

Varsleren, en avgjørende ressurs for suksess?



Risikostyring og sikkerhetsledelse

Universitetet i Stavanger

2021

Erling Sundrønning



Universitetet
i Stavanger

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE**

MASTEROPPGAVE

Semester:

Våren 2021

Forfatter:

Erling Sundrønning

Veileder:

Førsteamanuensis Kenneth Arne Pettersen Gould

Tittel på oppgave:

Varsleren, en avgjørende ressurs for suksess?

Emneord/stikkord:

Varsling, avvik, varsler, avvikshåndtering, risikostyring, risiko, hensiktsmessighet, læring, kultur, organisasjonskultur, proaktivt, lederholdninger, ytringsfrihet, gjengjeldelse, HMS, arbeidsmiljø, HRO, talevegring, ressurs

Sidetall: 109

Stavanger, 31. mai 2021

Førord

Ønsker her først og fremst å få rette en stor takk til førsteamanuensis Kenneth Arne Pettersen Gould for all veiledning, hjelp, og støtte, samt oppmuntring til å stå på underveis i oppgaveskrivingen. Dette har hatt en avgjørende betydning for arbeidet med oppgaven.

Ønsker også å takke Politidirektoratet og juridisk rådgiver Vilde Jallani Tennfjord, for all hjelp og bistand i forbindelse med søknad om datatilgang, og i forbindelse med å skaffe dokumentasjonen knyttet til tilsynssaken i Politidirektoratet.

Sammendrag

Formålet med oppgaven, har vært å sette fokus på hensiktsmessighet og mulige gevinster ved bruk av gode avviks- og varslingsrutiner i samfunnskritiske etater. I oppgaven pekes det på både et teoretisk og empirisk grunnlag, som tilsier at gode avviks- og varslingsrutiner er viktige i arbeidet rundt risikostyring, og at risikostyring i seg selv er viktig verktøy for å kunne ta gode beslutninger.

For å videre eksemplifisere risikostyrt bruk av avviks- og varslingshåndtering, er det vist til teori rundt såkalte høypålitelige organisasjoner (HRO), og egenskapene disse typisk vektlegger for å sikre drift og tjenesteytelser i store, komplekse og tett koblede organisatoriske systemer.

Det er tatt utgangspunkt i politiet som eksempel på en stor og kompleks samfunnskritisk etat, og det vises blant annet til et case, hvor nettopp varsleren, er den som gjennom påpekning av viktige avvik i virksomheten, bidrar til læring og videreutvikling av politiet som organisasjon, og således utgjør en viktig ressurs i virksomheten.

Som en del av konklusjonen, peker oppgaven på et mulig behov for å få ledere til å fokusere mer på gevinstene fra varslinger av avvik, for på den måten å motivere og øke interessen blant ledere for tilrettelegging til rapportering av avvik. Oppgaven foreslår at en mer målrettet og verdibasert avvikshåndterings- og risikostyringspolitikk, i større grad vil kunne bidra til en forbedring av organisasjonen og tjenestene som blir utført, utover de minste krav lovgivning setter til avvikshåndtering og risikostyring ut i fra kun arbeidsmiljømessige hensyn. Målet er således et mer proaktivt og framtidsrettet fokus på hva avviks- og varslingsystemene kan bidra med.

Til sist peker oppgaven, ut i fra casene som er brukt, på et mulig behov for et kunnskapsløft blant enkelte toppledere i samfunnskritiske etater, hvor følgende tema er sentrale: vektlegging av enhetlig informasjonsformidling til organisasjonen, lære organisatorisk kommunikasjon (blant annet for å kunne verifisere forståelse og aksept for system-rammene blant ansatte), kulturforståelse i forhold til avviks- og varslingsmekanismer, bruk av risikostyring som verktøy og metode.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1	
Kapittel 1.1 Innledning	side 6
Kapittel 1.2 Problemstilling	side 12
Kapittel 1.3 Avgrensninger av oppgaven	side 14
Kapittel 2 Introduksjon av casene i oppgaven	side 16
Kapittel 2.1 Arbeidstilsynets tilsyn i Politidirektoratet i 2010	side 16
Kapittel 2.2 Monika saken	side 19
Kapittel 2.3 Arbeidsmiljøloven om varsling	side 25
Kapittel 3 Teori	side 34
Kapittel 3.1. Begrepet varsling	side 34
Kapittel 3.2 Forskning om varsling i det svenske politiet	side 35
Kapittel 3.3 Risiko og varsling	side 40
Kapittel 3.4. Risikostyring	side 46
Kapittel 3.5 De høypålitelige organisasjonene (HRO)	side 51
Kapittel 3.6 Etablerte teorier og nyere forskning sett i sammenheng	side 59
Kapittel 4 Metode	side 61
Kapittel 5 Empiriske data	side 65
Kapittel 5.1.1 Arbeidstilsynets funn hos POD	side 65
Kapittel 5.1.2 Funn fra tilsynet hos POD	side 81
Kapittel 5.2 Funn i Monika saken med vekt på Wiersholmrapporten	side 83
Kapittel 6 Drøfting	side 90
Kapittel 7 Konklusjon	side 102
Referanser	side 107

Varsleren, en avgjørende ressurs for suksess?

Kapittel 1.1 Innledning

I løpet av de siste 10 årene har man stadig oftere fått høre norske topp-ledere innenfor offentlige samfunnskritiske etater uttale seg om hvor viktig det er med en åpen og god ytringsfrihet i arbeidslivet, og at de ønsker at ansatte varsler om feil, uregelmessigheter og kritikkverdige forhold i egen virksomhet. Flere ledere innenfor de samme etatene, sier at det er viktig med god «takhøyde» i forhold til ytringer, og de legger gjerne til at «hos oss er takhøyden god».

Slike uttalelser fra topp-ledere innen de samfunnskritiske etatene, er selvsagt viktige, siden de i mange tilfeller vil være forbilledlige, og til eksempel for etterfølgelse, ikke bare ovenfor andre ledere og ansatte forøvrig innen egen organisasjon, men også i forholdet til mange andre institusjoner i samfunnet vårt. Uttalelsene bidrar til å sende et signal til det offentlige Norge om at man helt på topp nivå mener at varsling er viktig som funksjon i arbeidslivet.

Det er da underforstått at det overordnede ansvaret for å legge til rette for en god ytringsfrihet og en gjennomgående og helhetlig praksis i forhold til varsling, ligger hos øverste ledelse i den enkelte etat.

Med begrepet varsling, tenkes det i denne oppgaven spesielt på ytring / påpekning fra ansatte om kritikkverdige forhold i en virksomhet. Begrepet vil bli nærmere forklart i kapittel 3.1.

Til tross for den tilsynelatende store enighet blant de fleste etats-ledere om viktigheten av god ytringsfrihet i en virksomhet, inkludert varsling av kritikkverdige forhold, dukker det stadig fram enkelte varslingssaker som tas opp i media, på konferanser, blant annet i FAFO sammenheng (FAFO er en forskningsstiftelse med ytringsfrihet og samfunnsforskning som primære emner), og i rettsprosesser, som tegner et ganske nyansert og tildels komplisert bilde av hvorvidt, og hvordan, «varsling» fungerer i praksis i de offentlige etatene (Trygstad, 2019). I flere av tilfellene hvor tilsynsmyndighetene har blitt involvert, har det blitt konkludert med at varsling slettes ikke har fungert etter hensikten, og da hverken i henhold til gjeldende lovgivning, eller i forhold

virksomhetenes egne retningslinjer. Et eksempel på dette, viste den såkalte «Monika saken» i politiet, hvor flere av prinsippene ved norsk rettsvern i forhold til ytringsfrihet og varsling for ansatte i en norsk offentlig samfunnskritisk etat, ble aktualisert og drøftet.

Bildet av varslingsinstituttet i det offentlige Norge er selvsagt ikke ensidig negativt, og flere steder har man kunnet vise til positive utfall av varsling, men utfordringen er at i så alt for mange tilfeller, så svikter eller mangler rutinene, både i forhold til aktivt å flagge varsling som noe viktig i virksomheten, følge opp varslingsene, og ivareta varslere. En konsekvens av dette er at noen varslere ser seg nødt til å varsle eksternt for å bli hørt, hvilket medfører en langt større belastning for de involverende parter, i motsetning til varslinger man lykkes med å håndtere internt. En annen konsekvens er at flere ansatte heller brenner inne med utfordringene enn å varsle.

De utfordrende varslingsakene leder ganske naturlig videre til spørsmålet om i hvilken grad det egentlig er samsvar mellom offentlige rettskrav og retningslinjer på den ene side, og forståelse og holdninger på den annen side. En undersøkelse som understøtter behovet for å stille slike spørsmål i forhold til politietaten, er arbeidstilsynets tilsyn hos Politidirektoratet i 2010 (Tilsyn POD, 2010), hvor det beviselig ble synliggjort et gap mellom de krav som stilles i lovverket, og den forståelse og forpliktelse i forhold til lover og regler man observerte i praksis. Politidirektoratets overordnede rolle overfor resten av politietaten i forhold koordinering og utøvelse av felles regler, retningslinjer og standarder, gjør saken ekstra aktuell. Politietatens samfunnskritiske rolle i samfunnet vårt, gjør at deres integritet og etiske opptreden, har betydning for resten av samfunnet. Det samme gjelder selvsagt også for andre samfunnskritiske etater, som for eksempel Forsvaret og helsevesenet.

En ting er evnen til å følge lovens bokstav. Noe annet er å i tillegg forstå intensjonene med lovverket, og kanskje også ha egne forventninger og målsettinger til avviks- og varslingsarbeidet som gjøres i egen virksomhet, samt ha en formening om hvordan man kan nå målene som settes.

Arbeidsmiljølovgivningen pålegger arbeidsgiver å gjøre risikovurderinger for å kunne gjøre hensiktsmessige tilpasninger til arbeidsmiljøet.

Forfatteren av denne oppgaven har forøvrig erfart at man i mange tilfeller i forholdsvis liten grad knytter begrepene risiko og risikovurderinger, til arbeidet med varslings- og avvikssystemene.

Risikobegrepets fulle betydning kan i denne sammenheng derfor framstå som litt undervurdert, og for lite vektlagt i det store bildet, selv om lovverket pålegger oss å regelmessig risikovurdere arbeidsmiljøet gjennom kartlegginger og avvikshåndteringssystemer.

For denne oppgaven er det derfor interessant å vise til noen empiriske funn, for å se nærmere på hvor mye vekt arbeidsgivere legger i det å legge til rette for et godt avviks- og varslingsarbeid samt hvordan arbeidsgivere følger opp og aktivt bruker avviks- og varsling systemene som en del av risikobildet i virksomheten. Det vil i oppgaven trekkes et skille mellom interne og eksterne varslinger.

Lederholdninger og enhetlig forståelse i virksomheten.

Det er en kjensgjerning at lederholdninger, og hvorvidt ledere bevisst og aktivt legger til rette for en kultur som bidrar til et positivt klima for yringer og varsling, har mye å si. Et godt og konstruktivt arbeid på dette feltet, krever imidlertid både kunnskap og forståelse, og spørsmålet kan da også dreie seg om hvorvidt, og hvordan, arbeidsgiver sørger for at kunnskap og forståelse blir formidlet og forvaltet blant de ansatte. Ikke minst gjelder dette for ansatte i leder roller, som man må forvente påvirker det overordnede arbeidet i en virksomhet.

Den gang balansert målstyring var et nytt og hot tema på starten av 90-tallet, var blant annet noen av intensjonene å få flest mulig av de ansatte til å forstå målene man hadde i virksomheten, inkludert metode for måloppnåelse, for å på den måten oppnå at flest mulig blant de ansatte dro lasset sammen, i samme retning. Det ble også lansert tanker om hvordan statlige virksomheter, kunne erstatte det som i en privat virksomhet typisk er finansielle mål, til å bli mål for eksempelvis offentlige publikumstjenester, slik at gevinster fra det målrettede arbeidet i større grad kunne visualiseres.

Slike tanker om felles forståelse hos de ansatte av virksomhetens overordnede mål, finner man igjen i teoriene rundt HRO (høypålitelige organisasjoner) også, og da spesielt i forhold til å få økt evne til

stabil og sikker drift. I slike organisasjoner har man gjerne konkrete forventinger til hva varsling, avvikshåndtering, og risikovurderinger gir av resultater (Reason, 1997).

Bruk av anerkjente teorier i offentlige virksomheter, påvirkning og resultat

Det er naturlig å forvente at de store samfunnskritiske etatene i Norge, gjør bruk av anerkjente teorier for å oppnå felles forståelse av aktuelle problemstillinger på arbeidsplassen, og at de nyttiggjør seg utprøvde prinsipper for informasjonsforvaltning og systemers hensiktsmessighet. Det er derfor relevant å kunne få et inntrykk av på hvilken måte, og i hvilket omfang, samfunnskritiske etater faktisk nyttiggjør seg det teoretiske rammeverket. Det å observere virksomhetens tilsynelatende evne til læring gjennom erfaringer, kan kanskje bidra til å belyse hvilke teoretiske prinsipper som ligger bak ledelsens prioriteringer i virksomheten.

Varslingsapparatet har både i lovverket, og i det praktiske, primært rotfeste i HMS (helse, miljø og sikkerhet) arbeidet, og i mange virksomheter er det HMS baserte og lovregulerte internkontroll- og avvikssystemet ganske godt utviklet. HMS saker som tas opp, blir registrert for oppfølging og seinere læring.

Ytringsfrihet og muligheten til å varsle om kritikkverdige forhold, tas kanskje nettopp derfor av mange ansatte i forskjellige virksomheter rundt om som en selvfølge, på linje med resten av HMS arbeidet, som tilsynelatende går sin gang. Til tross for dette, kan det se ut til at når det virkelig gjelder, så vegrer ganske mange seg i praksis for å si i fra (Holgersson, 2019). Det å varsle kan selvsagt for mange mennesker innebære å ta et steg ut fra komfortsonen. I andre tilfeller er de ansatte kanskje engstelige for negative konsekvenser dersom en sier fra om kritikkverdige forhold på sin arbeidsplass.

Et behov for å ufarliggjøre varsling

Kanskje er det av slike grunner, at man i enkelte tilfeller får inntrykk av at ytringsfrihet og såkalt «varsling», faller litt på siden av de mer ufarlige hverdagslige HMS hensyn, og at varsling dermed oppfattes som et unntak fra regelen som må håndteres «spesielt»?

Inntrykket av varsling som noe spesielt, kan også tenkes bli forsterket ved at varsling for mange mennesker knyttes til krise håndtering og involvering av mange mennesker, kanskje til og med eksterne mottagere som media. Varsling kan kanskje da oppfattes som en stor og «farlig» greie? Slike oppfatninger vil i så fall kreve at virksomhetens ledere er flinke til å ufarliggjøre det å varsle. Gjør de det da?

I FAFO rapporten «Varsling i norsk arbeidsliv 2018» (Trygstad, 2018), som omhandlet tendensene og utviklingen i forhold til varsling og varslere i perioden fra 2010 til 2016, ble blant annet disse punktene nevnt:

- færre oppnådde endringer gjennom varsling i siste del av perioden
- flere opplevde represalier utover i perioden
- færre ønsket å varsle igjen
- flere varslere ønsker være anonyme, fremfor å bruke sin «varslers» status (dette ble pekt på som en svakhet i forhold til formålet med å varsle!)
- flere begrunner sin taushet med faren for represalier
- det mangler ikke på retningslinjer, men det er mangel på at de blir praktisert
- det mangler ledere med en genuin interesse for varsling

Det har i løpet av den siste 10 års perioden blitt rapport om flere saker innen det offentlige, hvor «varsleren», tross både gode og rettmessige grunn til å «varsle» eller si i fra, har blitt sett på som ujoval ovenfor sin ledelse og arbeidsplass, og dermed heller en del av problemet. Mye av fokuset har i mange tilfeller blitt flyttet over på varsleren, og ikke på sak, dvs det som det ble varslet om. Former for gjengjeldelse eller andre motreaksjoner fra representanter for arbeidsgiver (utfrysning, bagatellisering av sak, ignoranse, og lignende) har ført til at ansatte vegrer seg for å si i fra og å

varsle. Dette til tross for at ledelsen i mange tilfeller sier de ønsker ansatte som sier fra (Trygstad, 2018).

Ytringsfriheten og muligheten til å varsle, omtales flere steder i det norske lovverket, men spesielt arbeidsmiljøloven beskriver at man som ansatt har rett til å si fra om ting, uten at man som varsler skal risikere gjengjeldelse (se kap. 2.3). Lovverket sier til og med at det i en virksomhet skal legges til rette for varsling (se kap. 2.3). Plikten arbeidsgivere har til å behandle varsler og varslere, er det altså liten tvil om.

Men er dette tilstrekkelig for å motivere ledere til å tilrettelegge for varsling? Hva tjener virksomheten på dette? Hvilke gevinster ser ledere man kan oppnå ved å motivere ansatte til å varsle?

Det er her naturlig å dvele litt ved det faktum at interne varslinger kontra eksterne innebærer forskjellige fordeler og ulemper både for ansatte som varsler, og for arbeidsgiverne. Både i lovgivning og i praksis, er det lagt opp til at det forsøkes varsles internt og henhold til interne retningslinjer, før det varsles eksternt. Årsaken til dette er tanken om å unngå unødig eskalering. Om intern varsling ikke fører fram, eller mest sannsynlig ikke vil kunne føre fram, kan det varsles eksternt, men arbeidsmiljøloven sier da at varslingen skal være «forsvarlig» (se kap. 2.3). Varslinger til tilsynsmyndighetene regnes allikevel som forsvarlig. Forsvarlighet er oftest et aktuelt tema når varslinger går ut til media.

For de involverte imidlertid, utgjør ekstern varsling ofte en mye større belastning enn intern varsling (Holgersson, 2019). Således har både ansatte og arbeidsgiver mye å vinne på å ha såpass gode regler og rutiner for intern varsling, at eksterne varslinger kan unngås. Eksterne varslinger skjer derfor gjerne når de interne retningslinjene og rutinene for varsling ikke strekker til eller ikke blir fulgt (Wiersholm, 2015, Holgersson, 2019).

Det er med denne oppgaven et ønske om å se på hvordan det interne varslingsregimet kan «ufarliggjøres» og heller utgjøre en verdifull ressurs som en nødvendig «funksjon» i de samfunnskritiske etatene, med tanke på de gevinster varslinger potensielt utgjør.

Avvikshåndtering og tjenesteytelse sett i sammenheng

Enkelte virksomheter ser på flere kvalitative faktorer som evne, ytelse, HMS, produksjon og tjenester mer i sammenheng, og lar det systematiske HMS arbeidet med avvikssystemer og internkontroller i mindre eller større grad samkjøres med virksomhetens sikkerhets- og kvalitetssikringsarbeid (gjelder ikke bare for HRO virksomheter). Et godt HMS arbeid i disse virksomhetene kan ovenfor andre samarbeidspartnere for eksempel, indikere at virksomheten ellers er ryddig og effektiv (Karlsen, 2010). I den grad dette bidrar til en synlig forbedring av virksomhetens primære oppgaver og produksjons evne, vil det kanskje også i større grad bidra til å sette forventninger og mål til det avviks- og varslings arbeidet man legger opp til.

Finnes det teoretisk og empirisk grunnlag for å i større grad kunne følge den samme tankegangen innen de samfunnskritiske etatene når det gjelder varsling? Spørsmålet er aktuelt med bakgrunn i at en del omtalte alvorlige varslinger innen offentlige samfunnskritiske etater, blant annet i fra politietaten, ved flere tilfeller ender opp som en utfordring og et vanskelig emne, og ikke som en velkommen mulighet til forbedringer.

Kapitel 1.2 Problemstilling

Målet med denne oppgaven er å vurdere «varsling» som en nødvendig «funksjon» i offentlige samfunnskritiske etater, og å rette oppmerksomheten mot mulige verdi-gevinster som spesielt «interne» varslinger kan gi, ved å i større grad sette konkrete mål og forventninger til varslingsregimet, både i konstruksjon, og i utøvelse.

Derav navnet på oppgaven: «Varsleren, en avgjørende ressurs for suksess?»

Det kan kanskje høres litt pretensiøst ut med uttrykket «avgjørende ressurs», men det er forfatterens klare oppfatning, at systematisk registrering av varslinger og avvik, faktisk kan være en avgjørende faktor for å lykkes godt i de fleste virksomheter. Jan Erik Karlsen (Karlsen, 2010) er en av de som

henviser til nytten av IK-HMS arbeidet (internkontroll og avvikshåndtering). Dette underbygges også av James Reason, i hans beskrivelser av de høypålitelige organisasjonene (Reason, 1997).

Det er derfor aktuelt å sette fokus på teori og empiri, som kan fremme mulighetene, inkludert de organisatoriske tiltak, for en generell forbedring av varsling- og avvikshåndtering.

Er det mulig å kunne peke på fordeler ved det å ha et godt avviks- og varslingssystem, som kan motivere til lederholdninger med økt fokus på å legge til rette for en bedriftskultur hvor varsling i større grad blir sett på som positivt?

Den overliggende problemstillingen er å skape et internt varslingssystem som bidrar til forbedring og utvikling, for virksomheten generelt, i og denne forbindelse med hensyn til de samfunnskritiske etatene spesielt. (Eksempler på slike etater er: helsevesenet, politiet, det norske forsvar, og fengselsvesen)

Grunnen til fokuset på nettopp disse etatene, er at disse er forventet å ha et særansvar til å opptre etisk og moralsk forbilledlige ovenfor andre institusjoner i landet vårt, hvilket selvsagt også innebærer at de følger de lover og regler som gjelder. Som en følge av dette, kommer også en særlig forventning til ytelses evne innen de tjenester som blir levert.

Lovene er imidlertid, som tidligere nevnt, ofte generelt skrevet, og måten man velger å løse de praktiske konsekvensene av lover og regler på, blir derfor i stor grad overlatt til den enkelte virksomhet, og de retningslinjer og rutiner som relevant ledelse, gjerne i samarbeid med tillitsvalgte, verneombud og AMU, skaper i de forskjellige virksomhetene. Dette må nødvendigvis innebære å vurdere hvilket utbytte som forventes av dette arbeidet, utover de minimums krav loven setter. (Bestemmelsen om at arbeidsgiver skal legge til rette for varsling, § 3.6 (se kapittel 2.3 i denne oppgaven for innholdet i denne paragrafen), er et eksempel på arbeidsmiljølovens enkle beskrivelse. Det som kommer fram er plikten til tilrettelegging, men ikke hvordan dette skal gjøres. Det må nok være slik, for at lovverket ikke skal bli for omfattende, men det krever samtidig at arbeidsgiver ser hva dette krever av egen innsats.)

For varslingssaker innenfor de samfunnskritiske etatene, og som har vært omtalt i full offentlighet, så virker det som at de tilhørende varslings- og avvikssystemene i få eller ingen tilfeller blitt omtalt

som proaktive og verdibaserte, og at det i mange tilfeller har vært manglende samsvar mellom forståelse og holdninger på den ene side, og retningslinjer og krav på den andre, når det gjelder ivaretagelse av varsling og varslere. Dette kan tyde på at mål og forventninger til varslingssystemene, i liten grad har vært vektlagt hos relevant ledelse i disse sakene. Dette kan tyde på at gevinstene ved det å ha et godt avviks- og varslingsregime muligens i for liten grad blir omtalt og fokusert på blant ledere. Da spesielt med hensyn til de interne systemene for avvikshåndtering og varsling.

Med dette som bakgrunn stilles følgende forskningsspørsmål for oppgaven:

- Hva viser funnene i oppgaven knyttet til sammenhengene mellom det interne avviks- og varslingsarbeidet, og håndteringen av eksterne varslinger?
- Hvordan kan teori basert på risikostyring og høypålitelige organisasjoner (HRO) bidra til å i større grad skape mer proaktive og verdibaserte (mål-rettede) avviks- og varslingssystemer?
- Hva kan Arbeidstilsynets tilsynssak hos Politidirektoratet, og Monika saken, gi oss av lærdom, knyttet til hvordan det systematiske avviks- og varslingsarbeidet bør utføres?

Kapittel 1.3 Avgrensninger av oppgaven

I svært mange tilfeller, viser det seg at de prinsipielle utfordringene rundt varsling og varslere, er ganske like for de samfunnskritiske etatene. For å begrense omfanget av den empiriske delen av oppgaven, har valget derfor falt på å bruke politietaten som eksempel på offentlig samfunnskritisk virksomhet.

Grunnen til å se på nettopp politiet som etat og virksomhet, er politiets størrelse, kompleksitet, og hierarkiske oppbygging, og at de således på mange måter kan være sammenlignbare og representative for flere av de andre store offentlige samfunnskritiske etatene.

Det har vært mange forskjellige tilfeller av varslinger og rapporterte avvik i politiet, og for å begrense oppgaven ytterligere, tas det utgangspunkt i 2 konkrete caser, som danner grunnlaget for oppgavens empiriske del:

- Arbeidstilsynets tilsyn og etterfølgende oppfølging av politidirektoratet i 2010
- Den såkalte «Monika» saken, som endte i flere varslinger, og som etterhvert fikk ringvirkninger for hele politietaten med hensyn til nye prosedyrer for varsling

Forskningsspørsmålene som stilles i denne oppgaven blir i mindre grad besvart av gjeldende lovgivning. Omfanget teoretisk stoff som kunne være med på å besvare temaene i oppgaven, har imidlertid vært såpass stort, at noen avgrensninger har blitt gjort.

Dette innebærer at det har vært lagt mindre vekt på litteratur som beskriver HMS rutine i arbeidslivet. Det er derfor tatt med få beskrivelser av AMU og vernetjenestens påvirkning i spørsmålene oppgaven stiller. Det betyr slettes ikke at HMS arbeidet er utelatt i vurderingene, men det har vært nødvendig å tone ned omfang og detalj grad for å gjøre oppgaven overkommelig, slik det er vurdert av undertegnede.

Det er lagt mest vekt på etablert teori rundt risikostyring, og høypålitelige organisasjoner siden dette har bidratt til det overordnede fokuset i oppgaven.

Videre har søket etter forskningsartikler primært vært basert på varsleren sin rolle som ressurs i forhold til avvikshåndtering.

Mer om grunnlaget for disse avveiningene, er beskrevet i kapittel 4, metode.

Kapittel 2 Introduksjon av casene i oppgaven

Det er 2 caser som har sin opprinnelse fra politietaten, som vil danne grunnlag for de empiriske funn i denne oppgaven:

- Arbeidstilsynets tilsyn hos Politidirektoratet i 2010, med de funn som ble gjort der
- Monika saken pr 2013, med vekt på to av varslingssakene som kom i den forbindelse

Grunnen til at nettopp disse casene er valgt, er at de så tydelig viser noen av de prinsipielle utfordringene politiet som etat har hatt i forbindelse med yringsfrihet og varsling, både i forhold til å følge lover og regler, men også i forhold til lederholdninger og kulturelle trekk i politiet. Politiet er en stor og kompleks organisasjon, preget av en hierarkisk struktur, og kan derfor tenkes være representative for andre store offentlige organisasjoner og samfunnskritiske etater. At politiet er en av de samfunnskritiske etatene, gjør det ikke mindre viktig at politietaten som system fungerer så optimalt som det er praktisk mulig. Vesentlige avvik som avdekkes i en slik sammenheng, vil kunne ha både moralske og etiske sider ved seg, som må sees i sammenheng med samfunnsutviklingen ellers.

I det følgende vil informasjon om opprinnelsen og omstendighetene rundt de to case'ene bli presentert. De empiriske funn vil bli gjennomgått i eget kapittel for dette.

Kapittel 2.1 Arbeidstilsynets tilsyn i Politidirektoratet i 2010

I forbindelse med den nasjonale satsingen «Arbeid for helse» gjennomførte Arbeidstilsynet tilsyn med både offentlige og private virksomheter, samt noen stiftelser, i tiden rundt året 2010.

Hovedfokus for denne nasjonale satsingen fra arbeidstilsynet var «psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøforhold» (Tilsyn POD, 2010).

Arbeidstilsynet spesifiserte videre disse del-tema for satsningen:

- Systematisk HMS-arbeid mht. psykososial og organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer, herunder kartlegging, risikovurdering, tiltaksplaner og avvikssystem
- Medvirkning i HMS-arbeidet, direkte og indirekte
- Endring/omstilling
- Konflikt og trakassering
- Vold og trusler
- Arbeidsbelastning, uheldig stressbelastning
- Bruk av bedriftshelsetjeneste
- Emosjonelt belastende arbeid
- Varsling av kritikkverdige forhold

Arbeidstilsynet proklamerte med at de gjennom et prosjekt hos politiet i 1998-2000, fikk god kjennskap til at politiet hadde utfordringer i sin hverdag som kunne medføre store psykiske belastninger, og at de derfor ønsket å gjennomføre nye tilsyn hos politiet som en oppfølging av dette arbeidet.

Arbeidstilsynet fremhevet at tilsynet av 2010 i tillegg til å innledningsvis omfatte Politidirektoratet (POD) som arbeidsplass, også omfattet det å «få oversikt over aktuell overordnet HMS dokumentasjon som dekker hele politi- og lensmannsetaten». Planen var, med dette som grunnlag, å gjennomføre tilsyn med de enkelte distriktene i politiet i løpet av 2011 (Tilsyn POD, 2010).

Resultatene fra tilsynet hos Politidirektoratet i 2010, kan betraktes som særdeles relevante og viktige i en overordnet sammenheng, da Politidirektoratet jo har en foresatt-funksjon ovenfor politi-distriktene rundt om i landet. Det er naturlig å forvente at det arbeidet som gjøres i forhold til HMS i Politidirektoratet, har, og skal ha, en signaleffekt nedover i politiorganisasjonen forøvrig.

