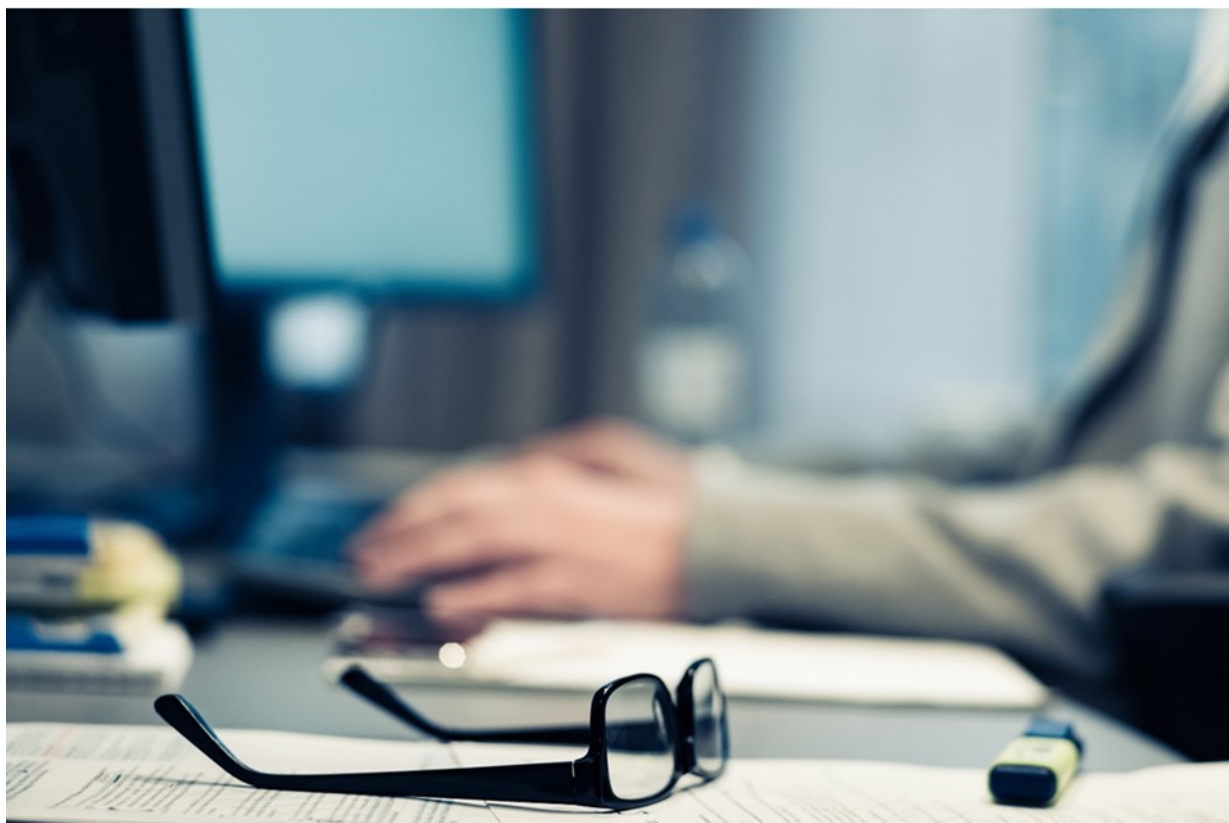




Arbeids- og
inkluderingsdepartementet

Rapport av 28. februar 2024 fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Behandling av varsel av 19. desember 2023



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1 Innledning	5
2 Skriftlig varsel av 19. desember 2023	5
3 Departementets behandling av varselet.....	6
4 Arbeidstilsynets organisering	6
5 Hovedpunkter i Arntzen de Besches rettslige vurdering.....	8
5.1 Innledning	8
5.2 Det generelle arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet	8
5.3 Arbeidstilsynets systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid	9
5.4 Samarbeidsklima og rammebetingelser i AMU	9
5.5 Inndeling i verneområder	10
6 Departementets overordnede vurdering.....	10
7 Samarbeidsforhold og rammebetingelser i AMU.....	11
7.1 Innledning	11
7.2 Problembeskrivelse	11
7.3 Departementets vurdering	11
8 Samhandling i medbestemmelsesapparatet	13
8.1 Innledning	13
8.2 Problembeskrivelse	13
8.3 Departementets vurdering	13
9 Inndeling i verneområder	14
9.1 Innledning	14
9.2 Problembeskrivelse	15
9.3 Departementets vurdering	16
10 Systematisk HMS-arbeid og oppfølging av avviksmeldinger	16
10.1 Innledning	16
10.2 Problembeskrivelse	17
10.3 Departementets vurdering	18
11 Arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet	19
11.1 Innledning	19
11.2 Problembeskrivelse	19
11.3 Departementets vurdering	19
12 Oppsummering	22

