godt verktøy
- Mener du vi har en svak rapporteringskultur
- Oppsummert – hvorfor