For den som ikke er kjent med hva et «tilsyn» fra Arbeidstilsynet innebærer, så betyr dette at de gjennomfører samtaler med ledere, tillitsvalgte, verneombud, og enkelte ansatte, for å få et bilde av hvordan samarbeid og HMS arbeid fungerer. I tillegg ser de gjerne på dokumentasjonen

virksomheten har for HMS rutiner, AMU referater, med mer. Deretter blir det gjort en vurdering på hvorvidt dette er innenfor de lover og regler vi i Norge har for HMS arbeidet.

Møtene og gruppeintervjuene som inngikk i selve tilsynet hos POD, ble gjennomført som følger:

- 17.08.10 Formøte
- 27.09.10 Gruppeintervju med arbeidstakere
- 27.09.10 Gruppeintervju med verneombud
- 29.09.10 Gruppeintervju med daglig leder og avdelingsledere
- 29.10.10 Gruppeintervju med arbeidstakere
- 30.09.10 Gruppeintervju med tillitsvalgte og AMU-medlem
- 07.10.10 Gruppeintervju med seksjonsledere
- 12.10.10 Sluttmøte

I tilsynsrapporten lister de opp de viktigste HMS mekanismene som loven hjemler for, og som har vært gjenstand for vurdering i tilsynsrapporten.

De funnene som ble gjort vil bli gjennomgått i oppgavens kapittel for empiri.

For Politidirektoratet sin del, resulterte dette i varsel om 4 pålegg. For de enkelte påleggene beskrev arbeidstilsynet hvilke lovhjemler de refererte til, samt hvilken dokumentasjon som var nødvendig for å kunne svare på dem. Tilsynet satte opp forslag til frister for hvert pålegg. Hvis tilsynsrapportens frister for tilbakemelding ikke ble fulgt opp, ville det bli gitt pålegg i henhold til varslene. Det ble også satt en frist for tilbakemelding på tilsynsrapporten generelt.

POD overholdt fristen for tilbakemelding på tilsynsrapporten, og de kommenterte en del av innholdet i rapporten. Men tilbakemeldingen inneholdt ikke tilstrekkelig dokumentasjon på de punkter som tilsynsrapporten etterspurte som grunnlag for «varsel om pålegg» pr 14.12.11, og POD hadde heller ikke kommentert forslagene til frister. Arbeidstilsynet svarte derfor etterhvert med 4 pålegg, som stort sett tilsvarte varslene om pålegg i tilsynsrapporten, og fristene ble satt til de datoene som Arbeidstilsynet hadde opprinnelig foreslått i tilsynsrapporten, siden POD ikke kommenterte fristene.

De 4 påleggene resulterte i at det i POD måtte gjøres en god del arbeid som ikke allerede var gjort, og det ble nødvendig å sette nye frister. I løpet av denne prosessen sendte Arbeidstilsynet både purring på pålegg, og varsel om tvangsmulkt. Dette indikerer at arbeidet med å få på plass dokumentasjon som svarte på arbeidstilsynets pålegg, tok en del tid.

Politidirektoratet etterkom kravene fra arbeidstilsynet etterhvert, i form av dokumentasjon som dekket alle de 4 påleggene som ble gitt fra arbeidstilsynet.

Det interessant å se at selv om de formelle kravene fra arbeidstilsynet ble etterkommet, kommenterte Arbeidstilsynet i sitt brev av 25/11-11, at selv om dokumentasjon på at det siste pålegget, (pålegg 4) nå kunne ansees oppfylt, var Arbeidstilsynet allikevel usikre på om alle psykososiale- og organisatoriske forhold hadde blitt fanget opp og ivaretatt gjennom risikovurderingene og oppfølgingen av disse. Grunnen til denne usikkerheten meddelte Arbeidstilsynet var at det i tilsynet «ble opplyst om langt flere problemstillinger av psykososial og organisatorisk art enn hva som har fremkommet gjennom de risikovurderingene som pålegget krevde.»

Kapittel 2.2 Monika saken

I det følgende kommer en lett gjennomgang av Monika saken generelt. (Innholdet i gjennomgangen er tatt fra Nettsiden for utvalgte saker hos Spesialenheten for politisaker (i denne oppgaven forkortet til SFP), bortsett fra der hvor referanser viser til annet.)

Litt utpå ettermiddagen 14. november i 2011, ble 8 år gamle Monika Sviglinskaja funnet død av sin mor i deres leilighet i Sund kommune, Hordaland. Monika ble funnet hengt fra et bod-dørhåndtak i et belte (SFP, 2021).

Et av de mulige årsaks-scenarioene man vurderte som årsak til dødsfallet var innbrudd, da det ble funnet ødelagte vindussprossene, knust rute i ytterdør, og det lå dessuten en øks i yttergangen.

Monika hadde noen timer tidligere samme dag sendt flere meldinger til sin mor, men Monikas mobiltelefon ble aldri funnet (SFP, 2021).

Hordaland politidistrikt (HPD) hadde etterforsket saken som mistenkelig dødsfall, men 14. august 2012 ble imidlertid saken henlagt da politiet mente de ikke hadde funnet bevis for noe kriminelt, og de forklarte dødsårsaken derfor med selvmord (SFP, 2021).

I 2013 arbeidet en politimann ved navn Robin Schaefer som drapsetterforsker Hordaland politidistrikt, og i forbindelse med en drapssak han drev en etterforskning av i november samme år, fikk han kjennskap til Monika sin sak, fordi begge saker berørte folk med tilknytning til det litauiske miljøet. Han satte seg godt inn i Monika saken, og ble etterhvert overbevist om at den tidligere etterforskningen inneholdt mangler med hensyn til undersøkelser og mulige forklaringer på det som hadde skjedd, blant annet var det vitneobservasjoner som ikke var blitt fulgt opp (SFP, 2021).

Etter å ha vurdert hva som burde gjøres, ble det til at han på grunnlag av de gamle dokumentene han hadde sett i Monika saken, utarbeidet en egen rapport for å anbefale at saken ble tatt opp på ny. Rapporten inneholdt 21 nye forslag til etterforskningsskritt.

Rapporten sendte han til sin nærmeste leder, Rigmor Isehaug, som da var seksjonsleder for vold- og sedlighets seksjonen i Hordaland politidistrikt (SFP, 2021).

Etter at Isehaug hadde satt seg inn i saken, sendte hun 6. januar 2014 rapporten videre til politiinspektør og påtalejurist Sidsel Isachsen, som også var den som besluttet å henlegge Monika saken i 2012.

I videreforsendelsen fra Isehaug til Isachsen, delte Isehaug selv noen av de bekymringer som Robin Schaefer hadde i forhold til mulige mangler ved den tidligere etterforskningen i Monika saken, og stilte spørsmål ved om henleggelsen kanskje hadde vært gjort på sviktende grunnlag. Isehaug viste til noe uklar dokumentbehandling i saken, og ba Isachsen vurdere å oversende saken til Kripos for en ny taktisk gjennomgang. Henvendelsen fra Isehaug, som da inkluderte videresending av Schaefer sin rapport, førte til at det 10. januar ble avholdt et møte på Bergen politistasjon, med flere tilstede, både Robin Schaefer, hans foresatt leder Rigmor Isehaug, politiinspektør Sidsel Isachsen, en politiadvokat, og en politioverbetjent som var kjent med den gamle saken (SFP, 2021).

I møtet gjorde alle rede for sine standpunkter, hvor Schaefer la vekt på flere momenter som burde vært undersøkt nærmere. Politioverbetjenten som deltok, delte den bekymring som var ytret i forhold dokumentering i saken. Isachsen mente imidlertid at det måtte være nye bevis i saken for at den skulle tas opp på ny. Man avtalte at Isachsen skulle tenke over over det som kom fram på møtet, og hvordan saken skulle behandles videre, men Schaefer sa at han uansett ønsket at bistandsadvokaten til Monikas mor, Stig Nilsen, skulle orienteres. Man landet på å prøve å begrense antallet personer som skulle kjenne til saksbehandling ennå, og at man skulle bli enige om videre saksgang først (SFP, 2021, Wiersholm, 2015, Schaefer, 2015).

Rigmor Isehaug skrev referat fra møtet og sendte dette 14. januar til møtedeltagerne samt politisjefen ved Bergen politihus. Hun skrev samtidig at hun mente henleggelsen av Monika saken og forklaringen med selvmord som dødsårsak hadde skjedd på et for tynt grunnlag (SFP, 2021).

15. januar skrev Sidsel Isachsen at hun hadde konkludert med at saken ikke ville bli gjenåpnet, og hun begrunnet dette med at konklusjonen om selvdrap, som var basert på de tidligere kriminaltekniske undersøkelser og obduksjonsrapporten, forble uendret da det fremdeles ikke var nye bevis i saken (SFP, 2021).

Etter å ha konferert med Rigmor Isehaug og politisjefen ved Bergen politihus, sendte Robin Schaefer et notat som i kortfattet form listet de viktigste momentene ved hans rapport om saken. Dette ble sendt 3. februar 2014 etter drøfting med- og via politisjefen ved Bergen politihus, Olav Valland, til politimesteren ved Hordaland politidistrikt Geir Gudmundsen, med kopi til en politiinspektør som var påtaleleder, og med en anmodning om en ny vurdering i saken. I denne henvendelsen ble det også foreslått at Kripos kunne gå igjennom saken.

Som respons på henvendelsen, ba Politimesteren om at Sidsel Isachsen, politisjefen ved politihuset i Bergen, og påtalelederen, om å ta seg av videre oppfølging av saken (SFP, 2021, Wiersholm, 2015).

I kulissene var det nå flere ting som skjedde. Robin Schaefer fikk muntlig beskjed av sin ledelse om at han ikke skulle blande seg i saken noe mer, og han skulle heller ikke søke støtte for sin sak hos sine kolleger. Dette falt tungt på brystet hos Schaefer, som nå var overbevist om at politiet begikk en stor tjenestefeil ved å ikke ta tak i Monika saken på nytt. Han valgte derfor å selv kontakte

bistandsadvokaten til Monikas mor, til tross at han hadde fått beskjed om ikke foreta seg mer i saken, og at dette slik sett kunne føre til forføyninger i hans arbeidsforhold. I praksis var det med dette Robin Schaefer ble en varsler eksternt (Schaefer, 2015, SFP, 2021).

Robin Schaefer var i utgangspunktet ikke opptatt av annet enn at hans etat behandlet Monika-saken på en skikkelig og fagmessig korrekt måte. Han prøvde å ta opp problematikken via de vanlige faglige kanaler man bruker i slike saker, men han fikk inntrykk av at det heller ble et problem han hadde skapt ved å prøve melde om noe som ikke var bra med arbeidet som politiet hadde gjort. Han opplevde at han ikke hadde annet valg enn å varsle videre, for å gjøre andre oppmerksomme på det han mente var alvorlige feil i saksbehandlingen av Monika-saken. Om hans mistanker var rette, innebar det jo at det gikk en morder løs, og da som konsekvens av fagmessig dårlig arbeid fra politiets side (Schaefer, 2015, SFP, 2021).

Alt dette førte til store personlige belastninger for Robin Schaefer, noe som er godt dokumentert i hans bok «Monika saken – Min historie - fra drapsetterforsker til varsler» (Schaefer, 2015). Ikke minst utgjorde det en stor psykisk belastning det at han fikk beskjed om ikke å søke støtte hos sine kolleger for sin sak. Belastningene førte til perioder med sykemelding (SFP, 2021).

Etterhvert eskalerte saken inkludert HMS delen av den, og både tillitsvalgte og HMS ansvarlige ved politidistriktet ble involvert i den mangelfulle og lite åpne dialogen man opplevde ved politidistriktet. Robin Schaefer fikk etterhvert flere involvert til støtte for sin sak (Wiersholm, 2015).

Sidsel Isachsen fastholdt pr epost 31. mars 2014 til politisjefen ved Bergen politihus, at saken måtte forbli henlagt av de samme årsaker som var nevnt av henne tidligere. Saken forble deretter henlagt (SFP, 2021).

Robin Schaefer hadde da uansett altså valgt å informere bistandsadvokaten til Monikas mor, Stig Nilsen, og Stig Nilsen hadde på vegne av pårørende, dvs Monikas mor, tatt kontakt med tidligere «Kripo topp» Asbjørn Hansen, for å få en anbefaling i saken. Asbjørn Hansen lagde 25. april 2014 en rapport som konkluderte med at saken definitivt aldri skulle vært henlagt som selvdrap. Av årsaker som ble nevnt var Monika sin alder og livssituasjon, samt vitneobservasjoner. Basert på

dette sendte bistandsadvokat Stig Nilsen et brev til førstestatsadvokaten, med klage på politiets beslutning om å henlegge saken, og en begjæring om å gjenåpne saken (SFP, 2021).

I en telefonsamtale med Sidsel Isachsen i mai 2014 anbefalte derfor førstestatsadvokaten at politidistriktet gjenåpnet Monika saken, hvilket den ble. En mann som tidligere hadde hatt en relasjon til Monikas mor, ble etterhvert pågrepet og siktet for drapet på Monika (SFP, 2021).

Monikas mor anmeldte politidistriktet for slett behandling i Monika saken, og Spesialenheten for Politisaker, etterforsket derfor Hordaland politidistrikt.

Hordaland politidistrikt ble av spesialenheten kjent skyldig i grov uforstand under utføring av offentlig tjenestebehandling, og fikk i tillegg til dette en bot på 100.000,- kr. (SFP, 2021).

Det som satte Monika saken i et spesielt grelt lys, var ikke bare det fagmessige arbeidet som innledningsvis ble gjort i Monika saken, men måten Hordaland politidistrikt som instans behandlet Robin Schaefer som varsler på i forbindelse med hans forsøk på å få en drapssak (som involverte at en morder mest sannsynlig gikk løs) skikkelig behandlet og løst.

Når Robin Schaefer etterhvert ble sykmeldt på grunn av de belastninger saken og hans status som varsler hadde medført, gav ledelsen ved politidistriktet ham liten støtte, og lite anerkjennelse for innsatsen hans når året 2013 nesten var omme. Dette innebar blant annet en forventning om at politimesteren som øverste myndighet i distriktet, anerkjente Robin Schaefer sine forsøk på å gjøre det fagmessig rette i forhold til drapssaken, men dette viste seg å sitte lagt inne (Schaefer, 2015, SFP, 2021).

Ingen enkelt personer ved distriktet ble straffet, men politimesteren i distriktet Geir Gudmundsen, gikk av som følge av saken. Rigmor Isehaug, Robin Schaefer nærmeste foresatte leder, sluttet etterhvert på grunnlag av et system som hun ikke lengre følte hun hadde tillit til. Hun følte seg presset mellom øvre ledelse og Schaefer som ansatt, i en situasjon der hun mente at Robin Schaefer hadde rett i sine antagelser, men hvor ledelsen samtidig gav henne beskjed om nærmest å «parkere» hans innsats (PLOT, 2015, SFP, 2021, Wiersholm, 2015).

I forbindelse med saken fikk flere ansatte ved distriktet varsler status. HMS ansvarlig ved politidistriktet, Per Terje Engedal, mente at generelt dårlig HMS arbeid og dårlig praksis av interne

varslingsrutiner, bidro til at Monika saken utviklet seg slik den gjorde. Etter å fånytttes over lengre tid ha prøvd å varsle AMU og ledere på flere nivåer om det han mente måtte gjøres for at HMS arbeidet skulle bli bedre, meldte han derfor selv distriktet til arbeidstilsynet rundt det tidspunktet Monika saken ble kjent i politidistriktet. Arbeidstilsynet kom, og påpekte flere forhold som ikke var innenfor arbeidsmiljøkravene i arbeidsmiljølovgivningen. Denne utviklingen ble mottatt med blandede følelser hos ledelsen, og Engedal har uttalt i media at han mener arbeidsgiver ikke inkluderte ham i arbeidet på hans arbeidsplass slik de burde etter varslingen til arbeidstilsynet. Han ble på denne måten en varsler, sammen med to politijurister, Liv Giertsen og Line Schengen, som også påpekte HMS forhold som ikke var som de burde ved politidistriktet (PLOT, 2015, Wiersholm, 2015).

I etterkant av Monika saken gikk leder av politiforbundet ut og sa at han ikke kunne anbefale ansatte å «varsle», fordi det kunne få negative konsekvenser for den ansatte (VG, 2017). En annen følge var at lokal tillitsvalgt i Hordaland politidistrikt informerte i media om at varslingssakene som pågikk i Hordaland politidistrikt rundt 2014 og 2015 gikk på helsen løs til en del av de ansatte der, da det ble mye negativt fokus for de ansatte. (Bergensavisen, 2015).

Robin Schaefer førte dagbok i den tiden han var involvert i saken, og dette førte til boka som han forberedte med forlaget Vigmostad & Bjørke i all hemmelighet, før de gav den ut når saken nærmet seg en oppklaring (Schaefer, 2015).

Justis- og beredskapsdepartementet gav beskjed om at et eksternt byrå skulle finne ut om arbeidsgiver utsatte Robin Schaefer for gjengjeldelse når han varslet om Monika saken, og advokatfirmaet Wiersholm som fikk oppdraget, svarte med den såkalte Wiersholmrapporten, som konkluderte med ja til spørsmålet om gjengjeldelse hadde skjedd. Robin Schaefer fikk på dette grunnlag 200.000,- i oppreisning for den urett arbeidsgiver hadde utsatt ham for (SFP, 2021).

Den mest sentrale dokumentasjonen som brukes i denne oppgaven i anledning Monika saken, er «Wiersholmrapporten», som etterhvert ble bestilt utarbeidet av justis- og beredskapsdepartementet, blant annet for å vurdere om Robin Schaefer ble utsatt for gjengjeldelse som varsler ved politidistriktet. Politidirektoratet ble funnet inhabile i forhold til å bestille en slik rapport, da de delvis hadde blitt involvert i saksgangen hos Hordaland politidistrikt (Wiersholm, 2015).

Når Politidirektoratet etterhvert ble involvert i forbindelse med varslersaken til Robin Schaefer, var det som et rådgivende ledd for arbeidsgiver i Hordaland politidistrikt, og ikke som et foresatt ledd til distriktet. Hordaland politidistrikt beholdt derfor selv styringen i sakens utvikling (Wiersholm, 2015).

Monika saken viser ikke gevinstene ved å ha et godt avviks- og varslingssystem direkte, men indirekte peker saken på flere gevinster som kunne vært oppnådd, hvis avviks- og varslingssystemet hadde fungert tilfredsstillende, og hvis ledelsen hatt en annen innstilling til varsling og varslere. Saken viser klart viktigheten av varsling som funksjon.

Monika saken bidro vesentlig til politiets nye varslingsrutiner som trådte i kraft fra januar 2017 av. Retningslinjene var et resultat fra et arbeid som startet i 2015, og hvor et utvalg bestående av blant andre HVO for politi og lensmannsetaten, samt flere fra arbeidsgiver siden, arbeidet med disse. Utvalget tok utgangspunkt i Wiersholm rapporten, varslingsrutiner i andre virksomheter, samt forskning rundt varsling, for å lage de nye rutinene.

De nye rutinene ble planlagt lært inn i politiets organisasjon gjennom et samarbeid mellom ledere, tillitsvalgte, verneombud og øvrig vernetjeneste. (Gjennom et bredt parts-samarbeid med andre ord.)

De funnene som er viktige for denne oppgaven, vil bli omtalt i kapitlet for empiriske funn.

Kapittel 2.3 Arbeidsmiljøloven om varsling

På grunn av arbeidsmiljølovens enkle framstilling av krav til arbeidsmiljøet, kan det i enkelte tilfeller være til støtte å lese litteratur som inneholder ekstra kommentarer, eller som referer til forarbeidene til arbeidsmiljølovens paragrafer. Noen av disse kommentarene er tatt med her. I praksis viser det seg også ofte at partene i arbeidslivet tolker lovverket forskjellig. Dette kan få konsekvenser for hvordan de praktiske tiltakene gjøres for å følge lovverket.

For at leseren lettere skal forstå lovens utgangspunkt i forhold til varsling og varslere, ble det vurdert som fordelaktig å ha med noen av disse lovbestemmelsene i selve oppgaven.

Blant de mer sentrale paragrafene i arbeidsmiljøloven i forhold til ytringsfrihet og varsling, inkludert noen av paragrafene som indirekte påvirker ytringsfrihet og varsling, er:

§ 1-1 bokstav a: Meningsfylt og trygg arbeidssituasjon

§ 1-1 bokstav b: Likebehandling og trygge ansettelses forhold

§ 2-1 Arbeidsgivers plikter

§ 2-3 første ledd: Arbeidstakererens plikt til å medvirke i HMS arbeidet

§ 2-3 andre ledd, bokstav d: Arbeidstakerens plikt til å varsle om trakassering og diskriminering

§ 2-4 alle ledd: Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

§ 2-5 alle ledd: Vern mot gjengjeldelse ved varsling

§ 3-1 alle ledd: Krav til systematisk HMS arbeid

§ 3-5 Plikt til arbeidsgiver til å gjennomgå opplæring HMS arbeid

§ 3-6 Plikt til å legge forholdene til rette for varsling

§ 4-3 alle ledd: Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet

Lovverket rundt bruk av AMU og verneombud er ikke tatt med her, men AMU ordningen og verneombudene, er også en del av avviks- og varslingsapparatet, og omtales under § 6 og 7 i arbeidsmiljøloven.

I praksis legges det oftest opp til at det varsles på lavest mulig nivå, og at utfordringene således også løses på lavest mulig nivå. Målet er å ikke eskalere en konflikt, når det ikke ansees nødvendig. Av den grunn involveres fortrinnsvis lokal ledelse, lokale tillitsvalgte eller lokale verneombud, alt etter hva saken dreier seg om.

I AMU tas det primært opp saker som har betydning for arbeidsmiljøet på et overordnet plan. Dette inkluderer for eksempel slike ting som å vurdere rutiner for varsling og avvikshåndtering, og det som ellers vedrører det systematiske HMS arbeidet (Bernhardsen, 2014, Johnsen, 2013, Wergeland, 2012) Unntaksvis behandles enkeltsaker også i AMU, der hvor dette har en betydning for arbeidsmiljøet.

I det neste avsnittet følger en utdypning av de nevnte arbeidsmiljøparagrafene ovenfor, enten i form av selve lovteksten, eller som kommentarer. (Johansen, 2011)

§ 1-1 bokstav a: Meningsfylt og trygg arbeidssituasjon:

«Lovens formål er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet.»

§ 1-1 bokstav b: Likebehandling og trygge ansettelses forhold:

I kommentarene sies det: «Trygghet i arbeidsforholdet er et selvstendig mål for loven og en forutsetning for å utvikle et godt arbeidsmiljø. Arbeidstakerne skal kunne komme med kritiske kommentarer og spørsmål uten at det får konsekvenser for ansettelsesforholdet, jf. også § 2-4, §2-5 og § 3-6.»

§ 2-1 Arbeidsgivers plikter:

«Arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt.» Av kommentarene følger: «Den som leder virksomheten i en arbeidsgivers sted, har etter loven de samme plikter som arbeidsgiveren, jf § 1-8 (2) andre punktum.»

I kommentarene kommer det også fram at der virksomheten er spredt med enheter over flere geografiske plasser, så vil lederen for en enhet også kunne representere arbeidsgiver. (For politiet sin del er det nærliggende å tenke på politimesteren i denne rollen, eller den som fungerer i dennes sted.)

§ 2-3 første ledd: Arbeidstakerens plikt til å medvirke i HMS arbeidet:

I loven sier blant annet at: «Arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse, miljø og sikkerhetsarbeid.»

I kommentarene kommer det fram at selv om arbeidsgiver har hovedansvaret, har arbeidstaker medvirkningsplikt.

(Dette innebærer i praksis blant annet at de ansatte skal følge de interne retningslinjene for varsling, avvikshåndtering, og å bruke den interne HMS håndboka, feks. Det som er en plikt for de ansatte, er da også en rettighet, feks mht varslingsrutinene.)

§ 2-4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten:

(1): «Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten»

(2): «Arbeidstakerens fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig»

I kommentarene står det at arbeidstaker uansett har rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

(3): «Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.»

I kommentarene kommer det fram at ved ekstern varsling feks til media har varsler et ansvar for å unngå unødvendige skader på arbeidsgivers interesser. Det kommenteres videre at «Det skal mye til for en skal kunne si at arbeidstakere ikke har varslet på en forsvarlig måte.»

I forhold til «lojalitetsplikten» kommenteres det i arbeidsmiljøloven slik: «Den ansattes lojalitet er knyttet til arbeidsgiverens legitime og saklige interesser. Man kan derfor ikke påberope seg lojalitetsplikten for å beskytte eller skjule ulovlige, skadelige eller uetiske handlinger.»

§ 2-5 Vern mot gjengjeldelse ved varsling

(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at gjengjeldelse har funnet sted, hvis ikke arbeidsgiver sannsynliggjør noe annet.

(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at rette til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første og andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene forøvrig. Erstatning for økonomiske tap kan kreves etter alminnelige regler.

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven er gjengjeldelse definert som «enhver ugunstig behandling som er en reaksjon på ytringen». I kommentarene sies det: «Alle mulige negative handlinger, som å frata den ansatte goder, ikke gi den ansatte goder som han ellers ville fått, formelle sanksjoner som advarsler, oppsigelse eller avskjed, er gjengjeldelse i lovens forstand. Ikke å gi den ansatte lønnspålegg, eller å frata den ansatte arbeidsoppgaver er andre eksempler på handlinger som kan være gjengjeldelse.»

§ 3-1 Krav til systematisk HMS arbeid (kun første og andre ledd)

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

(2): « Systematisk helse-, miljø,- og sikkerhetsarbeid innebærer at arbeidsgiver skal:

- a) fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet
- b) ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt,
- c) kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risikoforholdene i virksomheten, utarbeide planer og iverksette tiltak for å redusere risikoen,
- d) under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten, vurdere om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med lovens krav, og iverksette de nødvendige tiltak,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i med hold av denne lov,
- f) sørge for systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær,
- g) sørge for løpende kontroll med arbeidsmiljøet og arbeidstakernes helse når risikoforholdene tilsier det, jf. bokstav c,
- h) foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt.»

§ 3-5 (1): «Arbeidsgiver skal gjennomgå opplæring i i helse-, miljø-, sikkerhetsarbeid.»

I kommentarene kommer fram at arbeidsgiveren selv må besørge opplæring og kompetanse for å ivareta det systematiske HMS arbeidet. (Det oppstår gjerne problemer når deler av ledelsen ikke kjent med HMS rutinene på arbeidsplassen.)

§ 3-6 Plikt til å legge forholdene til rette for varsling

«Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.»

I kommentarene sies det: «Dersom det er konkrete eksempler på at saklig kritikk enten avvises eller ikke tas alvorlig, er dette i seg selv tilstrekkelig til at arbeidsgiver har plikt til å iverksette tiltak.»

Videre kommenteres det: «Man anser likevel at det er et større problem at mange arbeidstakere ikke tør å ta opp kritikkverdige forhold, enn at det i for stor grad varsles om forhold som arbeidstakerne mener er kritikkverdige.»

§ 4-3 Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet (kun de tre første ledd tas med her)

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

Som vi ser av arbeidsmiljølovbestemmelsene, så er de en god indikator på hvilke plikter arbeidsgiver og også arbeidstaker har i forhold til varsling. Det loven sier lite om, er altså hvordan varslingsapparatet skal bygges opp, og brukes. Ei heller sies det så mye om motivasjonsfaktorer for arbeidsgiver, og gevinster.

Ved se litt nærmere på forarbeidene til noen av paragrafene i arbeidsmiljøloven, så kan noe mer informasjon hentes ut.

I forhold til hva som menes med kritikkverdige forhold relatert til § 2.4, så sies det i forarbeidene til arbeidsmiljøloven:

"Med kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud. Det samme bør også gjelde brudd med virksomhetens etiske retningslinjer. I tillegg bør det omfatte alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet. Hva som er kritikkverdige bør fortolkes i lys av hvilken allmenn interesse opplysningene har. Forhold som en arbeidstaker mener er kritikkverdige kun ut fra sin personlige etiske overbevisning bør således falle utenfor. Kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske, er det ikke naturlig å regne som varsling, som for eksempel sykepleiere som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider. For at det skal være tale om varsling må det i tillegg dreie seg om opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, men som arbeidstaker har kommet til i kraft av ansettelsesforholdet." (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) s. 37)

En «varsling» i lovens forstand er altså ikke definert som et hvilket som helst avvik. Den må innebære «kritikkverdige» forhold som kan regnes som ulovlige eller uetiske på et ganske objektivt grunnlag. I den grad ledelsen ved en virksomhet legger opp til gode varslingsrutiner, bør derfor dette nødvendigvis innebære at ledelsen selv har et bevist ønske om at ikke uetiske eller ulovlige skal skje. Dette kommer vi tilbake til seinere i oppgaven under kapittel «drøfting».

Videre sies det i forarbeidene til arbeidsmiljøloven følgende ang varsling internt og eksternt;

"Bestemmelsen vil omfatte så vel eksternt som intern varsling. Med eksternt varsling menes uttalelser, opplysninger, dokumenter osv. som gis til media, faglige forum, tilsynsmyndigheter osv. utenfor virksomheten. Med intern varsling menes tilfeller der arbeidstaker sier fra til kolleger, verneombud, tillitsvalgte, representant for ledelsen eller andre i virksomheten. Kritiske ytringer som er en del av den alminnelige interne kommunikasjonen i virksomheten skal også regnes som varsling i forhold til bestemmelsen." (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) s. 37)

Det som er interessant her, er at alminnelig intern kommunikasjon også kan utgjøre en varsling. Varsling skjer altså ikke kun gjennom krisekanaler. Varsling kan også formidles til hvem som helst i virksomhet.