Sammendrag

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mottok 19. desember 2023 varsel om påståtte kritikkverdige forhold i Arbeidstilsynet. Varselet er sendt inn av hovedverneombud i Arbeidstilsynet og tre ansatte som hadde verv i etatens arbeidsmiljøutvalg. Påstandene i varselet knytter seg til det generelle arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet og rammebetingelsene for utøvelse av verv som arbeidstakerrepresentanter i arbeidsmiljøutvalget.

Det at ansatte i Arbeidstilsynet har levert et varsel med påstand om utfordrende arbeidsmiljø i etaten er alvorlig i seg selv. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at andre virksomheter etterlever kravene i arbeidsmiljølovgivningen. Det er naturligvis viktig at Arbeidstilsynet selv ivaretar sitt eget arbeidsmiljøarbeid innenfor de samme rammene.

Departementets rapport tar utgangspunkt i det skriftlige varselet med vedlegg, varslernes utdyping av påstandene i møte med departementet samt daværende direktør i Arbeidstilsynets skriftlige redegjørelse til påstandene i varselet. Departementet har også innhentet en uavhengig juridisk vurdering fra advokatfirmaet Arntzen de Besche, som fikk i oppdrag å «vurdere påstandene i varselet om brudd på arbeidsmiljølovens regler.»

Arntzen de Besches konklusjon er, basert på den fremlagte dokumentasjonen, at det ikke kan påvises konkrete brudd på arbeidsmiljøloven. Departementets egne undersøkelser gir ikke grunnlag for andre rettslige vurderinger enn de som er gjengitt i rapporten til Arntzen de Besche.

Arbeidstilsynet har likevel utfordringer som det må tas tak i. Dette gjelder:

- Samarbeidsforhold og rammebetingelser i arbeidsmiljøutvalget (AMU):
AMU i Arbeidstilsynet har vært preget av store samarbeidsutfordringer. Arbeidstilsynet må ha et AMU som fungerer. Arbeidsgiver må gi AMU den prioritet og rolle som det etter loven skal ha slik at det faktisk fungerer etter forutsetningene, og det må skapes et godt samarbeidsklima.
- Samhandling i medbestemmelsesapparatet:
Arbeidsgiver må klargjøre hvilke saker som skal behandles i de ulike utvalgene i medbestemmelsesapparatet og forbedre kommunikasjonen mellom disse.
- Inndeling i verneområder:
Dagens inndeling i verneområder fungerer ikke godt nok i deler av etaten. Det må foretas en hensiktsmessig inndeling som tar hensyn til Arbeidstilsynets organisering.
- Systematisk HMS-arbeid og oppfølging av avviksmeldinger:
Det systematiske HMS-arbeidet i etaten må gjennomføres på alle nivåer i tråd med egne retningslinjer og rutiner. Avvikssystemet må praktiseres slik at avvik behandles på rett nivå, og det må foretas en systematisk overvåkning og gjennomgang av tilsynets interkontroll for å sikre at den fungerer.

- Arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet:

Selv om 93 prosent av respondentene i medarbeiderundersøkelsen fra 2022 rapporterte at de opplever «godt ledelsesklima» og 90 prosent «høy grad av psykologisk trygghet», må Arbeidstilsynet fortsatt ha særlig fokus på å:

- sikre et godt og trygt ytringsklima med «takhøyde»
- håndtere utfordringer knyttet til seksjonsledernes arbeidsmiljø på en forsvarlig måte
- sørge for at rammene for utøvelse av lederskap er på plass.

Del I – Innledning og bakgrunn

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mottok 19. desember 2023 varsel om påståtte kritikkverdige forhold i Arbeidstilsynet. Varselet er sendt inn av hovedverneombud (HVO) i Arbeidstilsynet og tre ansatte som har hatt verv i Arbeidstilsynets arbeidsmiljøutvalg (AMU).

At ansatte i Arbeidstilsynet velger å levere et varsel med påstand om utfordrende arbeidsmiljø i etaten er i seg selv alvorlig. Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag er å legge premisser for, og følge opp, at andre virksomheter har et godt og systematisk helse-, arbeidsmiljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidstilsynet skal på et faglig og selvstendig grunnlag føre tilsyn med at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljølovgivningen og annet regelverk underlagt Arbeidstilsynets myndighet. Det er naturligvis viktig at tilsynsmyndigheten ivaretar sitt eget arbeidsmiljøarbeid innenfor de samme rammene.

2 Skriftlig varsel av 19. desember 2023

I varselet fremsettes påstander om kritikkverdige forhold knyttet til arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet generelt og til rammebetingelsene for utøvelse av verv som arbeidstakerrepresentanter i AMU spesielt.

Når det gjelder det generelle arbeidsmiljøet, viser varslerne til at de er alvorlig bekymret for arbeidsmiljøsituasjonen i etaten og at de på ulike måter har meldt fra om sin bekymring til AMU gjennom flere år. Varslerne viser blant annet til bekymring for enkelte seksjonslederens arbeidsmiljø, utfordringer med vernetjenesten og det systematiske HMS-arbeidet i etaten. I varselet gjøres det i den sammenheng også gjeldende at Arbeidstilsynet den siste tiden har hatt høy turnover, og at arbeidet med tillitsreform i etaten ikke blir prioritert av arbeidsgiver.

Varslerne beskriver rammebetingelsene for utførelse av arbeidet i AMU som kritikkverdige. De peker på at det over tid har vært krevende å utøve vervet som AMU-medlem, og at de blir møtt med mistillit i AMU-arbeidet. Varslerne *«vurderer at arbeidssituasjonen i AMU speiler arbeidsmiljøsituasjonen i store deler av etaten, med fryktkultur, uro, kognitiv dissonans, stress og resignasjon»*. Varslerne gjør også gjeldende at arbeidsgiver urettmessig har endret praksis om å dekke utgifter til fysiske formøter til AMU-møtene.

Varslerne ber om at departementet bistår Arbeidstilsynet og undersøker forholdene som er beskrevet i varselet for å sikre fullt forsvarlig arbeidsmiljø til alle ansatte i etaten og sikre at arbeidsgiver følger opp sine plikter i henhold til lov og forskrift. I forståelse med varslerne, ligger varselet som vedlegg til departementets rapport.

3 Departementets behandling av varselet

I forståelse med varslerne, forela departementet varselet for Arbeidstilsynets daværende direktør 3. januar 2024. Den 9. januar 2024 ble det avholdt et møte mellom direktøren og departementet for å få direktørens refleksjoner til varselet og 16. januar 2024 mottok departementet en skriftlig redegjørelse fra direktøren. I redegjørelsen kommenteres påstandene i varselet og det blir redegjort for etatens arbeid, herunder pågående prosesser, knyttet til etatens arbeidsmiljø mv. Vedlagt redegjørelsen fulgte omfattende bakgrunnsdokumentasjon i form av blant annet rutiner, retningslinjer, referater, evalueringer, medarbeiderundersøkelse mv. Direktørens redegjørelse med vedlegg ble oversendt varslerne 1. februar 2024. Redegjørelsen ligger som vedlegg til departementets rapport. Departementet har dessuten innhentet noe utfyllende dokumentasjon fra Arbeidstilsynet. Dette er interne retningslinjer og rutiner samt en oversikt over Arbeidstilsynets oppfølging etter «underveisevalueringen» fra 2023 av omorganiseringen i Arbeidstilsynet.