I forhold til hensiktsmessighet av varsling, har Wiersholm rapporten henvist til følgende kommentarer fra forarbeidene til arbeidsmiljøloven (Wiersholm, 2015).

"Departementet legger til grunn at et åpent yringsklima og gode reelle muligheter til å si fra om kritikkverdige forhold er et vesentlig trekk ved et godt arbeidsmiljø og en sunn bedriftskultur. Ytringsfrihet er i stor grad et spørsmål om kultur og holdninger. Den viktigste innsatsen for å styrke den reelle yringsfriheten vil måtte gjøres lokalt... En plikt til å vurdere og eventuelt sette i verk tiltak vil bidra til en økt bevissthet hos arbeidsgiver om disse spørsmålene og større innsikt og forståelse for at et godt yringsklima er et gode for virksomheten. En bestemmelse av denne typen vil gi et signal om at problemstillingene knyttet til varsling er sentrale faktorer i forhold til helse-, miljø- og sikkerhet. En lovfestet plikt til å vurdere og eventuelt sette i verk tiltak vil fungere som et insitament for arbeidsgivere, arbeidstakere og tillitsvalgte til å sette spørsmålet om ansattes yringsfrihet på dagsordenen... Tiltak som legger forholdene til rette for varsling vil gi de ansatte et signal om at virksomheten tar yringsfrihetsspørsmål på alvor. Dette vil kunne bidra til et bedre yringsklima der det er åpent for frie og kritiske ytringer. Dette vil igjen være et virkemiddel for arbeidsgiver til å avdekke og ordne opp i misligheter. Varsling vil også generelt styrkes som et virkemiddel for å avdekke og motvirke straffbare og andre kritikkverdige forhold." (Wiersholm, 2015)

I tillegg er det viktig å kommentere IK forskriften (Forskrift av 6. des. 1996 nr 1127), også kalt internkontroll forskriften, som er en vesentlig del av arbeidsmiljølovgivningen.

I IK forskriften beskrives det som kalles «internkontroll», som kontinuerlig og systematisk kartlegging av helse-, miljø- og risikoforhold i virksomheten. Forskriften beskriver videre hvordan IK arbeidet skal dokumenteres.

Dette systematiske internkontroll (IK) arbeidet kan foregå på flere måter. Blant annet gjennom såkalte IK runder, hvor ansatte og ledere setter seg ned og diskuterer hvordan arbeidsforholdene oppleves generelt, og på alle vis.

Det brukes gjerne et skjema basert på krav i blant annet IK forskriften, som omfatter både psykososiale, fysiske (blant annet også sikkerhet og helse), og organisatoriske forhold, eller andre ting som de ansatte måtte ta opp. Om noen av deltagerne på IK rundene kommer fram med utfordringer, så skal disse dokumenteres og planlegges mht når de blir løst, og hvem som er ansvarlig for dette. Det som ikke kan løses på lokalt plan, kan løftes til det ledelses ledd i systemet som er nødvendig.

En klar fordel med IK runder, er det periodiske arbeidet. Noen steder arrangeres IK rundene oftere enn andre steder, men 1 til 2 IK runder i året er ganske vanlig. Enkelte steder utfører man dette arbeidet oftere.

IK rundene fanger ofte opp ting som ikke blir tatt opp ellers i hverdagen, men i praksis er mange ting som blir tatt på i IK rundene, som egentlig burde vært tatt opp i det hverdagslige, slik at aktuelle saker ikke blir liggende lenge før de blir tatt opp. Praktiserer virksomheten 1 IK runde i året, vil det i teorien kunne ta opptil 1 år før avvik blir tatt opp på denne måten, om man ikke sier fra i det i hverdagene ellers.

Enkelte virksomheter har et godt utviklet avvikshåndteringssystem (med basis i IK forskriftene), hvor man elektronisk registrerer avvik, feil, og utfordringer. Systemet kan eventuelt rapportere automatisk videre til arbeidsgiver, som må kvittere for behandling og løsning for disse avvikene. Her henviser forfatteren av oppgaven til omtale av IK forskriften (Forskrift av 6. des. 1996 nr 1127 og Karlsen, 2013).

Kapittel 3 Teori

I dette kapitlet presenteres det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Mange av temaene og problemstillingene som oppgaven kommer inn på, har vært gjenstand for en god del forskning. Det finnes derfor et godt utvalg av forskningsbasert litteratur å støtte seg til.

De teoretiske tema som er spesielt vektlagt i denne oppgaven, er; risikohåndtering og risikostyring, varsling og avvikhåndtering.

I forhold til store og komplekse virksomheter og organisatorisk risikohåndtering, er det spesielt relevant bruke teorier rundt «High Reliability Organizations» heretter kalt «HRO» (høypålitelige organisasjoner).

Når det gjelder den tradisjonelle HMS delen av og avviks- og varslingsarbeidet, så vil det norske lovverket også utgjøre en del av bakgrunnsstoffet.

I tillegg er forskningsartikkelen «Whistle blowing within the Swedish Police» utarbeidet av Stefan Holgersson angående varslingsforholdene i det svenske politiet, brukt som en referanse til relevant nordisk forskning i teori kapitlet.

Forut for den videre framstillingen vil jeg definere litt nærmere hva som legges i begrepet «varsling» i arbeidslivet.

Kapittel 3.1. Begrepet varsling

Arbeidsmiljøloven gir ingen definisjon på hva en varsling er, men beskriver retten til å si i fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, uten at den ansatte skal risikere gjengjeldelse på grunn av det.

På arbeidstilsynets hjemmesider knytter de varsling til det å si i fra om, eller ytre seg om kritikkverdige forhold på generell basis, og de sier videre at en varsling er en ytring, uansett om denne er uttrykt som det «å si i fra», som et avvik, en klage, eller bekymringsmelding, osv. De sier

at det er innholdet i ytringen som bestemmer om det er et varsel eller ikke, og ikke hva man kaller det, eller hvem det er som sier fra (Nettside arbeidstilsynet, 2021).

Arbeidstilsynet sier videre at: «Ytringsfrihet og varsling er nært beslektet, og at varslingsregelverket skal bidra til et godt og konstruktivt ytringsklima der arbeidstakere kan si ifra og ytre seg kritisk uten å risikere noen form for straff eller negative reaksjoner.»

Noe av det mer grunnleggende og relevante for denne oppgaven som arbeidstilsynet slår fast, er at «Varsling har stor verdi for arbeidsplassen og samfunnet, siden det handler om at arbeidstakere som kjenner virksomheten godt, sier ifra om kritikkverdige forhold på sin egen arbeidsplass.» (Nettside arbeidstilsynet, 2021)

Det er viktig å merke seg at dette ikke er utdrag fra lovverket, men uttalelser fra en offentlig etat som er satt til å bidra til og å påse at lovverket blir fulgt, og deres uttalelser burde derfor veie ganske tungt.

Hvilke plikter «varsling» innebærer/medfører i arbeidslivet, er godt beskrevet gjennom offentlige lover og regler. Men systemene, som skal ligge i bakkant å registrere og behandle varsler og avvik, samt sørge for at varsling og avvik fører til læring og gevinster som resultat, er ikke like klart beskrevet. Kravet om systematiske innrapporteringer av avvik i en virksomhet, er omtalt i forskriftene om internkontroll og avviksrapportering, men det teoretiske grunnlaget for å sette mål og forventninger til dette arbeidet, må man finne andre steder.

Det er for oppgaven viktig skille mellom interne og eksterne varslinger. I denne oppgaven er hovedfokuset å se på mulighetene for gode interne varslingsrutiner, slik at ekstern varsling i større grad kan unngås.

Kapittel 3.2 Forskning om varsling i det svenske politiet

Dette kapitlet er en gjennomgang av forskningsartikkelen «Whistle blowing within the Swedish Police» utarbeidet av Stefan Holgersson, og noen av de funn som har blitt gjort der.

Noe av hensikten med forskningen som artikkelen er bygd på, var å se om varsling håndteres forskjellig i det svenske politiet, i forhold til blant annet rang, type avdeling, eller sted.

Forskningsstudien som artikkelen bygger på, besto av en etno-geografisk undersøkelse med intervjuer blant 2000 ansatte i politiet over en periode på 18 år, hvor 100 politistasjoner fordelt på 21 politidistrikt var involvert, i perioden 1998 til 2016. Dette innebar også intervjuer med 22 etats ledere i politiet, som ble gjennomført i 2011. Metode for datainnsamlingen i artikkelen, vil ikke bli gjennomgått her, det vil kun bli referert til resultatene fra undersøkelsen, som det vises til i artikkelen (Holgersson, 2019). (Kvalitativ metoder for innsamling ble vektlagt i Holgerssons forskning.)

Innledningsvis i artikkelen henvises det til at forskning viser varsling i politietaten er viktig på grunn av politiets viktige funksjon for samfunnet. Det sies videre at varsling bidrar til å stimulere til å forbedre organisasjonens effektivitet, og at varsling/varslere ofte er kilde til løsninger på organisatoriske problemer (Holgersson, 2019).

Innledningsvis henviser Holgersson til det faktum at varsling ikke bare dreier seg om saker hvor noen har misskjøttet sin oppgave eller sitt ansvar, men også om saker hvor det er snakk om ineffektiv administrering, sløsing eller misbruk av midler.

Noe som vektlegges i artikkelen, er synet på mulig gjengjeldelse innen det svenske politiet. Man har konstatert at det er stor avstand mellom de synspunkter det svenske politiforbundet har angående betydningen av mulig gjengjeldelse i forbindelse med ytring av kritikkverdige forhold, og det synet politiets ledelse tilsynelatende har på dette. Det svenske politiforbundet tror det er liten aksept for ytring av kritikkverdige forhold, mens det offisielle bildet som presenteres fra politiets ledelse er motsatt. Det arbeidsgiver gir inntrykk av offentlig er «at det er høyt under taket», hvilket betyr at det er et godt klima for ytringer. Det ansatte selv formidler det motsatte, at «det er lav takhøyde» for ytringer. Det har imidlertid vært flere saker i media, hvor gjengjeldelse ovenfor varslere i politiet har vært tema. Det har til og med vært skrevet bøker om dette (Holgersson, 2019).

Det har imidlertid vist seg at uttrykket «høyt under taket» har forskjellig betydning for forskjellige ansatte, hvor 76% av de som ble spurt, mente uttrykket betydde at man kan varsle uten fare for gjengjeldelse, mens 17% mente uttrykket betyr at det jevnt over er god dialog, og at ledelsen lytter til argumenter som blir gitt. De som mente uttrykket «høyt under taket betød» betød at ledelsen lyttet til argumenter, var ansatte som samtidig mente at det i realiteten var «lavt under taket». Altså oppfattet de at det ikke var så greit å varsle (Holgersson, 2019).

Uansett var det slik, at begge disse gruppene, bestod av ansatte som mente varsling var en risikosport.

88% av de spurte mente faren for gjengjeldelse var vesentlig høy i forhold til intern varsling, og 95% av de spurte mente faren for gjengjeldelse var vesentlig høy ved ekstern varsling (Holgersson, 2019).

Frykten for gjengjeldelse var svært stor i alle politidistriktene, unntatt i ett, hvor kommunikasjonsklimaet generelt var mye bedre enn i de andre distriktene. Dette distriktet hadde dessuten en praksis med at en i fra den sentrale toppledelsen, kom å deltok på møter med distriktsenheten en gang i uken. Dette gjorde at ansatte ikke så på toppledere som kun besøkende, men heller som noen blant dem selv. Frykten for gjengjeldelse ved ekstern varsling, var derimot like høy ved dette distriktet som i de andre (Holgersson, 2019).

De sivile i politiet viste seg i undersøkelsen å være mindre bekymret for gjengjeldelse ved varsling, enn de i uniform.

Et overraskende resultat fra forskningen til Holgersson og han kolleger, er at når ledelsen ble spurt om hvorvidt de trodde vanlige ansatte var engstelige for å varsle, så svarte de ganske likt det som de faktiske forhold tilsa, nemlig at det var en vesentlig engstelse for å varsle blant de vanlige ansatte. Når de ansatte ble spurt om hvorvidt de trodde ledere forsto deres engstelse for å varsle mht gjengjeldelse, svarte de ansatte at de ikke trodde ledelsen forsto denne frykten godt nok. Noe som kan kanskje kan forklares ut i fra at ledelsen utad, i media, gav uttrykk for at det er «høyt under taket» i forhold til ytringer. Dette kan forklare noe av de forskjellige oppfatningene ledelsen har, kontra de ansatte forøvrig (Holgersson, 2019).

Det er altså verdt å merke seg forskjellen mellom den engstelse mange ledere faktisk oppfattet at ansatte har for varsling, kontra den holdning til varsling toppledere gir uttrykk for ovenfor media ved å gi uttrykk for at det er «høyt under taket», og således at det er et godt klima for ytringer (Holgersson, 2019).

Forskning har vist at ansatte som har et engasjert og forpliktet forhold til sin virksomhet, trolig vil varsle om kritikkverdige forhold. Det samme gjelder erfarne ansatte som har sentrale roller og yter mye på sin arbeidsplass (Holgersson, 2019).

Forskning viser videre, at organisasjoner ofte består av 2 sjikt. I det ene sjiktet, som består av ledere og management, har man stor tiltro til effekten til dokumenterte planer, regler og direktiver. De trodde ofte at det de formulerte i disse dokumentene påvirket hvordan ting ble praktisert, selv om det sjelden er tilfelle (Ekmann 1999 i Holgersson, 2019). Det andre sjiktet består av ansatte som jobber i felten.

Disse to lagene ser ut til å ha svært forskjellig oppfatning av hva som kan skje i forbindelse med ytringer og varsling, og hvorfor.

Av den grunn har man kommet til at varslingskjeden er svært viktig, og utsatt, når ytringer og varslinger skal formidles videre til rette ledd. Varslingskjeden bør derfor kvalitetssikres.

Man viser her til at man i enkelte varslingskjeder har sett meldinger bli uttrykt mer og mer positivt jo lengre langs kjeden meldinger går, som en effekt av at flere mennesker som med sin videreformidling av meldinger, uttrykker disse mer og mer positivt til fordel for det de tror bidrar til å opprettholde et godt inntrykk og ansikt utad for virksomheten (Holgersson, 2019).

Forskning har vist at uklare varslingsprosedyrer i politiet, skaper usikkerhet, noe som medfører at ansatte ikke vet hvor de skal henvende seg, hvilke prosedyrer de skal følge, eller hvilken beskyttelse de har som varslere. Samtidig viser forskning også, at varsling reduserer risiko for at uakseptable adferd og praksis får fortsette uten at slike forhold blir avdekket.

Eksterne varslinger, viser gjerne til flere faktiske organisatoriske endringer som følge av varslene, enn det interne varsler gjør (Dworkin & Baucus, 1998, i Holgersson, 2019) Jovialitet i forhold egen virksomhet, kan imidlertid begrense bruken av ekstern varsling. Frykt for gjengjeldelse kan muligens være større ved ekstern varsling (Holgersson, 2019). I de tilfellene hvor ekstern varsling er aktuelt, vet man som oftest allerede fra starten av varsling ikke vil bli positivt mottatt av virksomheten. Spørsmål for disse varslere blir, «vil jeg selv berge i varslingsprosessen?»

Forskningsresultatene viste at ansatte forholdt seg ganske mye til erfaringene til de som hadde varslet, i forholdet til hvorvidt de selv kunne tenke seg å varsle om kritikkverdige forhold. De som ikke hadde mottatt informasjon fra noen med varsler erfaringer, var heller ikke så engstelig i forhold til å eventuelt varsle (Holgersson, 2019).

Det vises i artikkelen til annen forskning, hvor man har funnet ut at det ved mange tilfeller av varsling, skapes så mye støy og turbulens, at det er støyen som får arbeidsgivers oppmerksomhet. Varsleren har dermed, i arbeidsgivers øyne, forårsaket uheldige virkninger, som skyver innholdet i selve varslet bort. Den ansatte som varslet, kan derfor bli sett på som bryssom, en bråkmaker, eller en som bare klager (Leymann, 1996 og Jones, 1984 i Holgersson, 2019).

Det er dessuten et faktum, at mange virksomheter er opptatt av å gi et inntrykk utad av å være en velfungerende organisasjon, og forskning bekrefter dette som en utfordring i forhold til måten varslinger kan bli håndtert på (Holgersson, 2019).

De to sjiktene man fant innen det svenske politiet innledningsvis i artikkelen i forhold til varsling (oppfatninger av hva det innebærer å varsle sett fra ledelsen, kontra sett fra ansatte i «felten»), viser at det mangler en felles forståelse av varsling, ut i fra ansattes rolle og plassering (Holgersson, 2019).

Det som er positivt, er at de fleste ansatte ikke så det som problematisk å ta opp kritikkverdige ting med sin nærmeste leder. Forskningsresultatene viste imidlertid at det allikevel svært sjeldent faktisk ble varslet, på grunn av de utfordringer eller belastninger dette kunne utgjøre for varsleren. Men en enda større belastning så det altså ut til å være, hvis varslinger medførte informasjonsoverføring mellom de to sjiktene omtalt innledningsvis i gjennomgangen av Holgerssons artikkel her.

Artikkelen konkluderer også da med at på en arbeidsplass hvor kommentarer, kritikk og forslag ikke håndteres på en positiv måte, vil dette kunne føre til frustrasjon, og være til hinder for at organisasjonen utvikler seg. Det svenske politiet er langt i fra det å være en lærende virksomhet slår Holgersson fast. Dette skaper ekstra frustrasjon hos ansatte som faktisk bryr seg. Det fremmer dessuten sjansen for at eksterne varslinger skjer, noe som i seg selv er en belastning for både varslere og arbeidsgiver. I verste fall kan denne problematikken utvikle seg til å bli et problem som får fokus fra utsiden, og dermed kritikk som har sin opprinnelse utenfor virksomheten (kritikk av etaten fra samfunnet utenfor) (Holgersson, 2019).

Kapittel 3.3 Risiko og varsling

Begrepene risiko og risikovurdering, er lite omtalt i varslingssakene man finner i media, men på samme måte som varsling er beskrevet som en del av det systematiske HMS arbeidet i arbeidsmiljølovgivningen, er også risiko beskrevet i det samme regelverket. Det legges i loven vekt på at arbeidsgiver skal risikovurdere organisasjons prosesser, det psykososiale- og organisatoriske arbeidsmiljøet, og funnene som blir gjort i forbindelse med kartlegginger som gjøres i HMS sammenheng. Hensikten er å finne korrigerende tiltak, slik at det medfører en bedring og læring for systemet, arbeidsplassen, eller virksomheten.

Før vi går nærmere inn på teorier rundt arbeid med risiko og risikostyring, skal vi se litt mer på begrepet risiko og i hvilke sammenhenger begrepet benyttes.

Risiko begrepet kan av forskjellige mennesker oppfattes på mange måter, alt etter hvilken bakgrunn man har. Risiko blir ofte oppfattet som noe negativt. I daglig tale blir risiko ofte brukt i betydningen «fare». Dette innebærer en ganske begrenset måte å forstå hva risiko begrepet omfatter.

Risikopersepsjon, innebærer hvordan vi forstår og fortolker risiko, og er med andre ord den subjektive forståelsen av risiko. I dette ligger det at vi alle kan oppfatte risiko forskjellig. Terje Aaven beskriver det poeng, at risiko ikke utelukket kan beskrives på en objektiv måte, fordi risiko er noe som oppfattes, og dermed også etterlevs, subjektivt (Aaven, 2015).

Store norske leksikon (nettbasert) beskriver risiko som sannsynligheten for negative hendelser i forhold til noe som har en verdi for oss (Store Norske Leksikon, 2021)

Terje Aaven legger vekt på at risiko begrepet innebærer mer enn den enkle forståelse av at risiko er sannsynlighet ganger konsekvens, selv om dette er begreper som brukes mye innen deler av risikoarbeidet (Aaven, 2015). Ofte er risikobegrepene (som for eksempel begrepet «sannsynlighet») uttrykt gjennom tall og grafiske framstillinger. I andre tilfeller uttrykkes risiko i ren prosa, alt etter hva som er hensiktsmessig. Det er ofte lite formålstjenelig å beskrive trivselen i arbeidsmiljøet som

rene talldata feks, når positive og utfordrende sider av arbeidsmiljøet skal gjøres rede for og analyseres. Arbeidsmiljøet er vanskelig kvantifisere.

Siden det finnes så mange forskjellige måter å tolke og uttrykke risiko på, vil det i en virksomhet bestående av mange mennesker og flere forskjellige fagmiljøer, være viktig å oppnå en felles forståelse av de forskjellige risikoperspektivene man har, for å kunne oppnå en overordnet forståelse og vurdering av risiko, relatert til virksomheten.

Betydningen av det å ha en felles forståelse av begrepene som brukes i risikobetraktninger, er stor, når for eksempel partene i arbeidslivet skal samarbeide om risikofaktorene i virksomheten. Mye av arbeidet i AMU (arbeidsmiljøutvalget) innebærer slike felles risikobetraktninger. Litt av bakgrunnen for at man skal ha et samarbeid mellom partene i arbeidslivet, er nettopp det at partene i utgangspunktet ofte sitter med forskjellige opplevelser og oppfatninger av behov, systemer og forordninger. Det er derfor nødvendig at partene har en felles oppfatning av dette (Bernhardsen, 2016).

Et annet moment som er viktig i forbindelse med å risikovurderinger, er det å ta i bruk både ansattes (inkludert ledes) subjektive erfaring og opplevelser på arbeidsplassen, og å krysse dette med forskningsbaserte vurderinger.

Skal trivsel på en arbeidsplass risikovurderes i forbindelse med å etablere et nytt kontorlandskap, så må dette vurderes og beskrives ut i fra de ansattes syn på risiko også, framfor å kun lytte til «ekspertene» som enkelte kanskje hevder sitter på den mer «objektive sannhet», i forhold til hvor mange kvadratmeter et kontor trenger til sine ansatte. (Dette er et typisk tilfelle hvor det er naturlig å involvere lokale verneombud, slik at alle ansatte er representert for at meninger og synspunkter kommer fram.) Det betyr i praksis at man vil få minst 2 forskjellige syn og svar på hvor mange kvadratmeter kontorlandskapet egentlig trenger pr medarbeider (Bernhardsen, 2016). Veloverveide risikovurderinger bidrar til at argumenter og faktorer man samlet sett (blant både ansatte og ledere) er opptatt av eller klar over, i tilstrekkelig grad blir tatt hensyn til (Aven, 2008). Flere argumenter representerer derfor oftest et pluss for sluttresultatet. Da er det mer sannsynlig å oppnå løsninger som får anerkjennelse og aksept blant de ansatte.

I et annet tilfelle, kan det være at en persons egen subjektive oppfatning av at bilbelte ikke har noen vesentlig betydning for risiko i det daglige, gjøre at den reelle faren ved bilkjøring blir uforholdsmessig høy, og da er det forskningsbaserte lovkravet om bilbelte viktig for den endelige betraktning av risiko.

I praksis blir risiko da altså en blanding av forskningsbaserte vurderinger i forhold til risiko, og de ansattes egne opplevelser av mulig risiko. Manglende felles forståelse av forskjellene i måten å betrakte risiko på, vil kunne skape vansker med å finne svar på oppgaver og utfordringer som skal løses.

Dette er altså litt av bakgrunnen for det samarbeidet som skal finne sted mellom partene på en arbeidsplass, blant annet i AMU. Det partene finner ut i lag, er det lettere å ha samme forståelse av.

Det å påvirke en organisasjonskultur i forhold til håndtering av for eksempel risiko, krever reelle adferdsendringer. Og adferdsendringer fordrer både felles forståelse og aksept. Det man ikke forstår, vil man også ha vanskeligere for å akseptere (Proactima, 2017).

I vurderingene og analysene rundt systemene for risiko-, avviks- og varslings håndtering, bør det således ligge både forskningsbaserte og subjektive opplevelses baserte betraktninger, slik at krav til både sikkerhet og stabilitet, samt opplevd tilfredshet, kan imøtekommes med de systemene man legger opp til. Et hovedpoeng her, er at det er mye lettere å få aksept for endringer og tilpasninger de ansatte må forholde seg til og utføre, om de ansatte selv har fått en anledning til å forstå bakgrunnen for at slike adferdsendringer må gjøres. Dette fordrer at arbeidsgiver tar hensyn til hvordan ansatte selv oppfatter risiko og avviksforhold. Dette igjen, krever at tilstrekkelig informasjon gis til ansatte, og kommunikasjon (dialog) mellom arbeidsgiver og ansatte (Proactima, 2019).

Et eksempel på disse problemstillingene, kan vi se for oss i forhold til de utfordringer som reises i artikkelen til Stefan Holgersson, ang varsling i det svenske politiet. Der henvises det til at de ansatte har en terskel for å varsle, på grunn av faren for gjengjeldelser av forskjellig slag (Holgersson, 2019).

Hvis ledelsen i det svenske politiet ønsker en reell endring i forhold til at flere ansatte melder inn avvik og sender inn varsler, så kan nettopp denne problemstillingen risikoanalyseres og -vurderes basert på blant annet hvordan de ansatte selv opplever det å varsle.

Resultatet fra den påfølgende risikohåndteringen, vil da kunne ta hensyn til de risikoforhold de ansatte har gitt uttrykk for, slik at for eksempel nye retningslinjer for varsling, på en bedre måte ivaretar de ansatte behov. Om resultatet er at de ansatte da føler det mindre risikofylt å varsle, så gir dette et bedre grunnlag for både forståelse og aksept blant ansatte. Dette igjen vil utgjøre noe av grunnlaget for en holdnings og kultur endring i forhold til varsling (Holgersson, 2019, Aven, 2015 og 2017).

Med risikoanalyse, forstås en systematisk samling av faktorer og parametre for å beregne risiko.

Risikoanalyse prosessen består slik Terje Aven presenter det (Aven 2017) av 3 delprosesser:

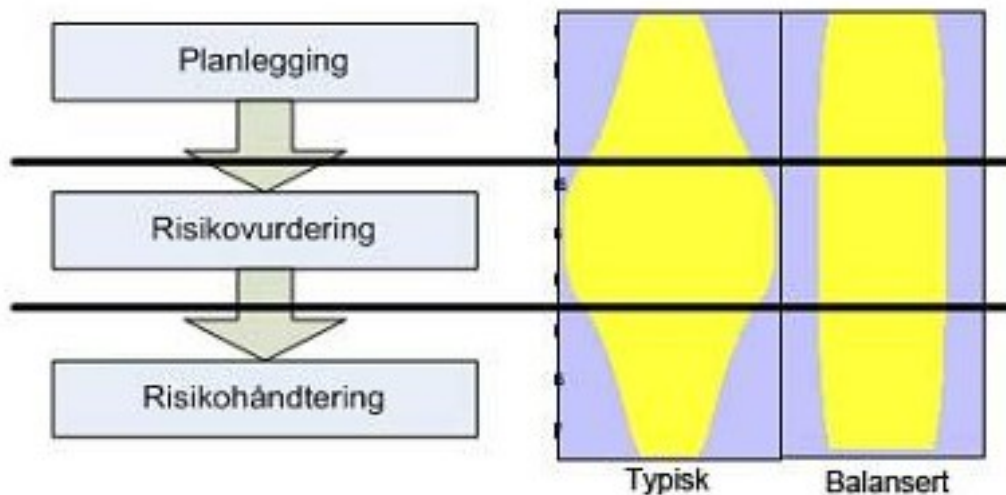
1: planlegging, 2: risikovurdering og 3: risikohåndtering.

1. I delen for planlegging, avgjøres det hva som skal analyseres og hvorfor. Ressurser, grunnlagsdata og dokumentasjon, tidsmessige rammer, osv, er ting som blir bestemt i denne delen (Aven, 2017). Noe av det viktigste her er formålet eller hensikten med risikoanalysen, samt å vurdere forventninger til svar man skulle kunne få.
2. I delen risikovurdering gjøres selve analysen av de data man ønsker vurdert, samt tilhørende risikovurdering.
3. I delen for risikohåndtering, beslutter man hvilke tiltak som gjøres for å håndtere den risiko som risikovurdering konkluderte med.

I følge Terje Aven, legges det i praksis ofte mye vekt på selve risikovurderingen, og mindre vekt på planleggingen og risikohåndteringen (Aven, 2017). Dette kaller han en ubalansert risikoanalyse, kontra det å tillegge alle 3 deler like mye vekt i arbeidet som gjøres slik at det blir en balansert risikoanalyse.

Dette er et svært viktig punkt, da grunnlaget og målet for risikovurderingen, som er utgangspunktet i planleggings delen her, avgjør i hvilken grad risikovurderingen i det hele tatt er relevant å

gjennomføre. Dette avgjør i neste omgang hvorvidt risikohåndteringsdelen vil svare på de utfordringene og det målet man hadde som utgangspunkt i planleggingsdelen.



Figur 1. Ressursfordelingen i risikoanalysen

I figur 1, ser vi hvordan ressursfordelingen i forbindelse med risikoanalysen kan være skjevfordelt (hvor det i figuren står «typisk») med et overfokus på analysen, og med et underfokus på planleggingen og risikohåndteringen. (Forfatteren av denne oppgaven har selv opplevd den type skjevhet i analyser i forbindelse med AMU arbeid, hvor all fokus har gått til å behandle talldata, men hvor disse data i utgangspunktet ikke har vært beskrivende nok for den problemstillingen som skulle vurderes.) Motsetningen til dette er en balansert risikoanalyse hvor alle de tre delene av risikoanalysen vektlegges like mye, som vises til høyre i figur 1.