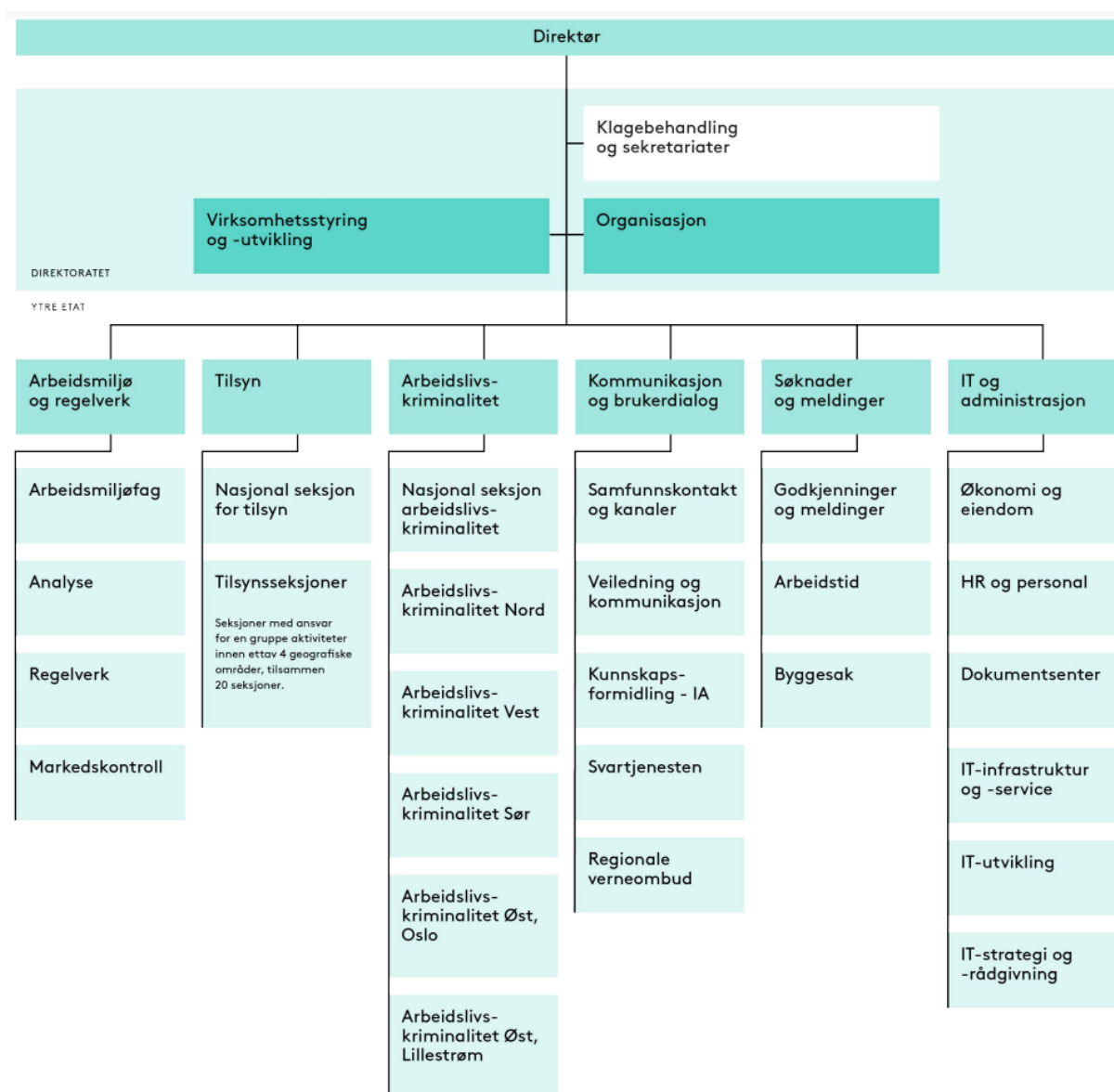
Som en del av departementets behandling av varselet, er det innhentet en uavhengig juridisk vurdering fra Arntzen de Besche Advokatfirma AS (Arntzen de Besche) ved advokat Ingeborg Moen Borgerud. Oppdraget var å «*vurdere påstandene i varselet om brudd på arbeidsmiljølovens regler. Vurderingen skal basere seg på det skriftlige materialet som foreligger i saken, herunder varselet, redegjørelsen fra Arbeidstilsynet og rapport av august 2023 fra Menon Economics og Fafo.*» Den juridiske vurderingen ligger som vedlegg til departementets rapport, og omtales nærmere under punkt 5.

Den 5. februar 2024 ble det avholdt et møte mellom varslerne og departementet, hvor varslerne redegjorde nærmere for innholdet i varselet og utdypet de fremsatte påstandene. I møtet fikk departementet overlevert ytterligere dokumentasjon. I etterkant av møtet har departementet også mottatt en skriftlig oppsummering fra varslerne av det som ble fremført i møtet.

4 Arbeidstilsynets organisering

Arbeidstilsynet gjennomførte en omorganisering med virkning fra 1. januar 2020. Arbeidstilsynet består av et direktorat og en ytre etat. Tidligere var ytre etat geografisk organisert i ulike regioner, hvor hver region i utgangspunktet hadde samme oppgaver. Omorganiseringen innebar en overgang til en funksjonsbasert organisering, med landsdekkende avdelinger som samler like oppgaver og fagmiljø under samme ledelse, i utgangspunktet uavhengig av hvor de er geografisk plassert.

Etter omorganiseringen består Arbeidstilsynets ytre etat av seks fagavdelinger. Arbeidstilsynet er til stede ved 29 kontorer spredt over hele landet.



Figur 1: Organisasjonskart, Arbeidstilsynet 2022. Kilde: Arbeidstilsynet

På oppdrag for Arbeidstilsynet har Menon Economics og Fafo gjennomført en underveisevaluering av omorganiseringen¹. Overordnet vurderer Menon/Fafo overgangen til en funksjonsbasert struktur som riktig og hensiktsmessig for at Arbeidstilsynet skal kunne løse samfunnsoppdraget på en god måte. I underveisevalueringen presenteres videre følgende hovedfunn:

- Styringen i Arbeidstilsynet har blitt mer strategisk og helhetlig, men det er noen implementeringsutfordringer knyttet til nye styringssystemer.
- Det er en del uklarheter knyttet til roller, ansvar og myndighet.
- Samhandling på tvers av organisatoriske enheter oppleves for mange som utfordrende, spesielt på tvers av avdelinger.

¹ Rapport: Underveisevaluering av Arbeidstilsynet, Menon Economics og Fafo, august 2023

- Omorganiseringen har ført til mer enhetlig oppgaveløsning i organisasjonen som helhet.
- Arbeidstilsynet jobber med å identifisere og realisere effektivitetsgevinster i arbeidsprosessene.
- Partssamarbeidet er i hovedsak preget av et godt klima og stor takhøyde.
- Uklarhet knyttet til hvor saker hører hjemme.
- Dagens oppbygging av vernetjenesten i Arbeidstilsynet oppfattes som komplisert.

5 Hovedpunkter i Arntzen de Besches rettslige vurdering

5.1 Innledning

Arntzen de Besche har foretatt en juridisk vurdering av varselets påstander om brudd på arbeidsmiljølovens regler. Vurderingen er basert på selve varselet og redegjørelsen fra Arbeidstilsynets daværende direktør samt vedleggene til disse. I tillegg er det innhentet noe tilleggsdokumentasjon fra Arbeidstilsynet. Dette er tilpasningsavtalen for Arbeidstilsynet og interne retningslinjer og rutiner.

I sin rapport går Arntzen de Besche gjennom hver enkelt påstand i varselet. Overordnet vurderer Arntzen de Besche at det ikke kan påvises brudd på arbeidsmiljøloven. Arntzen de Besche påpeker samtidig at det likevel ikke kan utelukkes at enkelte ansatte har hatt et arbeidsmiljø som ikke oppfyller arbeidsmiljølovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det pekes også på at det på enkelte områder har vært og fremdeles er utfordringer. I det følgende redegjøres det for hovedpunktene i deres vurdering. For en fullstendig oversikt over Arntzen de Besches vurderinger av påstandene i varselet vises det til vedlagte rapport.

5.2 Det generelle arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet

Arntzen de Besche har foretatt både en enkeltvis og samlet vurdering av de ulike påstandene i varselet som knytter seg til arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet. Arntzen de Besche vurderer at det ikke er grunnlag for å konkludere med at det er et uforsvarlig og/eller helseskadelig arbeidsmiljø i Arbeidstilsynet generelt. Det fremgår av deres rapport:

«Basert på det materialet som foreligger har vi ikke grunnlag for å hevde at det generelle arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet er uforsvarlig og-/eller helseskadelig. Vi legger særlig vekt på funnene som fremkom av arbeidsmiljøundersøkelsen (MUST), som ble gjennomført av STAMI i 2022. Det er ikke holdepunkter for at arbeidsmiljøet har utviklet seg i en markant negativ retning etter at undersøkelsen ble gjennomført.»