Skal det for eksempel gjennomføres analyser av medarbeider undersøkelser, så er det viktig at partene i virksomheten (arbeidsgiver, tillitsvalgte, og AMU) er enige om formålet med både medarbeiderundersøkelsen, og formålet med den etterfølgende analysen. Dette styrer jo hvilke spørsmål man forsøker få svar på, og er partene uenige om formålet eller mandatet til undersøkelser,

forsvinner også relevansen for svarene man får. Korrigerende tiltak som følge av analyser på feil grunnlag, vil ikke gi ønsket effekt. Det hele kan altså ende opp som en papirøvelse uten særlig verdi.

En viktig faktor innen risikoanalyseberegning er «usikkerhet» (Aven, 2015). Det vil være lettere å ta høyde for de utfallene og konsekvenser som er kjente fra før. Dersom det i en data-analyse vises et resultat som rent tall-analytisk er entydig positivt, så kan det for enkelte av de underliggende analyserte faktorer herske stor usikkerhet eller ustabilitet, noe som igjen vil kunne påvirke vektingen av sluttresultatet. Terje Aven sier at «mangelfull forståelse av helheten i problemstillingen blant analytikere og andre fagpersoner gjør at usikkerhetsvurderingene ofte blir mangelfulle» (Aven, 2015).

Om det er hendelse som med svært stor sannsynlighet ikke vil skje, men som allikevel utgjør en særdeles stor fare for liv og helse hvis hendelsen allikevel inntreffer, så blir det viktig å synliggjøre den høye risiko dette samlet sett utgjør (Aven, 2015). Dette betyr at vi for enkelte typer systemer, nesten ikke kan ha noen usikkerhet eller feilmargin å snakke om i det hele tatt, før det hele blir for risikofylt og farlig. Drift av kjernekraftverk er et eksempel på dette. Dette samme kan gjelde i forhold til teknisk drift og vedlikehold av fly (Engen, 2017, Reason, 1997). Dette kommer vi nærmere innpå i kapittel for høypålitelige organisasjoner.

En alvorlig hendelse som mest sannsynlig aldri vil skje, vil altså kunne «veie» mer og utgjøre større «risiko», enn hendelsen som mest sannsynligvis vil skjære seg hver eneste gang men uten at det har særlige konsekvenser for noen eller noe (Aaven, 2015).

Gode prosedyrer og rutiner for varsling som er godt kjente i en virksomhet og som blir forstått, vil eksempelvis kunne senke usikkerhetsfaktoren i risikoanalyser fra medarbeiderundersøkelser, i forhold ytring og varsling. Avviksrutiner generelt, og måten de implementeres på, vil her kunne spille en avgjørende betydning for usikkerhetsmomentet, noe vi vil ser nærmere på i forhold til de såkalt «høypålitelige organisasjonene» litt seinere. Det krever imidlertid at ledelsen gir feltet oppmerksomhet (Reason, 1997).

Varslingsystemene i mange virksomheter er krisebaserte, dvs at de trer i kraft når det unntaksvis kommer en varslingsom kritikkverdige forhold. Selv om slik varslingsom kanskje kommer sjeldent i enkelte virksomheter, er det ikke mindre viktig at varslingsapparatet faktisk fungerer når unntaket skjer. Hvis varslingsystemet skal dimensjoneres på basis av en risikoanalyse, vil formålet med varslingssystemet være det viktigste utgangspunktet for å få en relevant analyse, og dertil korrigerende tiltak i forhold til dimensjoneringen av varslingssystemet (Aven, 2015). Hva ønsker man å oppnå med varslingssystemet? Hva er hensikten?

Kapittel 3.4. Risikostyring

«Med risikostyring forstås alle tiltak og aktiviteter som må gjøres for å styre risiko.» (Aaven, 2015)

Vi er ikke styrt av skjebnen, men styrer vår framtid gjennom valg vi foretar. Gjennom å vurdere vårt nåværende ståsted, og deretter hvor vi ønsker å befinne oss seinere, kan vi rette søkelyset mot de utfordringer som er mest relevant for å komme dit vi ønsker (Aaven, 2015).

For en virksomhet, vil det være aktuelt å finne ut hva slags mål virksomheten ønsker å nå, for eksempel i forhold til virksomhetens personalbehandlingsstrategi. Slike mål kan blant annet være hvilke standarder skal følges innen personalutvikling, hvilke normer skal søkes etterlevd, og hvilke etiske retningslinjer som skal søkes fulgt? Har man bestemte meninger om dette, vil det være lettere å finne betingelsene for at disse målene oppnås.

I praksis må altså virksomhetens ønsker for hvilke mål som skal nås, konkret bestemmes, for deretter å finne måter å nå disse målene på. Ved å systematisk vurdere hensiktsmessige måter og metoder for måloppnåelse opp imot konsekvenser, velger man løsningene for å oppnå målet. Deretter er det viktig å vurdere om man i prosesser som er gjennomført, har kommet fram til de mål som man bestemte at man skulle nå. I de tilfellene hvor analyser viser til avvik, settes det inn korrigerende tiltak, slik at avvikene lukkes, og forbedring (og læring) skjer (Aven, 2015). Avhengig av hvor viktig verifisering av måloppnåelse er, gjentas disse prosessene tilsvarende ofte.

Enkelte virksomheter gjennomfører for eksempel medarbeiderundersøkelser oftere enn andre virksomheter, for å være sikre på at forutsetningene for et godt arbeidsmiljø er på plass.

«Formålet med risikostyringen er å sikre den riktige balansen mellom det å utvikle og skape verdier, og det å unngå ulykker, skader og tap.» (Aaven, 2015) Den enkelte virksomhet vil ha mål og utfordringer spesifikt for virksomheten, og det er nødvendig at det gjøres et arbeid for å definere dette tydelig nok i forhold til risikostyringssystemet også. Som en konsekvens kan dette eksempelvis påvirke hvorledes avvikshåndteringssystemet i virksomheten bør konstrueres og dimensjoneres. Kapasiteter og metoder må bestemmes. Videre kan endrede behov og betingelser gjøre at man må være i stand til å endre måten å behandle ting på underveis, slik at prosessene man legger opp til, er dynamiske nok til å tilpasse seg endrede krav (Aven, 2015, Proactima, 2017).

For å ta hensyn til virksomhetens sammensatte HMS behov, og med tiden også endringer i forhold til disse behov, er det i henhold til kravene i arbeidsmiljøloven plikt til å revidere HMS systemet, slik at dette er tilpasset både nåværende situasjon, men også slik at det er tilpasset utviklingen innen HMS, noe som HMS undersøkelser kan vise til. HMS revisjonene kan da bidra til både et tidsriktig bilde av- og ivaretagelse av HMS situasjonen pr nå, samt også bidra til et proaktivt arbeid hvor det tas hensyn til det som vil komme til å skje fremover i tid (Arbeidsmiljøloven og IK-HMS forskriften, Karlsen, 2010).

For en virksomhet som ønsker å lykkes ved bruk av risikostyringsprosesser, vil det være viktig å så tidlig som mulig sette ned tydelige mål for dette arbeidet (hva ønsker man å oppnå), kortsiktige som langsiktige. Videre er det viktig med tydelige rolle avklaringer i forhold til hvem som har ansvar for hva i de forskjellige deler og prosesser av arbeidet (Proactima, 2017).

Et system basert på risikostyring vil ikke lykkes, dersom det ikke blir oppmuntret og stimulert til diskusjon og åpenhet. Ingen må straffes for å fortelle sannheten (Proactima, 2017).

Varslinger, som kanskje av de ansatte på mange arbeidsplasser vil oppfattes som et unntak fra de mer dagligdagse avviksmeldingene som gis, kan være minst like viktige som andre «ordinære» avviksmeldinger, for å unngå feil og ulykker. Uten disse meldingene, varslinger eller andre avviksmeldinger, vil risikosystemet ikke fungere (Wiersholm, 2015). Av disse grunner bør det derfor oppfordres til åpenhet og varsling om feil og kritikkverdige forhold, forhold som vil kunne

påvirke risikostyringsprinsippet som helhet, og dermed resultatet i praksis (Karlsen, 2013, Proactima, 2017).

De tilfellene hvor varslinger gjelder system-feil, eller korrupsjon i forhold til systemenes hensikt og bruken av disse, som for eksempel slikt som at man unngår å forholde seg til de regler som finnes av lovbestemmelser, interne retningslinjer, eller interne regler som følge av risikostyringsmekanismer, er således kanskje de viktigste tilfellene av avvik som må fram i søkelyset (Proactima, 2017, Karlsen, 2013).

Det er forøvrig svært viktig, at revisjoner av risikostyringsregimet, blir utført av noen som er kompetente og «habile» til oppgaven. Om forståelsen rundt mål og hensiktsmessighet ikke er på plass, kan det føre til manglende læring og utvikling. Eksempelvis vil det være vesentlig at også den øverste ledelsen i et politidistrikt, forstår hensikten med å ta imot og behandle varslinger, slik at korrigerende tiltak kan iverksettes. Det å skjule eller bagatellisere innholdet i varslinger på grunn av bekvemmelighetshensyn, vil derfor være en korruperende faktor, som kan virke ødeleggende på helheten i risikosystemet. Risikostyring må oppfattes som en vedvarende prosess, og ikke noe som skjer av og til (Proactima, 2017).

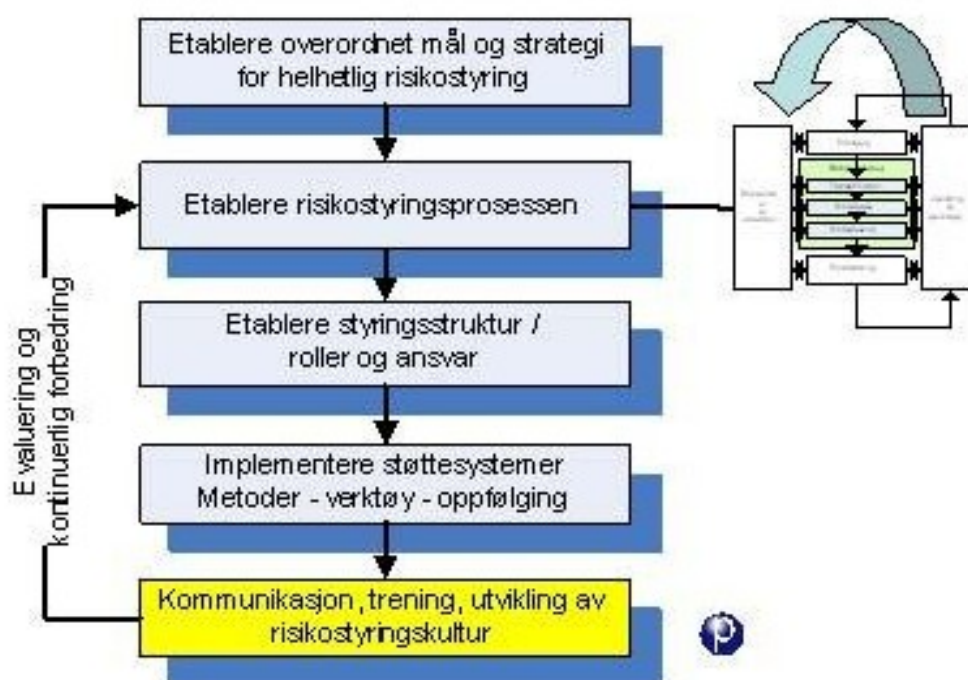
Å innføre et risikostyringsregime, medfører gjerne at ansatte må endre adferd. Det må legges til rette for en kultur som bistår prosessene. Å endre adferd er mulig, men det vil ikke skje før grunnene til å måtte gjøre det, blir både forstått og akseptert av de ansatte (Proactima, 2017). Det må altså være en grunn som kan forstås, og aksepteres, for at endring kan skje. Dette gjelder alle ansatte, også ledere. Ledere, i de øvrige sjikt, trenger også en grunn til å endre adferd (Ref. Monika saken).

I forutsetningene for å legge til rette for en god kultur, er det av de ovenfor nevnte faktorer viktig med god informasjonsflyt og åpenhet rundt hensikter og mål. En bred og helhetlig felles forståelse er det som ønskes oppnådd er avgjørende. Kultur momentet vil vi komme tilbake til i forhold forskning rundt de høypålitelige organisasjonene (Proactima, 2017).

Henviser her til eksempel forfatteren av denne oppgaven beskrev om dette kapittel 3.3 angående risiko, basert på de forhold som gjaldt vegring for varsling i det svenske politiet (Holgersson, 2019). Holgersson viste ellers til at det innen det svenske politiet hersket for skjellig kulturer og oppfatninger, avhengig av sted og rolle. Her kan ledelsen eksempelvis unngå tilfeldige kulturtrekk

ved å bevisst gå inn med helhetlig informasjon og dialog, for å i større grad oppnå felles forståelse av standarder og mål i virksomheten.

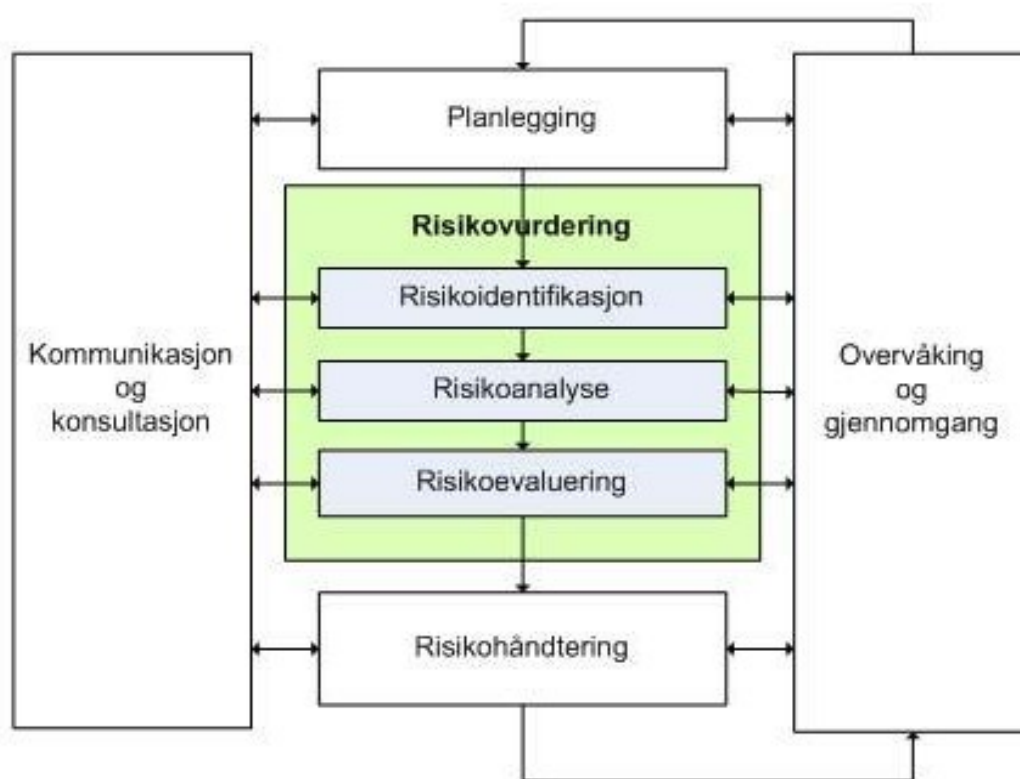
Innen risikostyrings teorien, finner vi framstillingsmodeller som kan hjelpe oss å forstå strukturene i arbeidet.



Figur 2. Rammeverk for risikostyring (Proactima, 2017)

Figur 2 viser rammeverket for risikostyring, og det er illustrert at overordnede mål og strategier for risikostyring, må etableres først. Dette innebærer at virksomheten finner ut hva man ønsker å oppnå ved å ha et slikt system. Deretter kommer selve risikostyringsprosessen, som medfører at rollene i forhold til hvem som har ansvar for hva i dette systemet, må defineres. Deretter må metoder og støttesystemer på plass. Oppfølging og utvikling av nødvendig kommunikasjon og tilrettelegging for en god «risikostyringskultur» nederst i figur 2, er kanskje den viktigste delen ledelser må forstå for at systemet skal virke. Pilen som peker tilbake til toppen av figuren, illustrerer at det hele må være

gjenstand for regelmessige evaluering og forbedring (Proactima, 2017). I prinsippet fungerer dette likt med det vi kaller revisjoner i HMS arbeidet forøvrig. Hensikten er å kunne erfare, lære og forbedre. I kapittel for høypålitelige organisasjoner, vil typer kulturer bli omtalt. De samme kultur rammene som er funnet som en forutsetning for de høypålitelige organisasjonene, gjelder også for det å kunne praktisere risikostyring i virksomheten. (Se figur 4. i kapittel for høypålitelige organisasjoner.)



Figur 3. Risikostyringsprosessen (den inngår også i figur 2) (Proactima, 2017)

Figur 3 viser delprosesser som er nødvendig i risikostyringsprosessen. Blokkene i midten kjenner vi igjen fra det som tidligere er beskrevet i oppgaven angående risikoanalyse, med planlegging og risikoidentifisering øverst, deretter analyse, og evaluering med tilhørende risikohåndtering (korrigerende tiltak) nederst.

Noe som er spesielt relevant å legge merke til i denne sammenheng, er «kommunikasjon og konsultasjon» som foregår fortløpende hele tiden, parallelt med «overvåkning og gjennomgang». Begge disse prosessene, illustrert på siden i figuren, bidrar til å tilpasse og forbedre de sentrale prosessene i figur 3.

Et viktig poeng som kommer fram her, er graden av kontinuerlig kommunikasjon som er nødvendig for at dette apparatet skal fungere. Det er ikke nok å gjennomføre styringsprosessene uten at «hensiktsmessighet» fortløpende vurderes. Herav følger også viktigheten av å sette de hensiktsmessige målene helt innledningsvis for hva man egentlig ønsker å oppnå med dette arbeidet, dvs hvilke gevinster ønsker man å oppnå, og derav relevansen til de konkrete styringsprosessene (Aven, 2015).

Det som teorien trekker fram som viktige punkter i sammenheng med et godt risikoarbeide, er at de ansatte opplever at de selv bidrar i prosessene, og at de ser resultater fra dette arbeidet. Det legges vekt på at skarpe organisatoriske skiller, kan være til hinder for god kommunikasjon (Actima, 2017). Dette kan tenkes krever ekstra oppmerksomhet fra ledere i forhold til å legge spesielt til rette for å dele og utveksle informasjon, tross de organisatoriske skillene. (Feks er konfidensialitets-skiller ikke til hinder for deling av HMS prinsipper, og erfaringsdeling i forhold til avvikshåndtering.)

Kapittel 3.5 De høypålitelige organisasjonene (HRO)

I dette kapittelet vil teorier rundt HRO (high reliability organizations) / høypålitelige organisasjoner bli gjennomgått. Dette omhandler teori rundt såkalte høypålitelige organisasjoner, som til tross for at de kan være store, komplekse, og innehar tette koblinger, allikevel i svært stor grad evner å unngå de store ulykkene og katastrofene, takket være gjennomtenkte og systematiske håndtering av avvik og varslinger. Tette koblinger innebærer at feil på et delsystem raskt kan få følger for andre deler av systemet (Perrow, 1984).

Charles Perrow, presenterte med sin bok «Normal accidents» med under-tittel, «Living with high-risk technologies». I følge hans teorier, vil vi uansett på ett eller annet tidspunkt få alvorlige ulykker

dersom systemene er store og komplekse nok, og har svært tette bindinger innad i systemet (Perrow, 1984).

Perrow la vekt på at årsakene til at feil kan oppstå i store komplekse systemer med tette koblinger, ligger i systemene selv og de som sørger for at systemene eksisterer og brukes, og ikke på organisasjonene og menneskene som bruker dem. Perrow forklarer dette med at når systemene er såpass store og komplekse, vil det være av mindre betydning hvor mye ressurser og mennesker man setter inn or å unngå alvorlige feil og avvik.

Et svært interessant poeng blant Charles Perrows resonnementer, er den vekt han legger på at systemene skal være håndterbare, og at man ikke uten videre kan skylde på menneskene når store feil oppstår. Man må kreve at systemene er robuste nok, etter Perrows syn. Dette er uansett tanker som utgjør litt av grunnlaget for at systemer i dag søkes gjort såpass intuitive og enkle, at vanlige mennesker kan bruke dem.

Som et eksempel, er systemer for avvikshåndtering, gjenstand for diskusjoner i slike fora som AMU (arbeidsmiljøutvalget), og av og til kan nok prinsippet om intuisitet og enkelthet overkjøres på grunn av andre faktorer som kostnader feks, med den konsekvens at det kan føre til et dårligere rapporteringssystem for avvik, fordi menneskene ikke forstår bruken av dem, noe som i verste fall kan føre til at alvorlige feil oppstår, hvilket kan koste mye mer enn systemet som skulle håndtere avvik.

Som en motvekt til Perrow, så har det blitt utviklet andre teorier som er basert på forskning rundt høypålitelige organisasjoner, HRO (high reliability organizations). Dette er nettopp slike organisasjoner, som befinner seg i det spektret av systemer, som Perrow betegner som både komplekse og innad tett koblede systemer. Det har blitt gjort forskning på kjernekraftverk, hangarskip, og flygeledelses virksomhet, og teoriene som har blitt utledet av denne forskningen på HRO, utfordrer Perrows syn på store komplekse og tett koblede systemer og organisasjoner (Engen, 2017). Her peker forskningen på at gode retningslinjer for hvordan mennesker skal forholde seg til høyrisikosystemer, vil kunne forhindre en del av de ulykkene som Perrow mener vil skapes når systemene blir komplekse nok (fordi vi mennesker ikke er ufeilbarlige). Et eksempel på dette, er Deep Water Horizon ulykken, hvor rigide beslutningslinjer var til hinder for at ansatte i linjen ikke på en effektiv måte kunne ta grep for å kunne unngå at en ulykke skjedde (Ryggvik, 2012). HRO forskning peker altså på at eksempelvis tilpassede retningslinjer for avvikshåndtering

kan som ytterste konsekvens avverge store ulykker. Prinsippet som vi skal frem til her, er at avvikshåndtering kan forbedre et system, og hindre systemfeil.

Forskningen rundt HRO har klarlagt mange mulige suksess faktorer for at disse organisasjonene (HRO), tross størrelse og komplekse og tette strukturer, klarer å opprett holde normal drift uten det antall stor-ulykker som kanskje mange ville forventet skulle skje. Disse «suksess» faktorene er listet opp av flere uavhengige forskere / teoretikere, og svarene virker å være ganske entydige.

Basert på dette, så innehar de høypålitelige organisasjonene følgende felles egenskaper (Roe og Schulman 2008 i Engen, 2017):

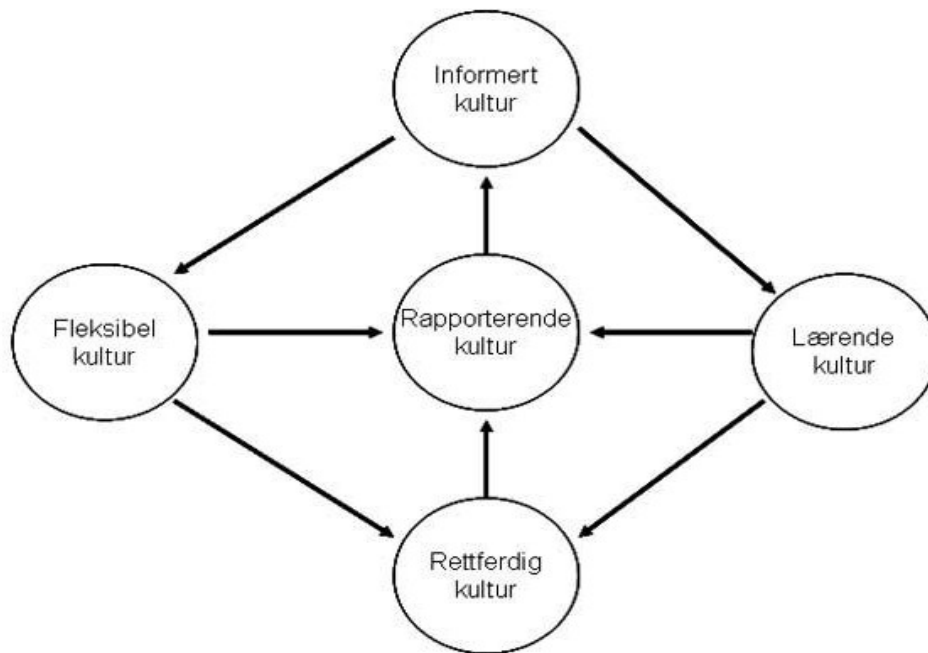
- komplekse aktiviteter
- høy teknisk kompetanse
- høy ytelse
- kontinuerlig kontroll og forbedring
- risikodreven tilpasning
- vekt på pålitelighetskultur
- delte / felles forventninger om pålitelighet
- redundans i systemer
- fleksible ledelses strukturer

Med boka «Managing the Risks og Organizational Accidents» går James Reason dypere inn i mange faktorer som berører typiske HRO, blant annet i forhold til typer kultur som finnes, og hvilke faktorer som bygger oppunder en pålitelighetskultur. Reason peker ut følgende suksess faktorer for pålitelighets kulturen (Reason, 1997):

- rapporterende kultur, framfor en kultur som straffer det å si i fra (varslere av avvik blir heller belønnet enn skutt)
- man inviterer til nye ideer, fremmer forbedringer
- feil blir rapport inn til sentrale deler av organisasjonen, slik at alle kan dele og forbedre systemene fra erfaring (det legges opp til å være en lærende organisasjon, i motsetning til kun å foreta lokale korreksjoner uten gode rapporteringer utover i resten av organisasjonen)

Alle deler av organisasjonen lærer således av feil som blir gjort (utøver det å være en «lærende organisasjon»)

- ansvaret for å unngå feil er delt, ansatte på alle nivåer kan både si i fra og gjøre nødvendige grep for at ulykker unngås (!!)



Figur 4. Kulturelle komponenter som bør fremmes (Reason, 1997) (figur, Proactima, 2017)

Figur 4 viser det James Reason vektlegger i kulturer for høypålitelige organisasjoner, og deres avhengigheter innbyrdes. De samme kulturelle forutsetningene kan vi merke oss da gjelder i forhold til risikostyring også. Det er verdt å merke seg at en god kultur består av alle de egenskaper som figur 4 viser.

En forutsetning for god avvikhåndtering er god informasjonsflyt (kultur for god informasjonsflyt), og at ansatte faktisk rapporterer avvik (rapporterende kultur). Det er dette en virksomhet kan lære av, slik at ikke de samme avvik gjentar seg (en lærende kultur). Hvis varsleren straffes heller enn belønnes, oppleves det ikke som rettferdig, og bidrar gjerne til eksterne varslinger (det motsatte av

en rettferdig kultur). Fleksibilitet og tilpasning til situasjoner eller utvikling, er også en nødvendighet i en typisk HRO. Et grusomt eksempel hvor fleksibiliteten ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til, er Deepwater Horizon ulykken, hvor manglende autorisasjoner (pga autorisasjons hierarkiet som tillatelser ble gitt gjennom), og mangel på alternative initiativer til fordel for sikkerheten, førte til en ukontrollert utblåsing og totalt havari av plattformen (Ryggvik, 2012). En lærende kultur, legger opp til at erfaringer deles med resten av organisasjonen, slik at feil og ulykker kan unngås.

For at dette skal fungere, forutsetter James Reason at man legger til rette for en kultur hvor alle disse egenskapene innehas. For å kunne oppnå det, kreves det et målbevisst og godt planlagt arbeid.

Barry A. Turner (Turner og Pidgeon, 1997) peker tilsvarende som James Reason på de kulturelle forhold i sin forskning rundt samfunnsulykker. Han vektlegger betydningen av at holdninger og antagelser relatert til farer og trusler (sikkerhetsforhold), kan føre til et avvik fra virkelighetens reelle hensyn, som følge av en organisasjonskultur som bare får lov til å leve sitt eget liv, uten at ledelse og ansatte bevisst bidrar til en god kultur i virksomheten (Engen, 2017).

Turner (Turner og Pidgeon 1997) legger vekt på å bygge struktur og systemer som kan sørge for at god informasjons- og dialogformidling, skaper nærhet mellom det opplevde hos ansatte i en virksomhet, og realitetene. Turner (Turner og Pidgeon 1997) trekker fram egenskaper som organisatorisk arroganse, flertydig informasjon (utydelighet), og systematisk forbigåelse av regler, som eksempler på ting som kan pågå/eksistere, ved et ubevisst forhold til kultur / sikkerhetskultur. Turner har således vært opptatt av rammene for de kollektive prosessene, formelle, som uformelle. Med dette bidrar også Turner til å sette fokus på de praktiske normer ved HRO.

De trekk Turner har nevnt her, finner vi igjen blant annet i rapporten fra Holgersson, hvor han organisatorisk arroganse kan sies å påvirke hvordan varslinger og avvik blir håndtert i forhold til det som måtte være fakta i en den enkelte sak (Holgersson, 2019. Både endringer av innholdet i et varsel langs varslingkjeden, og gjengjeldelse ovenfor varslere, vil være kunne være eksempler på organisatorisk arroganse.