Videre fremgår det av rapporten at «Vi kan heller ikke se at det er grunnlag for påstanden om at det er en generell fryktkultur i Arbeidstilsynet. Vi viser blant annet til medarbeiderundersøkelsen fra 2022 hvor 558 svarte at de hadde «høy» grad av psykologisk trygghet, 58 svarte «middels» og 6 svarte «lav».»

Arntzen de Besche utelukker likevel ikke at arbeidsmiljøet til enkeltansatte ikke oppfyller arbeidsmiljølovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø (for disse):

«Hvorvidt enkeltansatte blir trakassert eller utsatt for annen utilbørlig atferd, eller av andre grunner har et uforsvarlig arbeidsmiljø, må vurderes konkret. I medarbeiderundersøkelsen, som ble gjennomført av STAMI i 2022, svarte ca. 6 % av respondentene at de ble trakassert. Selv om tallene ligger litt under gjennomsnittet for statlige virksomheter er det likevel for mange. Vi har verken grunnlag eller mulighet for å vurdere enkeltsakene, men basert på medarbeiderundersøkelsen og hovedverneombudets opplysninger anser vi det sannsynlig at enkelte arbeidstakere ikke har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.»

I rapporten skriver Arntzen de Besche videre at: *«I en virksomhet med ca. 740 ansatte vil det dessverre ofte være slik at være enkelte ansatte ikke har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dette kan eksempelvis skyldes at de blir trakassert av arbeidsgiver eller andre ansatte, eller opplever at de blir det.»*

5.3 Arbeidstilsynets systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid

Basert på det skriftlige materialet i saken, legger Arntzen de Besche til grunn at Arbeidstilsynet har rutiner og dokumentasjon som tilfredsstillende de kravene som stilles i regelverket til arbeidsgivers systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Videre legger de til grunn at *«Arbeidstilsynet foretar kartlegginger og risikovurderinger av arbeidsmiljømessige forhold i tråd med gjeldende rutine for kartlegging, risikovurdering, handlingsplan og rapportering for status for arbeidsmiljøet.»*

Når det gjelder den nærmere oppfølgingen av Arbeidstilsynets egne rutiner, samt funn og avvik som avdekkes, uttales det samtidig i rapporten at *«Vi har imidlertid begrensede muligheter for å vurdere hvordan og i hvilket omfang Arbeidstilsynet følger opp egne rutiner, og hvorledes Arbeidstilsynet håndterer avvik som er meldt i CIM.»*

5.4 Samarbeidsklima og rammebetingelser i AMU

Arntzen de Besche uttaler i rapporten at det ikke er tvil om at samarbeidsforholdet i AMU har vært krevende. Arntzen de Besche viser til at dette er noe varslerne og arbeidsgiver i utgangspunktet er enige om, og at det også underbygges i Menon/Fafo-rapporten. Det fremgår samtidig av rapporten til Arntzen de Besche at det *«er ulike vurderinger av hva som er årsakene til at samarbeidsklimaet har vært krevende»* og at det *«er vanskelig å ta stilling til hvorfor samarbeidet i AMU ikke har fungert så godt som det burde. Medlemmene har hatt forskjellige oppfatninger av dette.»*

Arntzen de Besche viser imidlertid til at *«Både representantene valgt eller utpekt av arbeidsgiver og av hovedsammenslutningene har et ansvar for å bidra til at samarbeidet fungerer på en slik måte at utvalget kan håndtere de sakene som faller inn under utvalgets ansvarsområde.»*

Arntzen de Besche vurderer at det ikke er brudd på arbeidsmiljøloven at arbeidsgiver som utgangspunkt ikke dekker utgifter til fysiske formøter i forbindelse med etatens AMU-møter.

5.5 Inndeling i verneområder

Arntzen de Besche påpeker at det er AMU som skal foreta inndelingen av etatens verneområder. Arntzen de Besche viser i den forbindelse til at saksdokumentene viser at Arbeidstilsynet har nedsatt en arbeidsgruppe som har fått i oppdrag å vurdere blant annet hvordan vernetjenesten kan struktureres og at «*Vi antar at AMU vil vurdere behovet for nye eller endrede verneområder etter at spørsmålet er tilfredsstillende utredet.*»

Arntzen de Besche har ikke funnet grunn til å foreta en rettslig vurdering av om dagens inndeling i verneområder er i strid med arbeidsmiljølovgivningen og viser til at «*En slik vurdering forutsetter relativt omfattende undersøkelser og særlig innsikt i virksomheten, noe som best gjøres av arbeidsgiver og AMU.*»

6 Departementets overordnede vurdering

I sin rapport foretar Arntzen de Besche en rettslig vurdering av de fremsatte påstandene i varselet, og konkluderer at det, basert på den fremlagte dokumentasjonen ikke kan påvises konkrete brudd på arbeidsmiljøloven. Departementet har gjennomgått det samme materialet som Arntzen de Besche. I tillegg har departementet mottatt noe ytterligere informasjon, blant annet gjennom vårt møte med varslerne.

Departementets egne undersøkelser gir ikke grunnlag for andre rettslige vurderinger enn de som er gjengitt i Arntzen de Besches rapport. Arbeidstilsynet har likevel utfordringer som det må tas tak i. Behandlingen av varselet har avdekket flere områder hvor det er behov for å sette inn tiltak. Det gjelder:

- Samarbeidsforhold og rammebetingelser i AMU
- Samhandling i medbestemmelsesapparatet
- Inndeling i verneområder
- Systematisk HMS-arbeid og oppfølging av avviksmeldinger
- Arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet

Departementet vil i del II redegjøre nærmere for de aktuelle utfordringene og våre forventninger til Arbeidstilsynets oppfølging av disse. Departementet understreker samtidig at dette er utfordringer som Arbeidstilsynet selv må håndtere i tett samarbeid med de ansatte, vernetjenesten, tillitsvalgtapparatet samt ledere på ulike nivå i etaten.

Del II – utfordringer

7 Samarbeidsforhold og rammebetingelser i AMU

7.1 Innledning

Arbeidsmiljøutvalget er et lovpålagt organ i virksomheter med flere enn 30 ansatte, som består av like mange representanter for arbeidstakerne og arbeidsgiver. AMU skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd, se arbeidsmiljøloven § 7-2. Her angis også hvilke saker/spørsmål som skal behandles i AMU. Medlemmene av AMU har krav på nødvendig opplæring, og opplæringen skal skje så snart som mulig etter et nyvalg. Arbeidsgiver skal dekke utgifter til opplæring og andre utgifter forbundet med arbeidet i AMU.

7.2 Problembeskrivelse

Varslet peker på utfordringer i AMU både knyttet til samarbeidsklimaet i selve møtene, hvor varslene beskriver et «*krevende og krenkende ytringsklima de siste 4 – 5 årene*» og til de «ytre» rammebetingelsene for å utføre vervet som arbeidstakerrepresentant. Varslerne peker blant annet på at de opplever tids- og arbeidspress som følge av blant annet møtestruktur og sen utsendelse av møtedokumenter.

Videre viser varslene til at de i 16 år har hatt aksept for å møtes fysisk for å forberede seg forut for møter i AMU, og at arbeidsgiver har dekket kostnadene forbundet med dette. Varslerne opplyser at arbeidsgiver nå har lagt føring om at disse formøtene skal avholdes digitalt, og at reise- og oppholdsutgifter til slike formøter derfor ikke lenger vil bli dekket av arbeidsgiver. Varslerne mener at dette ikke er hjemlet i arbeidsmiljøloven.

I direktørens redegjørelse uttales om samarbeidsforholdene i AMU at «*vi anerkjenner at det foreligger utfordringer knyttet til samarbeidet i AMU*».

Departementet viser også til Menon/Fafos rapport hvor det fremgår at:

«AMU fremsto vinteren 2022/23 som et utvalg preget av liten tillit og vriene samarbeidsforhold. Samarbeidsproblemene som synes å prege AMU representerer en utfordring for en organisasjon som har vært gjennom en stor endringsprosess i kombinasjon med de utfordringene som pandemien brakte med seg.»