Pettersen og Schulman (2016) oppsummerer flere faktorer basert på sin forskning av HRO. De har funnet at HRO er svært vare for endringer og at virksomhetsoperasjoner kan gjerne stoppes hvis

påliteligheten står på spill (Engen, 2017). Prosedyrer gjennomgås jevnlig for å kunne forbedre mangler ved dem. Det legges her ganske stor vekt på delegering av ansvar ved at ansatte må aktivt forhindre at ulykker skjer.

Et annet moment som er aktuelt for den type hierarkiske organisasjon politiet utgjør, er ledelsesstrukturer, satt opp imot kommunikasjon og informasjonsflyt. I HRO er typisk leder- og informasjonsstrukturene mer dynamiske, slik at informasjon kan gå andre veier enn kun opp og ned, avhengig av hva situasjonen betinger. Dette er kjente prinsipper i fra politiaksjoner, hvor ledelsen kan være delt i strategisk og tilstedeværende taktisk ledelse. Dette forutsetter at det gjøres et arbeid med å vurdere hva som er hensiktsmessig i forskjellige situasjoner i forhold til kommunikasjonspunktene. Poenget her, er at dette arbeidet rundt vurdering av hensiktsmessighet, faktisk må gjøres.

Forskningen til blant annet Laporte og Consolini (1991), viste at ledelses strukturene på hangarskip og i luftfartkontroll, skiftet tidsmessig mellom det å være byråkratisk, sentral og rutinemessig, og å være lokalt tilpassende ved høytempo- og kriseorienterte situasjoner. Med andre ord kunne de se en svært dynamisk ledelses stil. (Hvordan fungerer lederstrukturene til daglig i forhold til rapporteringer av avvik og varslinger? Kan varsling i det daglige også tenkes avjulpet med dynamiske varslingspunkter?)

Det kan her være interessant å skorte litt til de teoretiske betraktning som er omtalt i boka Perspektiver på Samfunnssikkerhet (Engen, 2017), hvor det understrekes at man i kriseoperasjoner, er avhengig av delegering av ledelse, samtidig som overordnet ledelse også ivaretas.

For HRO, er begrepet resiliens viktig, som kan sies å være en form for robusthet. Egenskapene høypålitelige organisasjoner legger til grunn i uttrykket «tilpasning» og tilpasningsevne, har blitt beskrevet som resiliens (Weick og Sutcliffe, 2007). Det finnes mange typer resiliens, det vil si et systems evne til å til å tilpasse seg nye situasjoner uten å miste sin funksjonalitet (Engen, 2017).

Evnen for tilpasning ved uforutsette hendelser hvor rutiner og prosedyrer ikke strekker til eller er mangelfulle, er en type resiliens. En annen form for resiliens er for eksempel organisasjonens evne til å lære og kanskje til og med vokse, på basis av pågående eller pågatte kriser (Engen, 2017).

Resiliens og robusthet henger altså tett sammen, med hensyn til systemets evne til å motstå eller tåle påkjenninger, slik at normal drift kan fortsette.

I boka *The Limits of Safety* (Sagan, 1991), slår Sagan fast at HRO teoretikere, og profesjonelle risiko- analytikere og ingeniører, er enige om at alvorlige ulykker innenfor de hasardiøse teknologiene som finnes (les: kjernekraftverk, kjernevåpen), kan unngås gjennom et «gjennomtenkt/ smart» og fornuftig design og struktur av organisasjonen, samt gjennom en fornuftig måte å håndtere/styre organisasjonen på.

Et viktig poeng som gjelder de høypålitelige organisasjonene sier Sagan (Sagan,1991) videre, er at mennesker er ikke perfekte, og opererer ikke som maskiner. Behovet for redundante systemer (både menneskelige, organisasjonelle og tekniske) i høypålitelige organisasjoner er derfor viktig. Dette understrekes av flere «HRO forfattere», blant annet også Reason (Reason,1997).

James Reason (Reason, 1997) omtaler det forhold, tilsvarende det Perrow har gjort, at man bør peke på systemets svakheter framfor å peke de enkelte menneskene når feil blir begått. En oversettelse av James Reason sine poenger, vil her være at om en operatør i en organisasjon begår en feil, hvilket Sagan (Sagan,1991) jo har konkludert med alle mennesker kan gjøre fra tid til annen, så kan det tyde på at organisasjonen sett som system, ikke er designet med tilstrekkelige sikkerhetsmekanismer for at feilen kunne vært unngått. Reason peker også på behovet for å se på feil-handlinger i et systemperspektiv, heller enn bare å se på problemet lokalt. Som nevnt tidligere i oppgaven, peker Reason (Reason, 1997) på behovet for at feil blir løftet opp i organisasjonen, slik at alle deler av organisasjonen kan lære av feilen. Dette er viktig, siden man da heller kan være i stand til å lage mekanismer som hindrer at samme feil oppstår igjen. Her kommer mekanismene ved varsling inn, i det at varslingene bidrar til læring, forbedring, og robusthet.

En lærende organisasjon, er altså bedre i stand til å tette de sikkerhetshull som kan finnes (og sikkerhetsutfordringer finnes jo i de fleste organisasjoner), slik at ikke uventede større feil oppstår. Et eksempel på dette i forbindelse med Monika saken, er at det i media, kanskje med rette, ble hevdet at pga av varslersaken til Robin Scafer ved Hordaland politidistrikt, så satte man igjen med et politidistrikt tilsynelatende i krise. Kunne dette, i betydningen av at dette utgjorde en større hendelse, vært unngått?

Her er det naturlig å referere til Reason's (Reason, 1997) «Sveitserost» modell, hvor flere forskjellige svakheter kan eksistere, men hvor motsvarende sikkerhetsmekanismer skal hindre at flere samtidige sikkerhetshull åpner for en full «åpning» slik at en total systemfeil eller stor ulykke oppstår. Svakheter og mulige sikkerhetshull, må dekkes opp for av tilsvarende «barrierer» som er tilegnet de forskjellige utfordringene som finnes eller kan tenkes at finnes. Om vi skal oversette betydningen av James Reasons sveitserost i forbindelse med varsling, vil det være naturlig å se på alle mulighetene man i politiet har for varsling. Hvis ingen av måtene å varsle på fører fram, har man i praksis et system som ikke avdekker feil som oppstår. I Monika saken ble det nødvendig for varsleren å gå ut av politiets organisasjon for å få rettet «avviket» eller «feilen» som oppsto. Nesten ingen av de interne barrierene mot feil, virket hensiktsmessig.

Det er i denne sammenheng James Reason mener det blir svært viktig å få lagt til rette for en god nok kultur. (Se figur 4) For å dekke opp for sikkerhetshull eller avvik som oppdages fortløpende, og for at organisasjonen skal kunne opptre som en lærende organisasjon i den sammenheng, så er det nødvendig at virksomhetens avviksrapporteringssystem fungerer som det skal. Fortløpende rapporteringer av avvik, krever en felles forståelse blant alle ansatte for dette (Reason, 1997).

James Reason trykker på det poeng, at dette betinger en organisasjonsledelse som ikke bare forstår viktigheten av avviksrapporteringer, og en oppbygging av kultur og bevissthet i forhold til det, men man må også forstå hvordan de nødvendige organisasjonelle mekanismene, inkludert rutiner og prosedyrer, skal implementeres (Reason, 1997).

James Reason vektlegger også det faktum, at mang en ledelse har pekt på de involverte individene som ansvarlige, når feil har oppstått, framfor å belønne de ansatte som tør å si i fra om ting som kan tenkes å være en utfordring (Reason, 1997). (Fikk HMS rådgiveren i Hordaland skryt for å ta tak i de manglende man hadde vedrørende HMS arbeidet der?)

For å avslutte dette delkapittelet, så er det naturlig å henvise James Reason (Reason, 1997) sine betraktninger i forhold til HRO, om at feilhandlinger fra mennesker, ikke må ses på som årsaker, men som konsekvenser av betingelsene disse menneskene arbeider under (Engen, 2017).

Kapittel 3.6 Etablerte teorier og nyere forskning sett i sammenheng

Det vil nå være interessant å se litt nærmere på resultatene fra forskningen til Stefan Holgersson i det svenske politiet, i lys av teoriene som er belyst i oppgavens teorikapittel.

Et svært viktig poeng i Stefan Holgersson sin forskningsartikkel, er at varsling ikke bare dreier seg om direkte mis skjøtting av oppgaver og ansvar, men også om saker hvor det er snakk om ineffektiv administrering, prosedyrer eller sløsing og misbruk av midler (Holgersson, 2019).

Dette er særdeles interessant, da Stefan Holgersson her peker på at et godt utbytte fra avviks-, og varslingssystemene, er avhengig av bred og eventuelt altomfattende bruk, slik «alle» former for avvik kan tenkes være gjenstand for rapportering og læring. Dette samsvarer med de prinsipper James Reason peker på også, hvor han legger stor vekt på å benytte alle muligheter for å bidra til å gjøre «systemet» godt, og hvor alle former for varsler og avviksrapporteringer, bidrar (Reason, 1997). Det er således bedre å risikere for mange tilbakemeldinger enn for få, i forhold til å kvalitetssikre «systemene». Der hvor utgangspunktet for James Reason er de høypålitelige organisasjonene hvor små avvik kan føre til store ulykker (Reason, 1997), vil tilsvarende avvik hos politiet kunne tenkes føre til alvorlig «system-korrupsjon» og ineffektiv bruk av organisasjonen. Dette innebærer at systemene ikke vil fungere etter intensjonene, dersom avvikene, små som store, ikke blir korrigert for.

Mange av de utfordringene som det pekes på forskningsartikkelen til Stefan Holgersson (Holgersson, 2019), samsvarer med de faktorer som risikoteori og HRO teori peker på som viktige betingelser for at avviks- og varslingsarbeidet faktisk skal kunne fungere hensiktsmessig og bidra med gevinster.

Et naturlig eksempel på dette, er det gapet forskningsartikkelen til Holgersson peker på mellom ansattes og toppledelsens oppfatning av klima for yringsfrihet (Holgersson, 2019). (Uttrykkes i artikkelen som «høyt under taket», eller «lavt under undertaket».)

Artikkelen til Stefan Holgersson viser godt hvordan det vil se ut hvis det ikke tas hensyn til noen av de sentrale faktorer som etablerte teorier peker på, nemlig nødvendigheten av kommunikasjon og

utveksling av nødvendig informasjon mellom partene i arbeidslivet som forutsetning for å kunne ha felles oppfatninger (Actima, 2017).

Det ser videre ut til at man i det svenske politiet ikke aktivt har prøvd å bearbeide kulturen til å være en rapporterende kultur, ei heller lærende kultur (Holgersson, 2019, Reason, 1997). Dette betinger jo at informatører og varslere, blir belønnet og ikke straffet, for å si i fra, og videre at avviks- og varslingssystemet ivaretar behovet for å registrere og informere organisasjonen som helhet om avvik og erfaringer som organisasjonen kan lære av, og således unngå de samme avvikene i framtiden (Reason, 1997).

Noe som understreker den manglende bearbeiding av kultur i det svenske politiet, er de ansattes oppfatning av fare for gjengjeldelse ved varsling (Holgersson, 2019). (Denne opplevelsen var også delvis erfaringsbasert.)

Det aller viktigste som forskningsartikkelen til Stefan Holgersson belyser, er kanskje at forskningen viser at på en arbeidsplass hvor ytringer, kommentarer og kritikk ikke håndteres på en positiv måte, vil dette kunne føre til frustrasjon og være til hinder for utvikling (Holgersson, 2019). Med andre ord vil de motiverende faktorene til å si i fra om ting under slik forhold forsvinne, og dermed forsvinner noe av grunnlaget for læring i virksomheten (Reason, 1997). Dette er altså til hinder i forhold til det å skape en kultur som forstås og anerkjennes av de ansatte som rettferdig (Reason, 1997).

Kapittel 4 Metode

Forfatteren av denne oppgaven, har selv gjennom flere år i rollen som hovedverneombud innenfor en av de offentlige samfunnskritiske etatene, sett hvordan både varslingsinstituttet og avvikshåndteringssystemet kan brukes som en verdifull ressurs til støtte for virksomheten og dennes primære gjøremål, i mange tilfeller. I denne rollen har forfatteren selv utvekslet erfaringer om disse tema med flere hovedverneombud i andre offentlige samfunnskritiske virksomheter.

Et sentralt inntrykk som sitter igjen fra arbeidet i denne rollen, er at utbyttet av det systematiske HMS arbeidet, ser ut til å være svært avhengig av lederes holdninger til det å invitere til dialog og diskusjon mellom partene i arbeidslivet. Dette har vært opplevd som avgjørende, i forhold til det å oppnå felles forståelse rundt «hensiktsmessighetene» vedrørende bruken av forskjellige HMS systemer og forordninger. I flere tilfeller har imidlertid opplevelsen til undertegnede vært, at partene i for liten grad har hatt den kvalitative drøftingen rundt «hensiktsmessighet» knyttet til de forskjellige systemene HMS arbeidet består av.

Denne bakgrunnen har bidratt til et ønske om å fokusere på HMS systemene for masteroppgaven sin del. Opprinnelig var det meningen å ta for seg HMS arbeidet bredt i politiet, med utgangspunkt i en tilsynsrapport fra et tilsyn Arbeidstilsynet gjennomførte i Politidirektoratet i 2010, og med fokus på AMU og vernetjenesten der. Denne rapporten hadde jeg selv lest tidligere, som en del av egen kompetanseheving i rollen som verneombud.

Noe som framsto som ekstra interessant med denne tilsynsrapporten, var Politidirektoratets sentrale rolle i politietaten. Politidirektoratet er politidistriktenes overordnede organ, og det var således relevant å få et inntrykk hvilke standarder de satte i forbindelse med HMS arbeidet, da også ovenfor de andre distriktene, eller på vegne av dem.

Det var imidlertid svært lang ventetid hos Politidirektoratet på behandling av søknad om datatilgang, og i tiden fram til at jeg fikk tilgang til det materialet som er brukt her, ble det vurdert som interessant å kunne spisse oppgaven mer mot varsling. I kjølvannet av denne avgjørelsen ble jeg oppmerksom på Monika saken som en svært aktuell og viktig varslingssak.

Praktiske og tidsmessige hensyn, tilsa at det ville bli for upraktisk å gjennomføre intervjuer i forbindelse med denne oppgaven. Det var opprinnelig planen å bruke intervjuer for å kunne vurdere hvordan Politidirektoratet faktisk fulgte opp pålegg fra Arbeidstilsynet i praksis, og hvorvidt de planlagte tiltak Politidirektoratet dokumenterte ovenfor Arbeidstilsynet faktisk hadde effekt. Dokumentasjonen av de planlagte tiltakene som Politidirektoratet sendte til Arbeidstilsynet, ble imidlertid inkludert i materialet POD sendte til undertegnede. Dette er i mindre grad løftet fram i denne oppgaven.

Dokumentene som legges til grunn fra tilsynssaken hos Politidirektoratet, er selve tilsynsrapporten fra Arbeidstilsynet, samt noe av korrespondansen mellom Politidirektoratet og Arbeidstilsynet, som er skjermet. Dette materialet måtte det søkes om å få utlevert fra Politidirektoratet. Når undertegnede endelig fikk datatilgang til relevant dokumentasjon, ble det tilsendt en god del dokumentasjon. Fra disse dokumentene, er det kun brukt materiale som viser de generelle trekkene i forhold til oppgavens tema. Primært brukes tilsynsrapporten, pluss kun noen få henvisninger til korrespondansen mellom partene (AT - POD) i etterkant. Detaljer fra planene på tiltak som POD presenterte etter tilsynet, er ikke tatt med i oppgaven, kun hva disse innebar i svært generelle ordlag.

Opgavens andre case, Monika saken, ble valgt med hensyn til sakens fokus på det å være varsler og på varslingshåndtering. Hoveddokumentet som brukes her, er Wiersholm rapporten, som justis- og beredskaps-departementet bestilte i forbindelse med utredningen av konsekvensene fra «Monika saken». I tillegg vil det bli referert til boka Robin Schaefer gav ut i kjølvannet av hans varslings, samt noen artikler rundt Monika saken. Det er i oppgaven også henvist til nettsiden til Spesialenheten for politisaker i forbindelse med gjennomgangen av Monika saken.

Grunnen til å velge politiet som mål for undersøkelser, og ikke forfatterens egen etat, var å kunne få litt avstand fra de systemer og de forhold jeg hadde ganske innarbeidede holdninger til i fra før av på. Det vurderes av undertegnede som bra å kunne stå litt på utsiden av det man kjenner best, for å observere og vurdere.

I forhold til valg av dokumentasjonstype i de aktuelle casene, framsto det for forfatteren av oppgaven også som viktig at det kildene til informasjon var sikre, og delvis rettslig basert, slik at dokumentasjonen i størst mulig grad kunne brukes som fakta både i forhold hvilke funn som ble

gjort, og forholdet funnene hadde til lover og regler. Dette ville selvsagt vært vektlagt annerledes om for eksempel kun nyhetsartikler ble benyttet.

Metoden for å få besvart forskningsspørsmålene i oppgaven, består i å sammenstille de skriftlige data som blant annet Arbeidstilsynet og advokat firmaet Wiersholm har kommet fram til i de respektive casene, med utvalgt teori.

Det teoretiske grunnlaget som er valgt som utgangspunkt for å kunne peke på mulige forbedringer av varslings- og avvikssystemer, er teorier rundt risikostyring, og teorier basert på høypålitelige organisasjoner.

Grunnlaget for å trekke fram erfaring fra forskning i de høypålitelige organisasjonene (HRO), er deres evne til helhetlige gjennomføringer av styringsprinsipper og retningslinjer i hele organisasjonen. Det at HRO har mye fokus på avviks- og risikohåndtering, har vært vurdert som særdeles interessant for oppgaven. Det at «lærende organisasjoner» omtales i teoriene rundt HRO, gjør stoffet ekstra relevant.

Risikostyringsteoriene, bidrar mye til å kunne forklare mer i detalj hvordan noen av de typiske egenskapene for HRO kan legges opp til i praksis.

Søk på Google Scholar med strengen «varsleren ressurs», gav få treff hvor både «varsleren» og «ressurs» nevnes sammen. Det fås imidlertid mange treff på artikler som omhandler varslere, og med beskrivelser av negative konsekvenser for varsleren, men uten at det i særlig grad beskrives hvordan varsleren kan utgjøre en viktig ressurs for virksomheten. Pliktene til arbeidsgiver blir mye diskutert i mange artikler, men uten tilsvarende fokus på hvordan gevinstene av disse pliktene kan utgjøre en motivasjonsfaktor for ledere. Det har derfor blitt vurdert som ekstra interessant å se hvordan alternative teorier og artikler samlet kan besvare de overordnede problemstillingene i oppgaven.

Det er flere forskningsartikler, som ansees som relevante for oppgaven, hvor Stefan Holgersson sin artikkel (Holgersson, 2019) om varslingsforhold i det svenske politiet, vil bli spesielt vektlagt. Denne artikkelen peker på flere viktige momenter som gjelder varslere, og varslingsforhold, og er vurdert som svært relevant i forhold til oppgavens tema. Selv om det er det norske politiet som er hovedarena for casene i oppgaven med utgangspunkt i norsk lovgivning, så har det i flere

forskningsartikler blitt konstatert store likheter mellom det norske og svenske politiet, og det vurderes derfor som svært relevant å også se på svensk forskning.

Det finnes flere gode bøker med HMS som tema, men i denne oppgaven er det primært forsøkt å ha et noe mer overordnet fokus, som kan bidra til å synliggjøre varsleren som en ressurs i forhold til virksomhetens primære oppgaver, i den grad avviksrapporteringer og varslinger kan bidra til dette.

Arbeidsmiljøloven utgjør en viktig del av oppgaven, selv om den i liten grad besvarer forskningsspørsmålene i oppgaven. Det har vært viktig å se at det legges stor vekt på rettighetene til de ansatte i loven, som feks at man skal kunne varsle uten noen form for gjengjeldelse, og det finnes også litteratur hvor betydningen av de enkelte lovparagrafene i større grad blir forklart, som feks i «Arbeidsmiljøloven, kommentarer og praksis», ved Atle Sønsteli Johansen og Einar Stueland (red), Gyldendal forlag. Men også der sies det lite om hvordan for eksempel varslingsinstituttet eller et varslingsystem, bør konstrueres og fungere. Det samme gjelder i forhold til hvilke mål som bør settes for varslingsarbeidet, og hvilke gevinster man bør forvente å kunne få.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser i forhold til varsling, blir gjennomgått i eget kapittel, for at leseren skal få et bedre inntrykk av hva lovverket, som de fleste arbeidsgivere bruker som utgangspunkt for sine varslingsrutiner, bidrar med.

Det er viktig å understreke at referansene til arbeidsmiljøloven som har blitt brukt i denne oppgaven, stammer fra før 2017, og dermed fra tiden før det ble innført ytterligere endringer i loven relatert til varsling og varslere. Dette har vært nødvendig for å få best mulig samsvar mellom delkapittelet for gjennomgangen av arbeidsmiljøloven i forhold til varsling, og lov-referansene i casene. Varsling og varslere ble fra 2017 (ikrafttredelse 1.1.2020) samlet under et eget tilleggskapittel § 2 A i arbeidsmiljøloven, som omhandler det som tidligere sto under § 2-4,5, og 6. Noe av det som i vektlegges i det nye tillegget til arbeidsmiljølove, § 2 A, er at de interne varslingsinstruksene i en virksomhet, blant annet skal inneholde en oppfordring til ansatte om å varsle om kritikkverdige forhold. (§ 2 A-6 fjerde ledd, bokstav a.)

Kapittel 5 Empiriske data

Dette kapitlet utgjør oppgavens empiriske del. Funnene i de to casene fra politiet blir gjennomgått her, og seinere brukt i drøftingen, opp imot teori som kan belyse oppgavens spørsmål.

Det er brukt noe mer plass for bakgrunns informasjonen fra Arbeidstilsynets tilsyn hos Politidirektoratet i forhold til Wiersholm rapporten i Monika saken, på grunn Arbeidstilsynets generelle arbeidsrettslige rolle, og Politidirektoratets overordnede rolle og betydning i forhold til resten av politietaten.

Kapittel 5.1.1 Arbeidstilsynets funn hos POD

I det følgende blir funnene i arbeidstilsynsrapporten fra politidirektoratet gjennomgått.

Tilsynsrapportens berøring av holdninger til yringsfrihet, samt Politidirektoratets overordnede rolle, det vil si deres ansvar ovenfor politidistriktene forøvrig i landet, utgjør grunnlaget for å bruke tilsynsrapporten i denne oppgaven.

Bakgrunnen for at tilsynet ble gjennomført er allerede beskrevet i eget kapittel, og det er kun det som relaterer seg til funnene i arbeidstilsynsrapporten, som vil bli beskrevet her.

Alle funn som ble gjort ved tilsynet, beskrives i tilsynsrapport av 14.12.2010 fra arbeidstilsynet med referanse 2010/7402 106516/2010, og dette er derfor dokumentet det henvises til i hele dette kapitlet. Et sammendrag fra disse funnene, sett i sammenheng med denne oppgaves forskningsspørsmål, vil bli tatt i neste kapittel.

Tilsynet hos Politidirektoratet resulterte i 4 fire varsler. De fire varslene vil gjengitt i sin helhet etter at vurderingene i det gjennomførte tilsynet har blitt gjennomgått.

Oppsummering fra arbeidstilsynets tilsynsrapport, og begrunnelse for varsel om pålegg

Arbeidstilsynet forklarer i innledningen av tilsynsrapporten, at de vektla å rapportere de deler av det systematiske HMS arbeidet hvor det var behov for forbedringer. I praksis betyr det de forhold hvor man fant at det var avvik mellom lovkrav og de faktiske forhold som kom fram gjennom tilsynet.

Arbeidstilsynet innledet forøvrig med å kommentere noen positive forhold også. Disse forhold omfattet gode kollegiale forhold, høy grad av trivsel, og en sterk tilknytning til egne seksjoner. Man kommenterte også at sosiale arrangementer og andre tiltak ble positivt omtalt blant de ansatte.

I forhold til utfordringene man fant, delte arbeidstilsynet rapporten inn i tre deler:

- A) Roller i det systematiske HMS arbeidet
- B) Psykososiale og organisatoriske forhold, hvorav ytringsklima inngikk
- C) Elementer i det systematiske HMS arbeidet

A) Roller i det systematiske HMS arbeidet

1) Ledere

I forhold til ledere og ledelse, innledet arbeidstilsynet med følgende lovgivning som utgangspunkt i sin rapport:

«Arbeidsgiver må sørge for at arbeidstakere som har til oppgave å lede eller kontrollere andre arbeidstakere (mellomledere), har den HMS-kompetanse som er nødvendig for å kunne utføre systematisk HMS-arbeid og sikre fullt forsvarlig arbeidsmiljøforhold innenfor sine ansvars-/myndighetsområder. Også arbeidsgiver (øverste leder) må gjennomgå opplæring i HMS-arbeid (arbeidsmiljøloven §§ 3-2 (1) b, 3-5 og 3-1 (2) b samt HMS-forskriften § 5 annet ledd nr. 5).»

Arbeidstilsynet kommenterer videre at mellomledere har et ansvar for å tilrettelegge HMS forholdene til de ansatte, samtidig som de selv også er arbeidstakere med samme rettigheter og plikter som øvrige arbeidstakere.

Inntrykket arbeidstilsynet fikk fra samtaler med ansatte rundt dette, ble kommentert slik:

«Hva ledernes HMS-ansvar/-myndighet innebærer i praksis og hva som konkret er deres systematiske oppgaver i HMS-arbeidet, kom ikke klart frem. De fleste ledere synes å knytte arbeidsmiljøarbeid til enkeltsaker, og det utøves i liten grad systematisk og forebyggende HMS-arbeid på seksjonsnivå. Ettersom det er ulike oppfatninger blant lederne om hva som er arbeidsmiljøproblemer, blir vektlegging på arbeidsmiljø og HMS-arbeidet forskjellig i de ulike seksjonene. Det er også noe ulike oppfatninger med hensyn til behovet for systematisk HMS-arbeid, herunder vernetjeneste, i Politidirektoratet. Når det gjelder opplæring ble det opplyst om et seminar (4 timer) avholdt kort tid før tilsynet. Det fremkom ellers ingen opplysninger om systematisk opplæring av ledere med hensyn til arbeidsmiljø, systematisk HMS-arbeid eller virksomhetens HMS-system.»

Arbeidstilsynet refererte til at HMS håndboka til Politidirektoratet påla alle ledere å følge opp kravene HMS lovgivningen innebar, inkludert de fra statens egne HMS system. Man fikk opplyst at direktøren for personalavdeling var tildelt ansvaret for at alle ledere fikk den nødvendige opplæring og oppfølging på HMS området. Hvilken opplæring dette innebar, hvordan de skulle følges opp, kom derimot ikke klart fram.

Arbeidstilsynet vurderte HMS kunnskapene blant ledere slik:

«Arbeidstilsynet er av den oppfatning at ikke alle ledere i Politidirektoratet har tilstrekkelig HMS-kunnskap for å kunne utføre tilfredsstillende systematisk og forebyggende HMS-arbeid innenfor sine ansvars-/myndighetsområder, herunder verneombudsmedvirkning i dette arbeidet. Tilsynet har vist at mellomlederfunksjonen ivaretas på ulike måter, og flere ledere synes å trenge opplæring og økt kunnskap om arbeidsmiljø og om sitt ansvar og sine oppgaver i det systematiske HMS-arbeidet. Det synes videre å være behov for mer systematisk kontroll og oppfølging når det gjelder ledernes HMS-aktiviteter og HMS-kunnskaper.»

Dette resulterte i «varsel om pålegg» nr 1.

2) Verneombud

Når det gjaldt verneombud og verneombudets rolle, innledet arbeidstilsynet med følgende lovgivning som utgangspunkt:

«Arbeidsgiver skal sørge for at verneombud tas med på råd under så vel planlegging som gjennomføring av alle tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet, herunder etablering, utøvelse og vedlikehold av virksomhetens systematiske HMS-arbeid (arbeidsmiljøloven §§ 6-2 (4) og 3-1 (2) b samt HMS-forskriften § 5 annet ledd nr. 5).»

Arbeidstilsynet kommenterte videre at lovens krav til å bli tatt med på råd, innebærer at verneombudene på et tidlig tidspunkt blir kjent med relevante saker slik at verneombudet kan uttale seg om disse. Videre at: «Verneombud skal medvirke i arbeidsmiljø saker og virksomhetens systematiske HMS-arbeid, ikke kun gis informasjon.»

Arbeidstilsynet kommenterte videre som utgangspunkt, at:

«Verneombud er arbeidstakernes representant overfor ledere i arbeidsmiljøspørsmål. Verneombud skal gjennom tilstrekkelig kontakt med arbeidstakerne i sitt verneområde fange opp arbeidsmiljøutfordringer og belastninger samt tanker om årsaker og mulige tiltak, for så å informere og diskutere forholdene med aktuelle arbeidsgiverrepresentant, slik at arbeidsgiversiden kan iverksette nødvendige tiltak. Verneombud er ikke ansvarlig for å løse arbeidsmiljøproblemer. Verneområder må ikke være større enn at verneombudet kan ha oversikt over arbeidsmiljø-forholdene i sitt verneområde. Verneombud skal gis opplæring raskt etter inntredelse i vervet.»

Arbeidstilsynet refererte videre at i følge HMS håndboka til POD, skulle antall verneområder være hensiktsmessig, slik at områdene ikke blir større enn at verneombudet har full oversikt og dermed kan ivareta oppgavene på en skikkelig måte.

Status for politidirektoratet på dette tidspunktet, var at de hadde 1 verneombud, fordelt på 1 verneområde, som inkluderte 150 ansatte fordelt over 4 etasjer i det ene bygget POD disponerte, pluss et lokale på en annen adresse. Politidirektoratet hadde hatt et varaverneombud tidligere, men dette vervet var ikke besatt når arbeidstilsynets tilsyn ble gjennomført.

Arbeidstilsynet kommenterte videre:

«Verneombudets rolle og oppgaver kunne virke noe ukjent blant ledere og andre ansatte

Arbeidstilsynet hadde kontakt med i tilsynet. Rollen og oppgavene som følger med vervet er da også lite konkret beskrevet i virksomhetens HMS-håndbøker. Noen ansatte (få) var ikke kjent med hvem som var verneombud. Det alle var klar over er at verneombudet deltar i vernerunder og sitter i arbeidsmiljøutvalget. Verneombud synes i liten grad å bli tatt med i det forebyggende HMS-arbeidet, og i liten grad brukt som samtalepartner og informasjonskanal for ledere. Det er ingen faste møtepunkter mellom ledere og verneombud (utover vernerunder og AMU).

Arbeidstakere kontakter i liten grad verneombud, noe som delvis skyldes at det er uklart for dem hva slags arbeidsmiljøsaker som kan tas opp med verneombud. Enkelte, vesentlig ledere men også andre, mener at det ikke er stort behov for vernetjeneste. Dette fordi Politidirektoratet, etter deres oppfatning, ikke har store arbeidsmiljøutfordringer (det er politidistrikter som har arbeidsmiljøproblemer), og at det derfor ikke er nødvendig å bruke mye tid på HMS-arbeid.

Det fremkom at det er vanskelig å få noen til å stille som verneombud i Politidirektoratet, som i perioder derfor har vært uten verneombud eller hatt verneombud som ikke har vært godt kjent i organisasjonen. Det er kjent blant mange, også blant ledere, at vernetjenesten ikke fungerer, men det fremkom ikke hva som er gjort for å rette opp forholdene.»

Arbeidstilsynets vurdering i forhold til disse utfordringene ble som følger:

«Etter Arbeidstilsynets vurdering fungerer ikke verneombudsapparatet i Politidirektoratet

tilfredsstillende, og det kan synes som om verneombud ikke i tilstrekkelig grad har reell medvirkning i det systematiske HMS-arbeidet og i enkeltstående arbeidsmiljøsaker. Samarbeidet mellom ledelse og verneombud har ikke den betydning arbeidsmiljøloven tilsikter.

Politidirektoratet må iverksette tiltak, herunder tiltak vedrørende holdningsendring, for å synliggjøre og heve verneombudets status. Antallet verneområder og verneombud bør gjennomgås. Endringer her vil kunne gi verneombud bedre mulighet til å ha oversikt over

arbeidsmiljøet og til å kunne viderebringe forhold til ledere. I tillegg er det nødvendig med opplæring og informasjon for å øke kunnskapen om verneombudets rolle og oppgaver blant verneombud, ledere og ansatte forøvrig.» Dette resulterer i «varsel om pålegg» nr 2

3) AMU (arbeidsmiljøutvalget)

I forhold til arbeidsmiljøutvalgets oppgaver, innledet arbeidstilsynet følgende lovgiving som utgangspunkt i sin rapport:

«Arbeidsmiljøutvalget (AMU) er først og fremst et rådgivende organ som skal behandle diverse arbeidsmiljøspørsmål og planer av betydning for arbeidsmiljøet samt etablering og vedlikehold av virksomhetens systematiske HMS-arbeid. Arbeidsmiljøutvalget kan i noen tilfeller også være et besluttsende organ, dvs, kan fatte vedtak. Utvalget kan vedta at arbeidsgiver skal gjennomføre konkrete tiltak til utbedring av arbeidsmiljøet. Utvalget kan videre vedta at arbeidsgiver skal utføre undersøkelser av arbeidsmiljøet. Det skal settes frist for gjennomføring av slike vedtak. Arbeidsmiljøutvalget kan også vedta at undersøkelser skal foretas av eksterne, f.eks. sakkyndige på aktuelle arbeidsmiljøområder (arbeidsmiljøloven § 7-2).»

I forhold til bruk av AMU, finner arbeidstilsynet at AMU rolle og funksjon er lite konkret beskrevet i HMS håndbøkene hos POD. Arbeidstilsynet nevner at det er få opplysninger rundt AMU som kommer fram gjennom tilsynet, utover opplysningene fra møtereferatene til AMU.

Arbeidstilsynets vurdering i forhold til funn rundt AMU blir som følger:

«Arbeidstilsynet er noe usikre på om arbeidsmiljøutvalget i tilstrekkelig grad ivaretar den rollen og de oppgavene som arbeidsmiljøloven krever, bl.a. er vi usikre på om utvalget behandler alle planer som kan ha betydning for arbeidsmiljøet og på hvilke tidspunkt i planprosessen slike planer blir behandlet. Vi vurderer det slik at forhold vedrørende arbeidsmiljøutvalget må gjennomgås.»

Dette resulterer i «varsel om pålegg» nr 3

4) Bedriftshelsetjenesten (BHT)

I forhold til bedriftshelsetjenestens rolle oppgir arbeidstilsynet følgende som grunnlag:

«Arbeidsgiver skal sørge for nødvendig bistand fra bedriftshelsetjenesten (BHT), herunder bistand i det systematiske HMS-arbeidet. Det skal i samarbeid med bedriftshelsetjenesten utarbeides bl.a. planer for hva bedriftshelsetjenesten skal bistå virksomheten med (forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent BHT og om godkjenning av BHT §§ 4 og 5).»

Arbeidstilsynet konstaterte at POD hadde knyttet seg til en bedriftshelsetjeneste, og at det var laget en aktivitetsplan for 2010. De fant også at BHT hadde deltatt på både på vernerunder og AMU møter, samt at de hadde vært involvert i sammenheng med ergonomi. BHT hadde også vært engasjert i personal-legeoppgaver og helseundersøkelser blant arbeidstakere. Personallegetjenestene ble spesielt positivt omtalt blant de ansatte i POD.

I forhold til BHT sitt arbeid gav ikke arbeidstilsynet noen ytterligere tillegg til påleggene som ble gitt.

B) Psykososiale forhold og organisatoriske arbeidsmiljøfaktorer

1) Ytringsklima

I forhold til ytringsklimaet refererte Arbeidstilsynet til følgende lovgivning som utgangspunkt i sin rapport:

«Arbeidsmiljøet skal være fullt forsvarlig ut fra en vurdering av alle faktorer som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse. Arbeidstakere skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden (arbeidsmiljøloven § 4-3 (3)).»

Arbeidstilsynet henviser i tilsynsrapporten til at det i politiets egen varslingsplakat stod at åpen og god håndtering av intern kritikk er positivt for arbeidsmiljøet. Der var det også uttrykt at varsling av kritikkverdige forhold kan bidra til videre utvikling av arbeidsmiljøet, og at det vil bidra til å skape tillit mellom ledere og øvrige ansatte.

Arbeidstilsynet registrerte imidlertid to ulike syn i forhold til hvordan ledere og øvrige ansatte vurderte det faktiske yringsklima: ledere mente det var «høyt under taket» i POD, mens mange andre uten lederfunksjoner mente det var liten åpenhet, og at det var vanskelig å ta opp psykososiale- og organisatoriske problemstillinger. I tilsynsrapporten skriver arbeidstilsynet: «Mange føler det som utrygt å opp kritikkverdige forhold med sine ledere, og er engstelige for negative konsekvensene dersom de gjør det. Dette resulterer i at diverse arbeidsmiljøproblemer ikke blir tatt opp. De opplevde utilfredsstillende forholdene synes vesentlig å være knyttet til enkelte seksjoner og seksjonsledere.»

Arbeidstilsynet avslutter denne delen av rapporten med en formaning til Politidirektoratet om at de nevnte forhold blir håndtert i forbindelse med kartleggingen av det psykososiale- og organisatoriske arbeidsmiljøet.

Dette utgjør en del av det som blir «varsel om pålegg» nr 4

2) Arbeidsbelastning

I forhold til arbeidsbelastning innleder arbeidstilsynet med følgende lovgivning som utgangspunkt:

«Arbeidsgiver skal planlegge arbeidet med tanke på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidet skal være tilrettelagt slik at arbeidstakere ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger (arbeidsmiljøloven § 4-1 (2)).»

Arbeidstilsynet fant at mange ansatte i POD tidvis opplevde stort arbeidspress. Arbeidstilsynet kommenterer at dette kan medføre stress og frustrasjon, og for enkelte hadde tidspress og høyt arbeidstempo også medført helsebelastninger. I enkelte seksjoner registreres det at man er flinke til

å fordele oppgaver mellom de ansatte, mens på andre seksjoner falt hasteoppgavene på de samme personene. Under tilsynet ble det uttrykt at det er mulig å fordele oppgavene i større grad, tross at mange har spesialkunnskap om enkeltområder. Arbeidstilsynet maner under dette punktet opp til at disse forhold bli håndtert under kartlegging av psykososiale og organisatoriske arbeidsforhold.

Også dette inkluderes i «varsle om pålegg» nr 4

3) Endring og omstilling

Angående punktet endring og omstilling i tilsynsrapporten, innleder Arbeidstilsynet med følgende lovgivning som utgangspunkt:

«Arbeidsgiver skal under planlegging og gjennomføring av endringer i virksomheten vurdere (risikovurdering) om arbeidsmiljøet vil være i samsvar med arbeidsmiljølovens krav og skal iverksette de nødvendige tiltak, herunder å ta verneombud med på råd under planlegging og gjennomføring (arbeidsmiljøloven §§ 3-1 (2) d og 6-2 (4) samt HMS-forskriften § 5 annet ledd nr. 6).»

Arbeidstilsynet referer til HMS håndboka til politiet, hvor det framgikk at når det gjøres organisasjonsendringer, endringer med bemanning, eller ombygging, så skal dette kartlegges og risikovurderes fortløpende.

Arbeidstilsynet kommentarer til observasjonene som har blitt gjort i tilsynet er som følger:

«De fleste Arbeidstilsynet hadde kontakt med i tilsynet, også ledere, var av den oppfatning at Politidirektoratet kan bli bedre når det gjelder håndtering av omstillingsprosesser. Ansatte opplever at informasjonen angående endringer ofte ikke er tilstrekkelig og normalt kommer på et veldig sent tidspunkt, noe som skaper mye frustrasjoner. Verneombud involveres gjerne så sent når det gjelder endringsplaner at reell verneombudsmedvirkning ikke er mulig. Også tillitsvalgte ser ut til å komme svært sent inn i endringsprosessene. Det fremkom ingen opplysninger om at det systematisk foretas risikovurderinger i forbindelse med omorganiseringer eller annen type endring. I enkelte seksjoner har vurdering av risiko i noen grad blitt gjort, men uten at dette er dokumentert.»

Arbeidstilsynets vurdering er at de finner det nødvendig at «Politidirektoratets systematiske HMS-arbeid vedrørende endring/omstilling gjennomgås.»

Dette inkluderes i tilsynsrapporten som en del av «varsel om pålegg» nr 3.

4) Konflikt og trakassering, vold og trusler

Her legger Arbeidstilsynet følgende lovgivning til grunn:

«Arbeidstakere skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden og skal videre beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre (arbeidsmiljøloven § 4-3 (3) og (4)).»

Arbeidstilsynet skriver under dette punktet at virksomheten må ha HMS rutiner for hvordan tilfeller av konflikt, trakassering, vold og trusler skal kunne fanges opp og håndteres så tidlig som mulig.

Det fremgår av tilsynet at Politidirektoratet har utarbeidet HMS rutinen "Tiltak mot mobbing, trakassering og rasisme", og i politiets HMS håndbok fremgår det at alle enheter i politiet skal utarbeide retningslinjer for håndtering av vold, trusler og uheldige belastninger. Dette inkluderer en egen overordnet rutine som heter «Trusler mot ansatte».

Arbeidstilsynet kommenterer dette med at «De fleste som Arbeidstilsynet hadde kontakt med i tilsynet var klar over at det fantes HMS-rutiner for de aktuelle områdene. Mange var ikke kjent med det konkrete innholdet i rutinene, men opplyste at de visste hvor disse var å finne "dersom det ble aktuelt".»

Arbeidstilsynet viser her bare til det som ble beskrevet under tema «Ytringsklima» i tilsynsrapporten.

C) Elementer i det systematiske HMS arbeidet

1) Kartlegging med oppfølging

Arbeidstilsynet innleder her med følgende lovgivning til dette punktet i tilsynsrapporten:

«Arbeidsgiver skal sørge for kartlegging av både mulige og eksisterende arbeidsmiljøavvik, foreta risikovurdering på bakgrunn av dette, og videre planlegge og iverksette nødvendige forebyggende og korrigerende tiltak på bakgrunn av risiko fremkommet gjennom risikovurdering (arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) c og HMS-forskriften § 5 annet ledd nr. 6).»

Arbeidstilsynet forklarer i rapporten at risikovurdering er et verktøy for å kunne prioritere iverksetting av tiltak der hvor man finner risiko er høyest. De sier videre at risiko vurdering **skal** foretas i forbindelse ved kartlegging, omstilling/endringer, og der hvor arbeidsmiljøloven ellers krever det. Arbeidstilsynet konstaterer at dette arbeidet har blitt vurdert under tilsynet hos politidirektoratet, med følgende resultat:

a) i forhold kartlegging og risiko vurderinger spesielt i forhold til det psykososiale og det organisatoriske:

Arbeidstilsynet gjennomgikk medarbeider undersøkelsen som ble gjennomført for 2007, men kunne ikke se noen dokumentasjon på at det hadde blitt gjennomført risikovurderinger eller at det fantes handlings-/tiltaksplaner for dette. Medarbeider undersøkelsen hadde blitt gjennomført seksjonsvis, og da disse i enkelte tilfeller er små og man lettere kunne kjenne til hvem som mente hva, gav enkelte ansatte uttrykk for at det ikke var tilstrekkelig anonymisering av resultatet (til tross at noen seksjoner ble slått sammen). Det ble sagt at noen seksjonsledere hadde gitt uttrykk for at de «ikke alltid var enige i kartleggingsresultatene», men uten at disse tilfellene ble fulgt opp. Noen tiltak ble imidlertid iverk satt etter enighet mellom ledere og ansatte, men ingen tiltak ble dokumentert besluttet gjort med bakgrunn i risikomomenter.

Gjennom tilsynet kom det fram misnøye med konseptet for kartlegging, og at man på basis av det allerede hadde planlagt en kartlegging for 2011.

Arbeidstilsynet sin vurdering av dette arbeidet, lød som følger:

«Arbeidstilsynet forutsetter at den planlagte kartleggingen med nytt kartleggingsverktøy fanger opp aktuelle problemstillinger av psykososial og organisatorisk art. Vi forutsetter videre at kartleggingen blir fulgt opp med dokumenterte risikovurderinger og handlingsplaner for nødvendige tiltak prioritert på bakgrunn av risiko. Vi forutsetter også at de som har spesielle oppgaver i arbeidet med å følge opp kartleggingen, settes tilstrekkelig i stand til dette.»

b) i forhold til kartlegging og risikovurdering generelt:

Under tilsynet uttalte enkelte at utilfredsstillende psykososiale- og organisatoriske forhold burde kunne tas opp og vurderes i flere sammenhenger. Flere ansatte etterlyste muligheten til å kunne ta opp psykososiale forhold under vernerunden.

Arbeidstilsynet kommenterer i tilsynsrapporten forholdene på følgende måte:

«Kartlegging og vurdering av risiko skal i følge sentral HMS-håndbok gjennomføres årlig. Avdelingsdirektør for personalavdelingen har det overordnede ansvaret for at risikokartlegging blir gjennomført hvert år i Politidirektoratet. I overordnet sjekkliste for vernerunder er "gjennomført risikovurdering" ett av punktene som skal kontrolleres. Sjekklistene for vernerunder, utarbeidet i driftsenhetene, skal være tilpasset enhetens oppgaver, byggmessige forhold osv.»

Arbeidstilsynet ble informert om at i politidirektoratet ble vernerundene gjennomført av leder, verneombudet, og en representant for bedriftshelsetjenesten. Alle vernerundene ble foretatt på en dag, med 150 ansatte fordelt på 4 etasjer, ble det konstatert at det ble liten tid for de ansatte til å kunne formidle aktuelle HMS utfordringer / problemer.

Arbeidstilsynet konstaterer i rapporten at de ikke har fått opplysninger som tyder på at det har blitt gjort risikovurderinger på grunnlag av arbeidet med vernerundene. Det som kom fram fra tilsynet, var derimot at foreslåtte tiltak på vernerundene, skulle følges opp av arbeidsmiljøutvalget. I sjekklisten for vernerunden hos politidirektoratet var punktet «gjennomført risikovurdering» utelatt. Arbeidstilsynets vurdering i forhold til arbeidet med Politidirektoratets kartleggings- og risikoarbeid ble som følger:

«Arbeidstilsynet er usikre på om Politidirektoratet fanger opp og håndterer alle aktuelle farer og arbeidsmiljøutfordringer, herunder psykososiale og organisatoriske, for å kunne forebygge at

arbeidstakerne utsettes for helsebelastninger som følge av utilfredsstillende arbeidsmiljøforhold. Dette bl.a. fordi risikovurderinger ikke i tilstrekkelig grad benyttes som verktøy for å kunne håndtere forhold der risiko er høyest.»

Dette ble et tillegg til «varsel om pålegg» nr. 4

2) Overvåkning og gjennomgang av HMS arbeidet

Arbeidstilsynet innleder dette punktet i tilsynsrapporten med følgende lovgivning:

«Arbeidsgiver skal foreta systematisk overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet, både mht. praktisk utførelse og dokumentasjon, for å sikre at HMS-arbeidet fungerer hensiktsmessig og som forutsatt (arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) h og HMS-forskriften § 5 annet ledd nr. 8).»

Arbeidstilsynet bemerker i rapporten, at overvåkning og gjennomgang her, innebærer å kontrollere om HMS arbeidet kontrolleres og dokumenteres i henhold til virksomhetens HMS system og krav i arbeidsmiljølovgivningen. Dette innebærer at avviki som avdekkes gjennom dette arbeidet må rettes opp. I henhold til både politiets sentrale HMS håndbok, og den lokale håndboka hos POD, skal overvåkning og gjennomgang av HMS arbeidet gjøres som «HMS-revisjoner». (Dette innebærer da en gjennomgang av HMS arbeidet på overordnet plan, for å undersøke hensiktsmessighet etc.)

Arbeidstilsynet sier i rapporten at de ved tilsynet ikke fant noen konkrete opplysninger som gjaldt overvåking og gjennomgang av det systematiske HMS arbeidet i Politidirektoratet.

Arbeidstilsynet kommenterer dette ytterligere slik:

«Arbeidstilsynet anser HMS-revisjoner som omfattende og resurskrevende men grundige kontroller, både med hensyn til aktiviteter og dokumentasjon, for å fange opp og rette opp avvik på arbeidsmiljøområdet. Revisjoner, hvor ofte noen elementer blir kontrollert pr. revisjon, bør ikke brukes som eneste måte for å overvåke og gjennomgå HMS-arbeidet. I tillegg bør det foretas systematiske kontroller på noen områder samt stikkkrøvekontroller på andre områder etter andre

metoder, f.eks gjennom rapportering. Det er svært viktig at alle former for kontroller av HMS-arbeidet blir fulgt opp med nødvendige tiltak.»

Arbeidstilsynets vurdering under dette punktet ble som følger:

«Forhold fremkommet i tilsynet som forskjeller i HMS-aktiviteter blant ledere og at vernetjenesten ikke fungerer tilfredsstillende, er eksempler som tilsier at Politidirektoratet ikke i tilstrekkelig grad foretar overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet, alternativt ikke retter opp avvik som har fremkommet gjennom arbeidsgivers overvåking og gjennomgang. At enkelte forhold er lite konkret beskrevet i HMS-håndbøkene og at noen forhold som er beskrevet ikke blir fulgt opp i praksis, er også forhold som kunne vært fanget opp og korrigert ved tilstrekkelig overvåking og gjennomgang.»

Med dette henviste Arbeidstilsynet deretter til «varsel om pålegg» nr 1 og 2.

Med dette ble forarbeidene til rapporten avsluttet, og den neste delen innebar selve varslene som ble sendt til Politidirektoratet.

Påleggene som ble gitt, ut i fra de funn Arbeidsdirektoratet som ble gjort hos Politidirektoratet:

«Pålegg 1. Overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet - ledere

Arbeidsgiver skal foreta overvåking og gjennomgang av det systematiske HMS-arbeidet, både mht. praktisk gjennomføring og dokumentasjon, vedrørende hvordan ledere i Politidirektoratet gjennomfører det systematiske HMS-arbeidet i henhold til arbeidsmiljølovgivningen og virksomhetens HMS-system for å sikre fullt forsvarlig arbeidsmiljøforhold innenfor egne ansvars-/myndighetsområder. På denne bakgrunn skal det utarbeides en tidfestet plan for iverksettelse av nødvendige tiltak.

Hjemmel: Arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) h

HMS-forskriften § 5 annet ledd nr. 8

Frist for gjennomføring: 25.03.2011

Vilkår for at pålegget kan anses oppfylt:

Arbeidstilsynet Oslo må innen fristen for gjennomføring ha mottatt

- Dokumentasjon på gjennomført overvåking og gjennomgang, dvs. kartlegging mht. HMS-aktiviteter og HMS-dokumentasjon vedrørende ledere (rolle, oppgaver, kunnskap i arbeidsmiljø og systematisk HMS-arbeid, kontroll av ledernes HMS-aktiviteter m.v.)
- Dokumentasjon på tidfestede planer, dvs. planlagte tiltak mht. HMS-aktiviteter og HMS-dokumentasjon vedrørende ledere (planene må vise "ledertiltak" som skal iverksettes vedrørende de ulike seksjoner og avdelinger samt overordnede tiltak for hele Politidirektoratet)
- Beskrivelse av og dokumentasjon på verneombudsmedvirkningen i arbeidet med å etterkomme pålegget
- Dokumentasjon på AMU-behandlingen vedrørende pålegget (referater fra AMU-møter)»

«Pålegg 2. Overvåking og gjennomgang av HMS-arbeidet - vernetjeneste

Arbeidsgiver skal foreta overvåking og gjennomgang av det systematiske HMS-arbeidet vedrørende verneombudsapparatet ved Politidirektoratet, både mht. praktisk gjennomføring og dokumentasjon. På denne bakgrunn skal det utarbeides en tidfestet plan for iverksettelse av nødvendige tiltak.

Hjemmel: Arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) h

HMS-forskriften § 5 annet ledd nr. 8

Frist for gjennomføring: 25.03.2011

Vilkår for at pålegget kan anses oppfylt:

Arbeidstilsynet Oslo må innen fristen for gjennomføring ha mottatt

- Dokumentasjon på gjennomført overvåking og gjennomgang, dvs. kartlegging mht. aktiviteter og dokumentasjon vedrørende vernetjeneste (verneombudsrolle, verneombudsoppgaver på alle nivåer i virksomheten, verneområder m.v.)
- Dokumentasjon på tidfestede planer, dvs. planlagte tiltak mht. aktiviteter og dokumentasjon vedrørende vernetjeneste (planene må vise "vernetjenestetiltak" som skal iverksettes ved alle nivåer i Politidirektoratet)
- Beskrivelse av og dokumentasjon på verneombudsmedvirkningen i arbeidet med å etterkomme pålegget
- Dokumentasjon på AMU-behandlingen vedrørende pålegget»

«Pålegg 3. Behandling i arbeidsmiljøutvalget - AMU og endring/omstilling

Arbeidsgiver skal legge frem dokumentasjon på gjennomført behandling i arbeidsmiljøutvalget av Politidirektoratets systematiske HMS-arbeid, både mht. aktiviteter og dokumentasjon, angående arbeidsmiljøvalg og angående endring/omstilling.

Hjemmel: Arbeidsmiljøloven § 7-2 (2) e

Frist for gjennomføring: 25.03.2011

Vilkår for at pålegget kan anses oppfylt:

Arbeidstilsynet Oslo må innen fristen for gjennomføring ha mottatt

- Dokumentasjon som viser AMU-behandlingen av HMS-arbeidet (referater fra AMU-møter) mht. aktiviteter og dokumentasjon vedrørende arbeidsmiljøutvalget og vedrørende endring/omstilling (dokumentasjonen må vise hva som er behandlet og hvilke konklusjoner utvalget har kommet fram til - evt. tiltak som skal iverksettes eller planer som skal utarbeides på bakgrunn av AMU-behandlingen, må fremgå)
- Beskrivelse av og dokumentasjon på verneombudsmedvirkningen i arbeidet med å etterkomme pålegget»

«Pålegg 4. Risikovurdering og handlingsplan - psykososialt/organisatorisk arbeidsmiljø

Arbeidsgiver skal legge frem dokumentasjon på foretatt risikovurdering mht. psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøforhold ved Politidirektoratet, og skal videre legge frem en tidfestet plan for de tiltak som er besluttet på bakgrunn av risikovurdering.

Hjemmel: Arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) c

HMS-forskriften § 5 annet ledd nr. 6

Frist for gjennomføring: 25.03.2011

Vilkår for at pålegget kan anses oppfylt:

Arbeidstilsynet Oslo må innen fristen for gjennomføring ha mottatt

- Dokumentasjon på gjennomførte risikovurderinger (risikovurderinger som dekker de ulike seksjoner, avdelinger og overordnet nivå)

- Dokumentasjon på utarbeidede tiltaks-/handlingsplaner (tiltak som skal iverksettes vedrørende de ulike seksjoner og avdelinger samt på overordnet nivå)
- Dokumentasjon på resultater fra kartlegging (nødvendig for å kunne kontrollere oppfyllelse av pålegget)
- Beskrivelse av og dokumentasjon på verneombudsmedvirkningen i arbeidet med å etterkomme pålegget
- Dokumentasjon på AMU-behandlingen vedrørende pålegget»

Kapittel 5.1.2 Funn fra tilsynet hos POD

En gjennomgående oppfatning i Politidirektoratet fra arbeidsgivers side, var at man ikke hadde noen arbeidsmiljøproblemer av betydning der, og derfor var det heller ikke behov for å bruke å mye tid på HMS arbeidet. Mange ledere mente det var høyt under taket, og at det var lett å si i fra om ting, mens mange ansatte uten leder roller mente det var liten åpenhet, og at det var vanskelig å ta opp utfordringer angående psykososiale eller organisatoriske forhold. En mulig årsak til at såpass ulike holdninger ikke ble bearbeidet, kan være at samarbeidet mellom partene på HMS feltet var mangelfullt. De ansattes representant på HMS siden, verneombudet, hadde ikke et fast og strukturert samarbeid med arbeidsgiver (Tilsyn POD, 2010).

Den generelle HMS opplæringen var mangelfull og lite enhetlig, slik at ledere hadde ulike oppfatninger av behovet for å ha et systematisk HMS arbeid. Hva som er arbeidsmiljøproblemer hadde man også ulike oppfatninger av (Tilsyn POD, 2010).

Det er interessant å merke seg at det Arbeidstilsynet uttrykker som det «forebyggende» HMS arbeidet, utgjør en del av den proaktive delen av HMS arbeidet som skal virke fram i tid. Dette arbeidet var mangelfullt og ble ikke prioritert i POD (Tilsyn POD, 2010).

Arbeidet med risiko vurderinger ser ut til ikke å ha vært prioritert, og det kan se ut til at man ikke har forstått betydningen av det å gjennomføre kartlegginger og dertil risikovurderinger før tiltak gjøres.

Det ser ut til å være en utpreget reaktiv holding til HMS i politidirektoratet. Dette innebærer at man tar opp ting når det dukker opp, og så lenge man har en oppfatning av at det ikke er saker å ta opp, så er det ikke nødvendig å bruke tid på HMS arbeidet. Det kontinuerlige systematiske HMS arbeidet

har man tilsynelatende ikke sett et behov for, og evnen til proaktive tiltak og evnen til læring uttrykkes til å være tilsvarende svak (Tilsyn POD, 2010).

Den manglende evnen politidirektoratet hadde til å se hvordan yringsfriheten ble oppfattet, og hvordan grunnlaget for varslinger kunne bli oppfattet, ser ut til å primært ha årsak i manglende HMS kunnskaper. På grunn av manglende HMS kunnskaper, overlates ganske mange faktorer til tilfeldighetene, både hva angår det konkrete HMS oppgaver, og hvordan kulturen bearbeides. Bedre kunnskaper rundt det systematiske HMS arbeidet hadde i teorien fremmet dialogene mellom partene i arbeidslivet for POD sin del, og manglende dialog ser ut til å være et vesentlig resultat på grunn av manglende kunnskap og dermed lederholdninger som begrenser fokus på samarbeid (Tilsyn POD, 2010).

En ting er at det kommer fram at HMS arbeidet i POD ikke er i henhold til kravene i arbeidsmiljøloven, noe annet er at POD ikke fulgte de prosedyrer som politiets egen HMS håndbok legger opp til. Dog kom det fram at det var en del emner som kunne vært mer konkret beskrevet i HMS håndboka til politiet også (Tilsyn POD, 2010).

For å trekke noen konklusjoner fra tilsyns saken hos politidirektoratet, så kan følgende elementer trekkes fram med hensyn til utfordringene som kommer fram i rapporten (Tilsyn POD, 2010):

- Det systematiske og forebyggende HMS arbeidet må på generell basis prioriteres og bedres.
- Ledere må sørge for et fokus og en forståelse blant alle ansatte om nødvendigheten av at regler og retningslinjer følges, både når det gjelder lovverket eller interne retningslinjer
- Ledere må ha et bevisst og aktivt forhold til det å bearbeide bedriftskulturen i forhold til HMS, i motsetning til å bare la kulturen få utvikle selv i tilfeldige retninger
- Ledelsen i politidirektoratet må være de som fører an og sørger for tilstrekkelig kunnskap om risikobehandling og avviksbehandling.
- Det må jevnlig utføres IK-HMS revisjoner som grunnlag for å finne ut om det systematiske HMS arbeidet er tilfredsstillende eller ikke. Forebyggende HMS arbeid forutsetter planlegging fram i tid, for å unngå HMS utfordringer. (Et eksempel på slike utfordringer, er at de ansatte uttrykte at man i for liten grad hadde tatt hensyn til arbeidsbelastninger blant annet.)

- Verneombud og ledere må ha et systematisk samarbeid slik at utfordringer lettere kan avsløres og diskuteres, slik at avvik i forhold til arbeidsmiljølovgivning og regler iht HMS håndbok lettere kan korrigeres.
- HMS opplæring må gjennomføres for alle, slik at man har en felles oppfatning av hva HMS arbeid er, og hvordan dette skal utføres, rolle avklaringer inkludert
- Med et mer gjennomgående samarbeid partene imellom (arbeidsgiver, tillitsvalgte/verneombud, ansatte) på arbeidsplassen, både formelt og ikke formelt, vil utfordringer kunne tas opp på et tidlig tidspunkt, og potensielt minske talevegning blant ansatte
- Det uformelle samarbeidet, må prioriteres, da tilsynet viser at dialogen mellom partene manglet, og det forklarer de ulike holdningene man hadde blant de med lederrollen, kontra andre ansatte som ikke var i lederroller.

Kapittel 5.2 Funn i Monika saken med vekt på Wiersholmrapporten

Monika saken peker indirekte på flere mulige gevinster ved det å ha et godt klima for yringsfrihet, og det å ha et varslingsystem som fungerer. Selv om Wiersholmrapporten (Wiersholm, 2019) først og fremst peker på systemets manglende evne til å tilrettelegge for et godt yringsklima, og manglende evne til å ivareta varslinger og varslere, viser dette indirekte til noen av mulighetene for gevinster man kan få dersom varslings- og avvikshåndtering hadde fungert bedre.

I denne oppgaven, er hovedkilden til funnene i Monika saken Wiersholmrapporten. Rapporten ble bestilt fra justis og beredskapsdepartementet, først og fremst for å vurdere Hordaland politidistrikt sin behandling av Robin Schaefer som varsler i Monika saken, og da med vekt på å vurdere hvorvidt han ble utsatt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver eller ikke. Rapporten reflekterer allikevel over noen av de andre prinsipielle utfordringene som kom i kjølvannet av Monika saken også.

Opprinnelsen til Robin Schaefers varsel, som Wiersholm rapporten omtaler, var at han hadde uttrykt bekymring i forhold til en mulig mangelfull etterforskning av Monika (ei jente på 8 år) sitt dødsfall i 2011. De generelle forhold i saken er allerede omtalt i eget kapittel for dette, og det som blir

gjennomgått her, er de først og fremst funnene i Wiersholmrapporten som er relevante i forhold til forskningsspørsmålene i denne oppgaven.

Hovedkonklusjonene fra Wiersholm rapporten, var at Robin Schaefer hadde blitt utsatt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver, og at varslingen hans hadde vært både forsvarlig og godt grunnlagt. Robin Schaefer var selv ikke opptatt av at hans sak var en varsling. Han var først og fremst opptatt av å melde i fra om noe som tydet på at politiet kanskje hadde gjort mangelfulle etterforskningskritt, og at saken burde gjenopptas. Muligheten var stor for at en morder gikk fri (Wiersholm, 2015).

Her berøres noe av det fundamentale i denne oppgaven, nemlig viktigheten av at arbeidsgiver legger opp til at en god yringsfrihet og gode avviks- og varslingsprosedyrer, som bidrar til å fremme og å forbedre virksomhetens primæraktivitet, som i politiet sitt tilfelle blant annet dreier seg om å hindre lovbrudd og å etterforske begåtte lovbrudd.

En interessant side av Monika saken, er at Robin Schaefer i første omgang prøvde å si i fra via ordinære faglige kanaler om sin bekymring i forhold til den tidligere etterforskningen som var gjort. Dette endte med at han fikk beskjed om ikke å blande seg inn i den saken så lenge det ikke fantes nye bevis. Han fikk også beskjed om ikke søke støtte for saken blant sine kolleger. Saken ble ikke en varsler-sak, før etter dette siste, siden Robin Scaefers sin sak deretter dreide seg om det som Wiersholm sier i sin rapport var, «kritikkverdige forhold knyttet til HPDs evne til å løse sine grunnleggende oppgaver.»

I praksis betød dette at Robin Scaefers sin sak ikke lengre kunne fremmes i linjen, slik det normalt burde vært. Etter å fånyttes å ha forsøkt varsling internt til høyere ledelse om bekymringene, tok derfor Robin Scaefers kontakt med bistandsadvokaten til Monikas mor, slik at bistandsadvokaten ble klar over at det muligens var avgjørende mangler ved den tidligere etterforskningen av Monikas dødsfall. Dette ble av politiet internt betraktet som en ekstern varsling, men bistandsadvokaten var egentlig en naturlig rolle å informere, siden denne svært naturlig var knyttet til Monika saken.

Det ble uansett slik, at ved å begrense Robin Schaefers kollegiale yringsfrihet i forhold til det Robin selv oppfattet som mangler ved politiets arbeid for å løse sitt oppdrag, ble konsekvensen at han så det som helt nødvendig å ta opp saken eksternt.

I første omgang skjedde dette altså ved å kontakte bistandsadvokaten, og seinere ved å ha kontakt med pressen også, men da først og fremst «i forhold til politidistriktets interne håndtering av situasjonen som oppsto etter at Robin Schaefer varslet.» (Wiersholm, 2015) Dette siste utgjorde da en klart ekstern varsling av forholdene ved politidistriktet.

Advokat firmaet Wiersholm, legger her til grunn at:

«1) Robin Schaefers engasjement for å få gjenopptatt Monika-saken og hans opptreden i den forbindelse må regnes som varsel om "kritikkverdige forhold" etter reglene i arbeidsmiljølovens § 2-4.

2) Varslene til Politimesteren, til bistandsadvokaten, til pressen og allmennheten var forsvarlige og dermed lovlige og i henhold til reglene i arbeidsmiljøloven § 2-4.

3) Arbeidsgivers opptreden etter varslene representerer samlet sett et brudd på forbudet i arbeidsmiljølovens § 2-5 mot gjengjeldelse.

4) Arbeidsgiver fulgte ikke Hordaland politidistrikts egne regler for håndtering av varsling.

5) Arbeidsgiver sørget heller ikke for at Robin Schaefers arbeidsmiljø var fullt forsvarlig.»

Wiersholm intervjuet mange ansatte ved Hordaland politidistrikt, for å få et godt bilde av hvordan distriktet behandlet utfordringene som kom i tiden rundt at Monika saken. Dette vil ikke bli referert til i detalj her, da hovedfokuset for denne oppgaven er hvordan arbeidsgiver i Monika saken håndterte avvik og varslinger, da også i lys av det systematiske HMS arbeidet, samt i forhold til det å lære og forbedre virksomheten med hensyn til virksomhetens primære aktivitet, i tråd med spørsmålene i oppgaven.

Hordaland politidistrikt hadde i fra før av mangelfulle rutiner i forhold til både retningslinjer for varsling, og systematisk HMS arbeid, og noen av de interne retningslinjene for varsling som man

faktisk hadde, ble heller ikke fulgt. HMS rådgiveren i politidistriktet mente dette bidro til at Monika saken utviklet seg slik den gjorde (Wiersholmrapporten, 2015). En konsekvens av dette ble, at HMS rådgiveren i kjølvannet av Monika saken, meldte distriktet til arbeidstilsynet, som kom og påpekte flere forhold.

Wiersholm rapporten kommenterer dette slik: «HMS-rådgiveren opplevde sitt arbeid som så umulig at han i realiteten ga opp og satte sin lit til at Arbeidstilsynet skulle kunne få HPD til å ta HMS-arbeidet på tilstrekkelig alvor. Når Arbeidstilsynet i sitt pålegg av 12. mai 2015 konkluderer med at det er vesentlige utfordringer knyttet til implementering og bruk av HMS-systemet og at dette hindrer læring i organisasjonen, bekrefter det at en "Schaefer-sak" måtte komme før eller siden.»

Dokumentasjonen viser at Robin Schaefer i hans situasjon, med en bekymring rundt hvordan hans etat behandlet sine faglige oppgaver, ble nødt til å ty til eksterne varslinger, fordi det ikke var lagt til rette for et godt yringsklima, og fordi de interne varslingsbestemmelsene og intensjonene med disse, ikke ble fulgt. Tvert imot gikk arbeidsgiver etter ham som varsler, istedenfor å ta godt nok tak i det som det ble varslet om (Wiersholmrapporten, 2015).

Wiersholmrapporten peker på det faktum, at Robin Schaefer sin avgjørelse om å varsle om forhold han mente var av alvorlig karakter, har gitt flere positive resultater. I denne sammenheng utgjør dette gevinster i forhold til at det faktisk ble varslet.

En ting er at Monika saken bidro vesentlig til politiets nye varslingsrutiner som trådte i kraft fra januar 2017 av. Utvalget som utarbeidet de nye rutinene, tok utgangspunkt i Wiersholm rapporten, varslingsrutiner i andre virksomheter, samt forskning rundt varsling, for å lage de nye rutinene. De nye rutinene ble planlagt lært inn i politiets organisasjon gjennom et samarbeid mellom ledere, tillitsvalgte, verneombud og øvrig vernetjeneste.

En annen ting er det at varslingen til Robin Schaefer fikk flere andre umiddelbare konsekvenser. Blant annet besluttet riksadvokaten at i etterforskningsaker rundt mistenkelige dødsfall hvor politiet går inn for å henlegge saken, skal spørsmålet avgjøres av statsadvokaten etter forespørsel fra politiet.

I tillegg bestemte Politidirektoratet at Kripos skulle opprette en såkalt «cold case» gruppe, som skal gjennomgå alvorlige uoppklarte kriminal saker (Wiersholm, 2015).

Wiersholm konkluderer blant annet med at «Schaefer-saken først og fremst skyldtes et dårlig yringsklima.» Wiersholm kommenterer dette videre med at «Det dårlige yringsklimaet er ikke et resultat av dårlig kjemi mellom enkeltpersoner», men «er et resultat av en vel innarbeidet kultur.» For å understreke det historiske perspektivet i dette, henviser Wiersholm også til DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT) sin rapport «Evaluering av Politidirektoratet» i 2013, hvor ansatte hadde uttalt seg om politikulturen i etaten bredt. Et kulturtrekk som det ble lagt vekt på fra ansatte der, var en «manglende eller for svak læringskultur, herunder også manglende systemer og rutiner for erfaringslæring.» (DIFI hadde på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet evaluert Politidirektoratet.)

Videre henviser Wiersholm til det at Gjærv-kommisjonen (22. juli kommisjonen, 2012) mente «dårlig yringsklima» var en av de viktigste læringspunktene for politiet (Wiersholm, 2015).

Problemene i forhold til yringsklima var altså et kjent problem i flere deler av politietaten.

Det er svært interessant at Wiersholm slår fast at «Selv om yringsklimaet i HPD kan beskrives som et kulturelt fenomen, er det likevel den øverste ledelsens ansvar å sette tonen. Det er Politimesterens holdning til kritikk og yringer i det daglige som setter tonen i HPD.»

Det kan være interessant å liste opp noen av de viktigste funnene i fra Monika saken, og å dele opp disse i positive erfaringer, og negative erfaringer.

For å ta de positive erfaringene først, så kan det vises til det faktum at varslingsene som ble gjort i forbindelse med Monika saken bidro til:

- en forbedring av varslingsinstituttet i hele politietaten
- faglig gjennomgang og forbedring av politiets rutiner og arbeid i forbindelse med uoppklarte kriminalsaker (en forbedring av de primære tjenestene politiet yter)
- en synliggjøring av sammenhengene og avhengighetene mellom det generelle HMS arbeidet i virksomheten, og avviks- og varslingsrutinene i praksis, inkludert dette hadde som grunnlag for et godt yringsklima (Wiersholm, 2019)

- å understreke betydningen det har at topp-ledere aktivt og personlig, engasjerer seg og legger til rette for et godt yringsklima (topp-avhengig), samt at saken viser viktigheten av at topp-ledere sørger for også å selv ha tilstrekkelig egen-informasjon til å kunne bekrefte at ordrer som blir gitt nedover i linjen, faktisk blir fulgt opp (gjelder feks politimesteren i HPD)
- en gjennomgang og forbedring av hele HMS systemet i HPD (via varslingen i HMS rådgiveren i HPD til Arbeidstilsynet)
- å sette fokus på en arbeidsmiljøproblematikk, som hadde vært en kjent utfordring i hele politietaten over flere år, nemlig en ukultur i forhold til yringsfrihet. Diskusjonen rundt temaet fortsatte andre steder i samfunnet i lang tid etterpå (eksempelvis på FAFO sine tema konferanser, og i flere forskningsartikler)
- å vise betydningen det har for varslere å få støtte i fra kolleger, foresatte ledere (og mellom ledere), og ikke minst fra tillitsvalgte og verneombud
- å synliggjøre og å sette fokus på belastningen en varsling utgjør for «varsleren» (Dette vurderes som positivt, siden det etter denne saken har ført til økt fokus på å ivareta varsleren)
- å vise hvor viktig det er å aktivt bearbeide kulturen med tilstrekkelig informasjon og kommunikasjon, slik at ansatte faktisk vet hvorfor de må følge interne retningslinjer for blant annet varsling

De positive virkningene fra Monika saken, framstår således som ganske store om vidtrekkende.

Minst like viktige er de negative erfaringene fra Monika saken, og av disse kan blant annet nevnes:

- De fire ansatte som i Monika saken ble «varslere», opplevde en såpass enorm belastning over lengre tid, at hele deres tilværelse, både yrkesmessig og privat, førte like mye til eksistensielle problemstillinger for de involverte som faglige (noe som kanskje blant andre bedriftshelsetjenesten og bedriftspsykologer/-leger burde ta mer høyde for?)
- Mellomledere som var involvert i Monika saken, opplevde et krysspress mellom de ansatte sine behov, og ledelsens holdninger til håndtering i varslingssakene. Det kom fram at dette

kunne oppleves tilsvarende vanskelig for ansatte i arbeidsgivers rolle, som for andre ansatte uten lederroller (Robin Scafer sin foresatte leder til eksempel) (PLOT, 2015)

- Flere blant de tillitsvalgte gikk i tiden like etter Monika saken ut med å fraråde sine medlemmer å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, grunnet de påkjenninger det kunne medføre (Hvilket signal gir det til ansatte som føler for å varsle om kritikkverdige forhold?)
- Media gikk ut med artikler om et politidistrikt i krise, hvilket ytterligere viser at eksterne varslinger kan innebære helt andre virkninger og «påkjenninger», i motsetning til når kun det interne varslingsmekanismene blir brukt

Kapittel 6 Drøfting

I dette kapittel vil de teoretiske betraktningene og de empiriske funnene bli sammenstilt, og drøftet på bakgrunn av de forskningsspørsmålene som er stilt i oppgaven.

Disse spørsmålene gjentas her:

- Hva viser funnene i oppgaven knyttet til sammenhengene mellom det interne avviks- og varslingsarbeidet, og håndteringen av eksterne varslinger?
- Hvordan kan teori basert på risikostyring og høypålitelige organisasjoner (HRO) bidra til å i større grad skape mer proaktive og verdibaserte (mål-rettede) avviks- og varslingsystemer?
- Hva kan Arbeidstilsynets tilsynssak hos Politidirektoratet, og Monika saken, gi oss av lærdom, knyttet til hvordan det systematiske avviks- og varslingsarbeidet bør utføres?

Selv om forskningsspørsmålene i oppgaven griper inn i hverandre, vil det første spørsmålet bli drøftet for seg først, og deretter blir de to neste spørsmål drøftet sammen.

Interne avviks- og varslingsrutiner, og håndteringen av eksterne varslinger.

Forskningen til Stefan Holgersson angående varsling innen det svenske politiet, viser en generell frykt blant ansatte for å varsle på grunn av muligheten for gjengjeldelse, men funnene viser også at det for de ansatte oppleves som lettere og mindre «farlig» å varsle internt, kontra det å varsle eksternt (Holgersson, 2019).

Det som framgår av Monika saken, viser det samme bildet av dette, da det både for varslere og arbeidsgivers representanter har framstått som en ganske mye større utfordring å være en del av en ekstern varsling enn kun en intern (Wiersholm, 2019, PLOT 2015).

Paradoksalt nok, dokumenterer Stefan Holgerssons forskning, at de eksterne varslingene kunne vise til større faktiske organisatoriske endringer, enn hva de interne varslene førte til (Holgersson, 2019).

Dette samsvarer også med funn i Monika saken, og det faktum at det var Robin Schaefer's varsling eksternt, som blant annet førte til at både det interne faglige etterforskningsarbeidet ble bedre fulgt opp, og at de sentrale reglene for varsling innen det norske politiet ble endret (Wiersholm, 2015). Robin Schaefer's varsling medførte således viktige organisatoriske endringer både lokalt, og sentralt (de sentrale påvirkningene hadde da effekt i hele etaten).

Selv om Monika saken klart viser viktigheten av muligheten til for å kunne varsle eksternt når det interne varslingsapparatet ikke fungerer eller strekker til, viser Monika saken at dette ikke er en egnet måte å varsle på i forhold til det å skape en god og tett dialog mellom ansatte og arbeidsgivers representanter i virksomheten (Wiersholm, 2015).

Både Monika saken og Stefan Holgerssons forskning, viser et klart behov for å tilrettelegge for varsling internt, ikke bare på grunn av lovbestemmelser og eventuelle gevinster som følge innholdet i varslene, men også for å ivareta de ansattes helse på en forsvarlig måte (Wierholm, 2015, Holgersson, 2019). Påkjennningene for varslerne i Monika saken (Schaefer, 2015, PLOT, 2015) har blitt beskrevet som såpass store, at ikke bare ivaretagelsen av deres arbeidsmiljø ble satt i fare, men også varslernes psykiske helse generelt. Slik sett kan Monika saken og Stefan Holgersson forskning, indikere et like stort behov for gode retningslinjer for selve ivaretagelsen av varslere ved eksterne varslinger, som ved interne varslinger (Wiersholm, 2015, Schaefer, 2015, Holgersson, 2019). (Lovverket sier at det ikke skal utføres gjengjeldelse mot varslere, men sier lite om hvordan arbeidsgiver bør håndtere de typiske psykiske belastningene som varslere kan bli påført. Et lignende hensyn, kan gjelde andre ansatte, som berøres av varslingene. Er dette et felt som burde vært tydeligere omtalt for bedriftshelsetjenestens oppgaver?)

Det er det interne varslingsregimet som det allikevel kan knyttes størst forventinger til. Det er denne delen av varslingsinstituttet som best kan tenkes å bidra til en god dialog mellom arbeidsgiver og virksomhetens øvrige ansatte, og lettest kan tenkes føre til gevinster for virksomheten under normale forhold (Holgersson, 2019). Det interne varslingsregimet kan også delvis innlemmes i avviksarbeidet ellers i virksomheten, og således potensielt bidra til at varsling i større grad «normaliseres» og gjøres mindre krisepreget (Karlsen, 2013). Dette kan igjen føre til færre konflikter, og mer positiv dialog rundt varslingsarbeidet (Einarsen, 2007).

Proaktive og verdibaserte (mål rettede) avviks- og varslingssystemer

Både Monika saken, Stefan Holgerssons forskningsartikkel om varsling i det svenske politiet, og også Arbeidstilsynets tilsyn hos Politidirektoratet, peker på de negative virkningene et mangelfullt avviks- og varslingsarbeid. Dette innebærer mangelfull kunnskap og forståelse rundt bruken av gode avvikshåndteringsrutiner, og at man ikke har tilstrebet å skape et klima for god ytringsfrihet generelt inkludert tilretteleggelse for varsling av arbeidsforhold som er kritikkverdige (Wiersholm, 2015, Holgersson, 2019, Tilsyn POD, 2010).

Det er da aktuelt å se nærmere på hvordan teori peker på prinsipper som kan bidra til å lage proaktive og verdibaserte avviks- og varslingssystemer, opp i mot de empiriske funnene i oppgavens 2 caser.

Arbeidstilsynets tilsynsrapport fra Politidirektoratet, indikerer en svært defensiv og reaktiv holdning til HMS arbeidet generelt, ved det at ledere gjennom tilsynet hos POD uttrykker en holdning hvor man ikke behøver gjøre noe, før det er påkrevd (Tilsyn POD, 2010). Dette går utover både opplevd (det inntrykket ansatte har av å eventuelt skulle varsle) og faktisk ytringsfrihet i organisasjonen. Dette går i sin tur utover arbeidet med å registrere og håndtere avvik, inkludert varslinger (Tilsyn POD, 2010).

Tilsynsrapporten fra Arbeidstilsynet, peker her ikke bare på lovens krav til at arbeidsgiver skal regelmessig risikovurdere arbeidsmiljøet, men de peker også på at de er pålagt å revidere HMS regimet på overordnet vis. Dette innebærer å vurdere om HMS systemene fungerer hensiktsmessig. (Tilsyn POD, 2010). Slike HMS systemer, kan da være AMU, vernetjeneste, BHT, varslingsapparatet, med mer.

Risikostyringsteoriene kan vise til metoder og en systematikk, som kan være til hjelp til utføre og å forstå dette revisjonsarbeidet. Figur 2 i oppgavens teorikapittel, viser forslag til rammeverket for risikostyring (Aven, 2015).

Rammeverket for risikostyring (Aven, 2015) beskriver ganske detaljert hvilke prioriteringer som bør gjøres og hvilke avgjørelser som må tas i en risikostyringssammenheng. Rammeverket i figur 2 inkluderer rekkefølgen av de grep som må foretas. Dette inkluderer blant annet å bestemme:

- de strategiske overordnede mål for risikostyringsrammeverket (overordnede mål for et slikt rammeverk for risikostyring)
- bestemme hvordan risikostyringsprosessen (figur 3 i teorikapittelet) skal konstrueres for ivareta de strategiske målene som er satt
- fordele ansvar og roller i det som inngår i risikostyringstrukturen
- sørge for at kommunikasjonskanaler og tilstrekkelig informasjon sammen kan danne grunnlag for en felle forståelse i virksomheten (Aven, 2015).

Noe som er avgjørende, er hva ledelsen selv anser som de overordnede strategiske målene ved det å anvende et rammeverk for risikostyring. Det er her ledelsen kan utdype hvorfor de mener det er viktig å ha et system som ivaretar et systematisk arbeid med avvikshåndtering (inkludert varsling), risikostyring og risikohåndtering, samt læring og videreutvikling av organisasjonen (inkludert tilpasningsevne for framtidige endringer). Det er videre viktig at HMS krav og HMS arbeid i forhold til avviksbehandling og risikohåndtering, ses på i forhold til de primære oppgavene eller de primære tjenestene virksomheten yter, og at dette ikke blir vurdert som noe som ligger utenfor alle de faglige oppgavene man har (Karlsen 2013, Aven, 2015). Dette er kanskje den største fallgruven, hvor man kan ende i en papirøvelse som egentlig ikke påvirker hverdagen til de ansatte. Litt av problemet i både Politidirektoratet, og Hordaland Politidistrikt, var at man ikke i stor nok grad så HMS i sammenheng med det faglige arbeidet som ble gjort. Hvis HMS arbeidet faller på siden av alt annet arbeid, vil ikke gevinstene fra arbeidet komme fram, og HMS arbeidet vil fort fortone seg som en ekstra utgiftspost og tidstyv. Da vil logisk nok HMS arbeidet ikke bli prioritert, hvilket igjen, ser ut til å ha fått konsekvenser for internkontroll-arbeidet, avvikshåndteringen, og også varslingsrutinene. Både i Politidirektoratet, og i Hordaland politidistrikt, ser det ut til å være en tett sammenheng mellom et mangelfullt HMS arbeid, og et mangelfullt avvikshåndteringsystem inkludert risikohåndtering (Tilsyn POD, 2010, Wiersholm, 2015).

Et vesentlig gevinst, er at ledelsen i det hele tatt betrakter de overordnede mål for å ha et risikostyringsregime, da er man allerede på vei til en bedre måte å håndtere ting på (Tilsyn POD, 2010).

En viktig egenskap det i teorien legges vekt på i rammeverket for risikostyring, er også regelmessige evalueringer av hele rammeverket, noe som bidrar til å vedlikeholde og oppdaterer rammeverket i henhold til det som med tiden er mest hensiktsmessig. (Aven, 2015) Dette vises som en blokk helt til venstre på figur 2 i teorikapitlet. På HMS feltet, kan dette representere revisjoner av HMS systemenes hensiktsmessighet (AMU, BHT, internkontrollarbeidet, avviks- og varslingsystemene, med mer).

Revisjons arbeidet kan føre til endringer i rammeverket for risikohåndtering (eller i HMS systemene) som følge av endringer som har kommet, eller endringer som vil kunne tenkes å komme. Det er her avviks- og varslingsbehandling kan tilføre organisasjonen informasjon, som gjør at man i større grad kan se inn i framtiden, og dermed ha en mer proaktiv holdning til hvordan rammeverk for risikohåndtering bør se ut.

Rammeverket for risikostyring er velegnet for å styre mange forhold, inkludert HMS forhold som en del av den ordinære virksomheten i en etat, og kan således være til hjelp for å svare på det Arbeidstilsynet i tilsynsrapporten til Politidirektoratet etterlyser av revisjoner i forhold til HMS arbeidet bredt (Tilsyn POD, 2010).

Gjentar det sentrale poenget her, at arbeidsgiver innledningsvis har en egen forventning til hvordan disse HMS systemene og rammeverket for risikostyring, skal kunne bistå virksomheten til et positivt resultat (de strategiske målene). Hvis dette ikke er tenkt gjennom (dvs at man har ingen forventning til HMS systemene for eksempel), blir det hele et spill for galleriet. I Wiersholm rapporten henvises det til HMS rådgiveren i Hordaland Politidistrikt, som kommenterte at HMS arbeidet i politidistriktet, trolig påvirket måten varslinger ble håndtert på, og at dette hadde en effekt på utviklingen i Monika saken (Wiersholm, 2015).

For Politidirektoratets vedkommende, er kultur aspektet svært viktig, da det i tilsynsrapporten vises til en ganske utbredt holdning blant ansatte, om at man helst ikke bør ytre seg eller si fra for mye, av

redsel for ikke å bli ivaretatt på en god måte ved en slik henvendelse (ansatte med lederoppgaver stilte seg noe mer optimistisk til dette) (Tilsyn POD, 2010).

I forhold til det å kunne påvirke kulturen i en god retning, peker teorien her på viktigheten av at ansatte får tilstrekkelig med informasjon, og at de både forstår og aksepterer det informasjonen innebærer (Aven 2015 i Proactima, 2017). En slik felles forståelse og aksept, innebærer tilstrekkelig kommunikasjon (dialog), slik at spørsmål, mulige misforståelser, og forslag til tilrettelegginger, kan diskuteres. (En-veis kommunikasjon duger ikke.) I en undersøkelse som Sissel Trygstad og Anne Mette Ødegård var involvert i (Trygstad, 2018), undersøkte man hvordan ledere som hadde mottatt varslinger, reagerte når de selv evnet å ta godt nok tak i disse varslingsene. Noen ledere svarte da at de ikke skjønnte alvoret når de mottok varslene. I andre tilfeller var det misforståelser av varslingsrutiner eller dårlige rutiner, som gjorde at de ikke greide å ta godt nok tak i varsler. Dette viser at to-veis kommunikasjon mellom partene på arbeidsplassen er svært viktig. Dette støttes av James Reason med hans framstilling av egenskapene i en god kultur (se figur 4 i teori kapittelet) (Reason, 1997). (Her legges særlig vekt på en informativ og rapporterende kultur.) Å legge opp til en slik kultur, krever egen planlegging for dette fra ledelsen i en virksomhet. Det kommer ikke av seg selv, og det må benyttes kunnskap som er egnet for dette formålet (Proactima, 2017). Kunnskap rundt risikostyring framstår som velegnet for slik planlegging. Det ser videre ut for at slik kunnskap ikke er lagt til grunn i de casene oppgaven har tatt for seg. Ei heller i Holgerssons forskning, ser 2 veiskommunikasjon med tilpasning av kultur som utgangspunkt, ut til å ha vært kunnskap ledelsen i politiet har vært opptatt av. Potensialet i å i større grad bruke tilgjengelig anerkjent teori, framstår derfor som stort (Wiersholm, 2015, Tilsyn POD, 2010, Holgersson, 2019).

Rammeverket for risikostyring er ellers i seg selv en svært viktig del å kunne påvirke de kulturelle trekkene i organisasjonen, ved at alle ansatte gjennom kunnskap om det felles rammeverket sitter med samme forståelse av hvordan ting henger sammen (Proactima, 2017). Deling av informasjon og kunnskap til ansatte, er derfor uhyre viktig for en gjensidig forståelse (Reason, 1997).

Når dette rammeverket for risikostyring er bestemt og konstruert, legger teorien tilrette for å utføre det som i figur 3 i teorikapittelet er risikostyringsprosessen. Dette utgjør den delen som kan analysere og vurdere effekten av tiltak og gjøremål som virksomheten oppgaver innebærer (Aven, 2015).

Risikostyringsprosessen i figur 3, innebærer planlegging og behovsprøving i forhold til hva som skal risikanalyseres, deretter selve risikoanalysen for å finne utfordringene ved det som analyseres, og så følger risikohåndteringen, som innebærer tiltak og håndtering av de utfordringer analysen peker på (Aven, 2017).

Det er her Terje Aven legger svært stor vekt på at grunnlaget for analyse, altså planleggingsbiten, er særdeles viktig. Hvis dette ikke er tenkt nøye nok igjennom, så vil både analyse og seinere håndtering av avvik, kunne miste sin betydning (Aven, 2017).

Med bakgrunn i Arbeidstilsynets tilsynsrapport fra Politidirektoratet (Tilsyn POD, 2010), kan slike risikoanalyser eksempelvis brukes til å belyse hvorvidt yringsklimaet er godt eller ikke. Dette kan gjøres via medarbeider-spørreundersøkelser, som så analyseres. Dette siste eksemplet (medarbeiderundersøkelse), er imidlertid en type undersøkelse hvor spørsmålene i undersøkelsen i stor grad leder svarene, og er derfor et eksempel på et tilfelle hvor partene i virksomheten (typisk i AMU) må være enige om formålet med- og mandatet for, undersøkelsen, før en slik medarbeiderundersøkelse blir gjennomført. Med den betingelsen at medarbeiderundersøkelsen er godt tilrettelagt for å finne svar på hvorvidt ansatte føler på talevegring og begrenset yringsfrihet, kan en risikoanalyse av resultatene fra undersøkelsen finne hvilke parametre som er avgjørende i det risikobildet. Dette gir så grunnlag for en risikohåndtering som kan avhjelpe med tilhørende tiltak (Aven, 2017).

I forhold til de store og spesielle undersøkelsene (som feks medarbeiderundersøkelsene), er det imidlertid vel så viktig å analysere og vurdere de signaler som virksomheten mottar til daglig, via faglige tilbakemeldinger, avviksmeldinger, og andre varsler. Dette er et vesentlig poeng i teoriene rundt HRO, og har blitt omtalt for eksempel i forbindelse med Deepwater Horizon ulykken (Ryggvik, 2012). Denne tankegangen videreføres når James Reason oppfordrer til å heller belønne varsleren enn å straffe denne (Reason, 1997). Dette bidrar til at flest mulige avvik blir meldt fra om. Om de små signalene blir lagt merke til, slik at man unngår at små avvik ikke får utvikle seg, kan de store avvikene heller unngås (Reason, 1997).

Monika saken er et eksempel på dette, hvor de små signalene ikke ble fulgt opp, og således medførte at et lite avvik fikk lov til å utvikle seg til et større avvik. Tidlige forsøk på avviksrapportering og varsler førte ikke fram (Wiersholm, 2015). Selv om risikoene for større

hendelser innad i politiet ikke nødvendigvis er lik risikoene i typiske høypålitelige organisasjoner (HRO), er prinsippene i forhold til det å unngå større avvik altså de samme.

En annen utfordring som kommer fram i Monika saken i forbindelse med forsøket på å melde om avvik eller å varsle, er politiets hierarkiske preg, med hensyn til at beslutninger kommer ovenifra og ned, og i mindre grad er gjenstand for tilbakemeldinger og vurderinger oppover, ser det ut til.

(Wiersholm, 2015)

Det samme hierarkiske systemet medfører også ulemper, med hensyn til den kronglete veien som varslinger og avviksmeldinger må gå i enkelte tilfeller. Dette kan virke destruktivt i forhold til avvikets umiddelbare betydning, som varslet i utgangspunktet er ment å inneholde, når beskrivelsene av avvikene er videreformidlet i flere ledd (Wiersholm, 2015).

Dette siste forholdet bekreftes også som en aktuell problemstilling i Stefan Holgersson forskningsartikkel (Holgersson, 2019) om varslinger i det svenske politiet, hvor lange veier oppover inne i hierarkiet av politiets organisasjon, i enkelte tilfeller gjorde at beskjeder eller varslinger som ble forsøkt gitt fra ansatte på grunnplanet, kunne endre karakter på forholdet det ble meldt om, som følge av den lange veien til toppen, eller til andre ansvarlige. Enkelte ansatte i det svenske politiet fikk derfor en oppfatning av at deres sak ble formildnet og tildels ufarliggjort på veien til «toppen».

Sammenhengen mellom risikostyringsprinsippene, og avvikshåndtering, ligger i at informasjonen rundt avvik, må opp og fram, for at informasjonen skal kunne tas hensyn til. Dette gjøres best ved å ha et avvikshåndteringssystem, som systematisk registrerer og sørger for videreformidling av informasjon om avvikene, slik at disse lett kan identifiseres og behandles «risikobehandles». Forskriften om internkontroll (arbeidsmiljølovgivningen) beskriver slike systemer (Karlsen, 2013, Reason, 1997). Disse mekanismene kan typisk inngå i diskusjonen rundt det som blir kalt for «implementere støttesystemer» i rammeverket for risikostyring (figur 2 i teorikapitlet). Slike mekanismer eller systemer for håndtering av avvik, kan også inngå i diskusjonen rundt den siste delen i rammeverket for risikostyring (figur 2) som omhandler kultur. (Aven, 2015, Karlsen, 2013). På den måten kan overordnede faglige retningslinjer og etiske normene diskuteres og bestemmes, i forhold til hvorledes organisasjonen skal legge til rette for en kultur hvor alle ansatte bruker avviks- og varslingssystemene som er avsatt til dette formålet. (En type avvikshåndteringssystemer, er databaserte systemer, hvor brukeren (feks varsleren) kan taste inn innholdet i et avvik. Saken vil så

automatisk sendes til den person som varslet sorterer under i hierarkiet, uten at mottakeren eller andre kan endre innholdet i varslet seinere.)

Teoriene rundt HRO viser 2 særlige relevante faktorer. For det ene viser de hvor viktig det er at risiko- og avviks policy, gjennomføres på en helhetlig måte i organisasjonen. For det andre viser de viktigheten av at virksomheten evner til å plukke opp alle avvik som kan ha betydning for risikobildet i virksomheten (Reason, 1997).

Betydningen av helhetlig håndtering kommer fram i Politidirektoratets tilsynssak, hvor ledere for de forskjellige seksjonene, prioriterte og håndterte arbeidsmiljøarbeidet svært forskjellig (Tilsyn POD, 2010). Betydningen av evnen til å kunne plukke opp og behandle alle avvik, ser vi i Monika saken. (Wiersholm, 2015)

Spørsmålene som innledningsvis ble stilt i forhold til proaktive og målrettede systemer, kan i stor grad besvares ved å bruke rammeverket for risikostyring, risikostyringsprosessen, og prinsippene høypålitelige organisasjoner har for enhetlig avvikshåndtering. Teoriene kan hjelpe oss til å skissere overordnede mål ut i fra hensiktmessigheter, ved å illustrere at dette som den første oppgaven som må vurderes, både i rammeverket for risikostyring, og risikostyringsprosessen (se figur 2 og 3) Aven, 2015. Det proaktive elementet, ligger i måten teorien hjelper oss til systematisk planlegging av arbeidet mht avvikshåndtering og risikostyring, derav læring og forbedring. Både i tilsynssaken hos POD, og i forbindelse med Monika saken i Hordaland politidistrikt, hadde de manglende planverk for HMS arbeidet, noe som gikk utover både avvikshåndtering, yringsfrihet og varslinger. I tillegg påpekte Arbeidstilsynet manglende risikovurderingsarbeid i forbindelse med arbeidsmiljøet. Arbeidet var derfor lite framtidsrettet (Proactima, 2017, Tilsyn POD, 2010, Wiersholm, 2015).

Rammeverket for risikostyring viser til revisjonsarbeidet som en mulighet for læring og forbedring. I risikostyringsprosessen (figur 3 i teorikapittelet) inngår avvikshåndtering som en komponent for risikoanalysen, som bidrar til læring og forbedring av virksomheten. Om ledelsen i oppgavens to caser forholder seg til et planverk hvor læring er et omtalt mål, vil det heller medføre systemer som er framtidsrettet. Et nøkkelord her er altså planlegging.

En enhetlig strukturert planlegging, krever at arbeidsgiver sammen med partene, tar stilling til formålet med planleggingen av de systemer som skal på plass. Det er trolig at dette hadde bidratt til å hindre en slik utvikling man hadde i Politidirektoratet (Tilsyn POD, 2010), og samsvarer med

fokuset på enhetlig planlegging, og gjennomføring av tiltak, feks i forhold til avvikshåndtering i teoriene rundt HRO (Reason, 1997).

Varsleren som en del av avvikssystemet, læringseffekten bidrar til det proaktive

Avviksmeldinger danner mye av grunnlaget for å risikovurdere og deretter gjøre endringer slik at framtidige avvik kan unngås. HRO teoriene peker her på at organisasjonen lærer på denne måten (Engen, 2017). Siden avviksmeldinger er såpass viktig for læringseffekten i organisasjonen, blir det tilsvarende viktig å sørge for at alle avvik faktisk når fram.

Det er nettopp her Monika saken viser viktigheten av «varsleren». Det er nettopp på grunn av varsleren, at Hordaland Politidistrikt til slutt kan sikte en mann for mordet på Monika, framfor at saken ble uløst. Varslingen førte også til endrede rutiner i politiet i forhold til uløste alvorlige kriminalsaker (Wiersholm, 2019). Dette er gevinster fra varslinger, som avdekker avvik, og som gjør at systemet kan fungere bedre. Gevinstene fra dette avviksarbeidet, oppstår blant annet når avvikene lukkes, og man slipper å begå de samme feilene igjen.

«Det bør være en skriftlig rutine for hvordan virksomheten skal rette opp, og hindre gjentakelse av feil og mangler.» skriver Jan Erik Karlsen i sin bok «Systematisk HMS arbeid» (Karlsen, 2013). Dette illustrerer den vekt forskere legger i det å foreta en enhetlig planlegging for framtiden, hvilket innebærer å ha en proaktivt holdning til avvik og varslinger, som er lik i hele virksomheten.

Monika saken eskalerte til en ekstern varslingssak, men om det interne varslingsarbeidet hadde fungert godt nok, kunne kanskje de samme utfordringene blitt analysert innad i politiet (hvis man da regner hele politietaten som «internt»). Teoriene rundt risikostyring (Aven, 2015), og et godt IK-HMS arbeide (Karlsen, 2013), gir et grunnlag for at avviksarbeidet kan håndteres godt internt, og teorien framhever også gevinstene, i form av læring, og at tidligere avvik kan unngås i framtiden. Denne proaktive måten å jobbe på, innebærer altså det å se fremover, og å bruke erfaringer og «læring» for å unngå feil og avvik.

Monika saken viser viktigheten av «varsleren» som funksjon i virksomhetens «avviks-kjede», og kan med bakgrunn i de utfordringer og avvik som ble belyst i Monika saken, faktisk framstår som avgjørende for at virksomheten skal lykkes i sitt oppdrag (Wiersholm, 2015).

Kultur vel så viktig som struktur og dokumenterte krav

Monika saken viser videre viktigheten av at ledelsen er beviste det å støtte opp om en kultur, slik avviks- og varslingsarbeidet tas som en selvfølge blant de ansatte. I rammeverket for risikostyring (Aven, 2015), inngår kulturpåvirkning som et eget moment gjennom rutiner som er etablerte eller planlagte. Det er her viktig at arbeidsgiver selv tar initiativ til nødvendige grep. Loven sier lite om kulturkrav.

Wiersholm rapporten har i sin innledning en svært interessant kommentar, som nyanserer lovpålagte formelle krav sin betydning for at arbeidsmiljøet faktisk endres; «I tillegg kommer at faktiske og rettslige avklaringer som gis gjennom utarbeidelser av rapporter, pålegg fra Arbeidstilsynet eller avgjørelser fra domstolene, ikke i seg selv løser noe problem, men bare representerer en mulighet for å iverksette tiltak for å etablere et godt og forsvarlig arbeidsmiljø for alle ansatte.» (Wiersholm, 2015).

Litt av det samme forbeholdet til resultater ser det ut til at Arbeidstilsynet har vært opptatt av også, når de i en av de seinere brevvekslingene i korrespondansen med Politidirektoratet, sier at (Arbeidstilsynet, brev av 25.11.11):

«Selv om vi anser pålegg 4 for oppfylt, er vi likevel noe usikre på om alle aktuelle psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøforhold har blitt fanget opp, og ivaretatt gjennom risikovurdering og oppfølging. Dette fordi det i tilsyn med Politidirektoratet ble opplyst om langt flere problemstillinger av psykososial og organisatorisk art enn hva som har fremkommet gjennom de risikovurderingene som pålegget krevde.»

I begge disse tilfellene, vises det altså til at påleggene i seg selv, ikke er tilstrekkelige for å endre de faktiske arbeidsforholdene på arbeidsplassen, uten av virksomheten selv ser utfordringene og gjør den nødvendige innsatsen selv.

Brita Bjørkelo har skrevet flere artikler som omhandler mange av utfordringene i forhold til blant annet varsling i det offentlige Norge. En av disse artiklene er «Å forbedre en etat, om læring gjennom eksisterende systemer» (Bjørkelo og Gundhus, 2015). Her settes det fokus på utfordringene som rene formelle strukturer fører med seg i forhold til hvordan ting faktisk praktiseres, og man etterlyser flere kunnskapsarenaer, og det de i artikkelen kaller for «kunnskapsbasert erfaringslæring» (Bjørkelo og Gundhus, 2015).

Tanker rundt det at rene formelle krav og formelle strukturer ikke i seg selv nødvendigvis er tilstrekkelig for at blant annet lovkrav skal etterleves på hensiktsmessig måte, er viktige og aktuelle, i den grad at man for eksempel ser at varslingsinstituttet i mange tilfeller feiler, og ikke ivaretar hverken varsling eller varsler på en god måte (Bjørkelo og Gundhus, 2015).

Fra Wiersholm og Bjørkelo sine uttalelser, kan vi forstå at det altså må jobbes med selve miljøet og kulturen på arbeidsplassen, for at de formelle beslutningene skal få effekt (Wiersholm, 2015, Bjørkelo og Gundhus, 2015).

Påleggene som blir pålagt virksomhetene i enkelte tilfeller, gir altså en mulighet for innsats, men utbyttet av den faktiske innsatsen som så gjøres, krever at både arbeidsgiver og øvrige ansatte ser og forstår grunnlaget og nytten for innsatsen.

Et praktisk eksempel på hvor en bevist holdning til kultur er viktig i forhold til å sette mål og forventninger til HMS-, avviks- og varslingsarbeidet, er i Politidirektoratets tilfelle, hvor Arbeidstilsynet i deres tilsynsrapport sier at det «forebyggende» HMS arbeidet må prioriteres (Tilsyn POD, 2010). Det forebyggende HMS arbeidet er noe som skal hindre at avvik og uhell skjer. Dette krever en enhetlig forståelse av temaet. Det kan ikke oppnås gjennom kun å innføre strenge regler og retningslinjer for arbeidet. Det er nødvendig å oppnå dialog med de ansatte, slik at både forståelse og aksept kan bli verifisert. Når dette oppnås, kan dette være med på å endre kulturen i forhold til å aktivt bruke de systemene man anbefaler.

Det er i den forbindelse viktig at det tas høyde for alle ytringer og varsler som kan belyse utfordringer som kan tenkes forekomme. Dette er den proaktive måten å tenke på. Her bistår

varslinger (og varsleren) med evnen til læring, og til virksomhetens proaktive måte å arbeide på (Karlsen, 2013). Et kulturelt klima for varslinger, bistår således for et forebyggende avviksarbeid.

Kapittel 7 Konklusjon

Innledningsvis må det nevnes, at undertegnede faktisk er overrasket over hvor sterk sammenhengen har vist seg å være, mellom det å ha et godt HMS arbeide i virksomheten, og det å ha et fungerende varslingssystem. Forfatteren av oppgaven antok dette forholdet ikke kom til å være så tydelig, slik egen erfaring har tilsagt. Dette vurderes som positivt, ettersom det finnes mye tilgjengelig materiale å studere med henblikk på det systematiske HMS arbeidet.

I de tilfellene hvor empiri i oppgaven viser til dårlige avviks- og varslingrutiner, har HMS arbeidet også generelt vært svakt. Praksis ser altså ut til å vise at et godt avviks- og varslingsarbeid, gjerne innebærer et godt HMS arbeid også.

I drøftingen kommer imidlertid fram, relatert til funnene tilsynssaken hos Politidirektoratet (Tilsyn POD, 2015), at en av forutsetningene for å få til et godt HMS arbeid, er godt yringsklima. Og et godt yringsklima oppnås ved at ledelsen gjennom kunnskap aktivt og bevist legger til rette for dette.

Det er her på sin plass å gjenta det Wiersholm i sin rapport slår fast: «Selv om yringsklimaet i HPD kan beskrives som et kulturelt fenomen, er det likevel den øverste ledelsens ansvar å sette tonen. Det er Politimesterens holdning til kritikk og ytringer i det daglige som setter tonen i HPD.» (Wiersholm, 2015).

Her kommer kunnskapbehovet hos øverste ledelse inn i bildet. I både Politidirektoratets og Hordaland politidistrikts tilfelle, ser vi at det er de øverste lederne i virksomheten, som må forstå behovet for at de selv som ledere, signalerer nødvendigheten av å sette HMS arbeidet og avviks- og varslingsarbeidet på dagsordenen i sin organisasjon (Tilsyn POD, 2010, Wiersholm, 2015). Blant annet ved å legge til rette for et godt yringsklima. Det er øverste ledelse som lede an prosessene, og invitere til samarbeid og felles forståelse.

Å motivere til økt kunnskap

For Hordaland politidistrikts vedkommende, så hjelper det ikke at ledelsen har ansatte som for eksempel egen HMS rådgiver, eller at de har tilgang på andre faglige rådgivere (verneombudene medregnet), når lederne selv ikke lytter til- eller tar i bruk rådene som kommer fra de som gir råd. (Wiersholm, 2015)

Ledelsen selv trenger tilsynelatende nok kunnskap til å kunne forstå nytten av samarbeidet med de faglige rådgiverne i virksomheten. Det er her risikoteori og HRO teori, kan bistå ledere med relevant kunnskap, for å blant annet visualisere og forklare de potensielle gevinstene fra avviks- og varslingsarbeidet. Det konkluderes også med at øverste ledelse trenger tilstrekkelig kunnskap om kultur og de faktorer som påvirker kulturen. Grunnen til dette, er at en enhetlige gjennomføringer av tiltak, ikke er mulig uten at også de ansatte har forstått, og akseptert, tiltakene. Parts-samarbeidet, bevisgjøring hos ansatte flest, må derfor prioriteres (Tilsyn POD, 2010).

*Behovet for **økt kunnskap** om kultur og proative holdninger til HMS arbeid og risikohåndtering hos øverste ledelse, regnes undertegnede som et viktig funn i seg selv!*

Ut i fra opplysningene som framkommer i tilsynssaken i Politidirektoratets, og hos Hordaland politidistrikt i forbindelse med Monika saken, ser det ut til å være et behov for å få gi topp-ledere motiverende grunner, til å fokusere mer på HMS, og avvik- og varslingsrutiner. Slik undertegnede tolker Arbeidstilsynets tilsynssak i Politidirektoratet, utgjør altså lovkravene ikke nødvendigvis tilstrekkelig motivasjonsgrunnlag, til at virksomhetens ledelse, prioriterer et godt HMS-, avviks-, og varslingsarbeid.

Det ser ut til at gevinstene fra et godt HMS arbeid, bør være førende i diskusjonen med topp-ledere om dette, slik at det fører til økt interesse for avviks- og varslingsrutinene, og dermed også risikohåndteringsarbeidet.

Med basis i funnene fra oppgavens 2 caser, framstår det derfor som spesielt viktig å motivere ledere til å søke økt kunnskap om risikostyring og HRO prinsipper, for å kunne bane vei til et enhetlig,

proaktivt og målrettet avviks- og varslingsarbeid. Videre viser funnene i både Monika saken og i tilsynssaken hos Politidirektoratet, at avviks- og varslingsarbeidet, og HMS arbeidet forøvrig, griper inn i hverandre, slik at økt kunnskap om HMS generelt også er nødvendig for å kunne lykkes.

For å motivere ledere til å søke den relevante kunnskapen, viser spesielt tilsynssaken i Politidirektoratet, til at det er nødvendig å «reklamere» for gevinstene i arbeidet. Flere ledere der så ikke hensikten med å bruke mye tid på HMS arbeid. Dette gikk direkte utover den opplevde ytringsfriheten i Politidirektoratet (Tilsyn POD, 2010).

Undertegnede egne erfaringer, tilsier at de fleste ledere er genuint interesserte og motiverte til å oppnå gode resultater i forhold til sine primære faglige oppgaver. Funnene som ble gjort i tilsynet hos Politidirektoratet, indikerer at HMS oppgavene tilsynelatende faller godt utenfor de primære oppgavene (istedenfor å i større grad være en integrert del av dem), og dette motiverer dermed ikke nødvendigvis til samme interesse for innsats (Tilsyn POD, 2010). HMS kan da bli sett på som en utenfor liggende ting, en unødvendig ekstra post, som stjeler tid og ressurser.

Det kan derfor antas, at hvis HMS arbeidet ble sett på som en måte å oppnå gode resultater på innen de primære tjenestene virksomheten yter til samfunnet, ville det kunne få flere ledere til satse på dette av egen vilje.

*Behovet topp-ledere tilsynelatende har, i følge oppgavens to caser, til å tydeligere se **gevinstene** av det å prioritere HMS arbeidet generelt, og da risiko og avviksarbeidet spesielt, regnes av undertegnede som et viktig funn i seg selv!*

Med utgangspunkt i de erfaringer man har gjort seg i Monika saken (Wiersholmrapporten, Wiersholm, 2015) og i Arbeidstilsynets tilsynssak i Politidirektoratet, kan vi skissere noen gevinster ut i fra oppgavens empiriske funn (Wiersholm, 2015, Tilsyn POD, 2010) i forhold til hva et godt avviks- og varslingsarbeid kan tilføre. Disse kan eksempelvis være:

- å forbedre det daglige arbeidet, inkludert de faglige rutinene og reglene som ligger bak rutinene
- å sørge for bedre publikumstjenester
- å sørge for bedre læringseffekt i organisasjonen

- å unngå at feil, avvik, korrupsjon, og ineffektive rutiner får lov å leve videre uten at noen sier fra
- å unngå mangelfull forståelse i dialogen mellom partene på arbeidsplassen
- å unngå at personellsaker eller andre saker får utvikle seg negativt
- å unngå eksterne varslinger
- å unngå et etaten får et dårlig renome
- å framstå som en moderne lærende organisasjon, som andre samfunnskritiske etater kan se opp til som forbilledlig i forhold samarbeid, tjenestekapasitet, og effektivitet
- å unngå at ansatte brenner inne med innspill og momenter som resten av organisasjonen potensielt kan lære av
- å gjøre hele organisasjonen bedre og mer effektiv
- å øke trivselen blant ansatte og derved øke innsatsen

Det siste forslaget til gevinst innebærer at en varsling kan like gjerne dreie seg om et positivt innspill, på grunnlag av noe som eksempelvis skyldes utdaterte eller ineffektive rutiner.

HMS en måte å utføre de primære arbeidsoppgavene på

Noe som er spesielt interessant her, er behovet for å integrere avviks- og varslings regimet inn i virksomhetens primære oppgaver, slik at dette arbeidet (gjelder også HMS generelt), ikke faller utenfor alt. I Monika saken var det nettopp informasjonen om avvikene, som førte til faglige forbedringer i forbindelse med etterforskning av alvorlig kriminalitet.

Når enkelte ledere anser at HMS og avviksarbeidet ikke angår linjearbeidet eller de primære oppgavene i virksomheten, kan det være grunnlag for å tro at dette er basert på en mangelfull forståelse av intensjonene i arbeidsmiljølovgivningen.

Virksomheten selv må finne fram til de mulige gevinster HMS arbeidet kan gi, og selv finne motivasjonskilder for at ledere i større grad på egenhånd ser det som formålstjenelig å bruke HMS systemene (dette er jo forhold som vil kunne variere fra virksomhet til virksomhet.) Dette krever

mest sannsynlig økt kunnskap for svært mange ledere, innen avviks- og varslingshåndtering, risikostyring, og innsikt i noen av de viktigste prinsippene fra teori rundt høypålitelige organisasjoner, hva angår enhetlig informasjonsbehandling, kommunikasjonsflyt, og kultur oppbygging.

Avsluttende ord

I drøftingen kommer det fram, at risikostyringsteori, og teori rundt HRO, kan bidra til å få et proaktivt og målbasert avviks- og varsling arbeid i virksomheten. Riskostyringsteoriene bidrar til enklere forståelse og oversiktighet, slik at det blir lettere å planlegge systemer for avviks- og varslinghåndteringen. Teoriene rundt HRO, bidrar til å forstå grunnlaget for å handle enhetlig og målrettet.

En måte å få til bedre varslingssystemer på i en organisasjon som politietaten, tross politiets hierarkiske struktur, kan være at varslingssystemene i større grad følger egne veier lagt opp i varslingsrutinene, enn kun veiene som de faglige linjeledere er en del av.

Som avslutning på oppgaven, og som en overordnet refleksjon på mange av de momenter oppgaven har hatt til hensikt å peke på, vil jeg vise til James Reason sin betraktning: feilhandlinger fra mennesker må ikke ses på som årsaker, men som konsekvenser av betingelsene menneskene arbeider under. (Reason, 1997, Engen, 2017)

Det formelle ansvaret for å bruke virksomhetens «systemer» riktig, ligger på arbeidsgiver, men arbeidsoppgavene dette medfører, må faktisk løses i fellesskap.

Referanser

- «Perspektiver på Samfunnssikkerhet», Ole Andreas H. Engen, Bjørn Ivar Kruke, Preben Hempel Lindøe, Kjell Harald Olsen, Odd Einar Olsen, Kenneth Arne Pettersen, Cappelen Damm, 2017
- «Managing the Risk of Organizational Accidents», James Reason, 1997
- «Risikostyring 2. utgave», Terje Aven, 2015
- «Risikoanalyse», Terje Aven, 2008
- «Arbeidsmiljøloven, kommentarer og praksis», Atle Sønsteli Johansen og Einar Stueland, 2011
- «Håndtering av konflikt og trakassering i arbeidslivet», Ståle Einarsen og Harald Pedersen, Gyldendahl, 2007
- «Moderne munnkurv», Maria Amelie og Dag Yngve Dahle, Gyldendahl, 2016
- «Monika saken – Min historie - fra drapsetterforsker til varsler» Robin Schaefer, Vigmostad og Bjørke AS, 2015)
- «Ledelse av Helse, Miljø og Sikkerhet, 3. utgave», Jan Erik Karlsen, 2016
- «Systematisk HMS arbeid», Jan Erik Karlsen, 2010
- «Wiersholmrapporten» fra Monika saken, Advokatfirmaet Wiersholm, 2015
- «Monika saken», nettsiden for utvalgte saker, Spesialenheten for politisaker
- «Varsleropprøret» skrevet av Aasa Christine Stoltz for magasiner Plot, høsten 2015

- «Managing the Risks of Organizational Accidents», James Reason, Ashgate Publishing, 1997
- «Dypt vann i Horisonten», Helge Ryggvik, Senter for teknologi innovasjon og kultur (TIK), 2012
- «Normal Accidents», pdf: kapitell 3, Charles Perrow, 1984
- «The Organizational and Interorganizational Development of Disasters», pdf, side 378-397, Barry A. Turner
- «The Limits of Safety», pdf: intro og kap 1, Scott D. Sagan, Princeton University Press, New Jersey, 1991
- «Varsling i norsk arbeidsliv, 2018», Sissel C. Trygstad & Anne Mette Ødegård, FAFO, 2019
- «Å forbedre en etat, om læring gjennom eksisterende systemer», Bjørkelo og Gundhus, MAGMA, 2015
- «Whistleblowing within the Swedish Police», Stefan Holgersson, Universitets forlaget, 2019
- «Tilsynsrapport og varsel om pålegg», brev av 14.12.10 til POD, Arbeidstilsynet, 2010
- «Vedtak om pålegg» brev av 24.02.11 til POD, Arbeidstilsynet, 2011
- «Tilsyn i Politidirektoratet, hoveddokument», brev av 20.06.11 til Arbeidstilsynet, POD, 2011
- «Tilsyn i Politidirektoratet, hoveddokument», brev av 23.08.11 til Arbeidstilsynet, POD, 2011
- «Gjennomføring/oppfyllelse av pålegg», brev av 25.11.11 til POD, Arbeidstilsynet, 2011
- «Varsling i norsk næringsliv» med undertittel «Den det varsles om, mottak og håndtering», Sissel C. Trygstad, Anne Mette Ødegård, FAFO, 2018

«Nettsiden for utvalgte saker», Spesialenheten for politisaker, 2021

(Spesialenheten for politisaker er i deler av oppgaven forkortet til «SFP»)

«Nettsiden Store Norske Leksikon», Store Norske Leksikon, 2021

«Fagforeningstopp fraråde politifolk å varsle», VG, 2017

«Ansatte blir syke av bråket på politihuset», Bergensavisen, 2015