7.3 Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at det har vært krevende samarbeidsforhold i AMU de siste årene. Dette er erkjent både av varslene/arbeidstakerrepresentantene i AMU og av arbeidsgiver. Det dårlige samarbeidsklimaet er også påpekt i underveisevalueringen til Menon/Fafo. Partene har ulikt syn på hva som er årsakene til dette. Det fremgår av

Menon/Fafo-rapporten at «*Mens arbeidstakersiden fremhever at arbeidsgiversiden viser liten interesse og nedprioriterer AMU, peker arbeidsgiversiden på at arbeidstakersiden er for rigide og mindre opptatt av å jobbe for et godt arbeidsmiljø sammen med arbeidsgiver.*»

Det følger av dokumentene i saken at samarbeidsklimaet i - og rammebetingelsene for - AMU også har vært satt på agendaen i arbeidsmiljøutvalget. Ett av agendapunktene på AMU-møtet i juni 2023 var således «*Rammebetingelser for å utføre verv som arbeidstakerrepresentanter i Arbeidsmiljøutvalget*». Det fremgår av møtereferatet at «*Hensikten med saken er å se på hva AMU må gjøre fremover for å skape et godt samarbeidsklima. Formålet er å få til et godt ytringsklima og trygghet blant AMU-medlemmene.*» Departementet viser også til at det ble arrangert refleksjonsdag/fagdag for AMU både i 2020 og 2022 samt en felles samling for AMU og HTV-utvalget i februar 2024 hvor blant annet samarbeidsklima stod på agendaen. Dette viser at samarbeidsklimaet i AMU og rammebetingelsene har vært et tema det har vært fokus på over tid og som man i fellesskap har forsøkt å forbedre, men uten å lykkes.

For departementet kan det snarere synes som om samarbeidsutfordringene har eskalert, noe varselet i seg selv illustrerer. Det samme gjelder arbeidsgivers nylige beslutning om ikke lenger å følge en langvarig praksis med å dekke utgiftene til arbeidstakersidens fysiske formøter til AMU-møtene ved å bestemme at slike møter heretter må holdes digitalt. Som det fremgår ovenfor, slutter departementet seg til Arntzen de Besches vurdering om at endringen ikke innebærer noe brudd på arbeidsmiljøloven. Etter departementets syn kan det imidlertid settes spørsmålstejn ved hensiktsmessigheten av å endre denne praksisen nå, i en situasjon hvor begge parter erkjenner at det er betydelige samarbeidsproblemer i utvalget, og hvor samarbeidsproblemene er satt eksplisitt på agendaen i AMU. Samme resonnement kan anføres når det gjelder rutinene for reiser i sammenheng med selve AMU-møtene og tilretteleggingsbehov for medlemmer i AMU i denne forbindelse.

Departementet understreker viktigheten av at Arbeidstilsynet har et arbeidsmiljøutvalg som fungerer. Det må gis den prioritet, rolle og plass som det etter loven skal ha. Det er åpenbart at både arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentantene har et ansvar for å bidra til at samarbeidsklimaet i AMU er godt og konstruktivt. Uansett er det likevel et arbeidsgiveransvar å sørge for at arbeidsmiljøutvalget faktisk fungerer etter forutsetningene. Departementet forventer derfor at samarbeidsproblemene i AMU ikke bare settes på dagsorden, men at de løses.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av arbeidet i AMU, legger departementet til grunn at partene i fellesskap finner frem til hensiktsmessige løsninger med hensyn til møtehyppighet og -struktur, gjennomføring av opplæring og antall medlemmer i AMU mv., og at fastsatt rutine for arbeidet i AMU etterleves.

8 Samhandling i medbestemmelsesapparatet

8.1 Innledning

Foruten AMU, er det to andre fora for medbestemmelse i Arbeidstilsynet: Hovedtillitsvalgtutvalget (HTV-utvalget) og Informasjons-, drøftings- og forhandlingsutvalget (IDF-utvalgene). Begge har sitt grunnlag i Hovedavtalen i staten og er nærmere regulert gjennom en egen tilpasningsavtale for Arbeidstilsynet.

Tilpasningsavtalen regulerer forholdet mellom de ulike medbestemmelsesutvalgene og angir hvilke temaer som skal behandles i respektive utvalg. I HTV-utvalget behandles saker på etatsnivå mellom øverste ledelse og de hovedtillitsvalgte. Saker som omhandler den enkelte driftsenhet, det vil si henholdsvis direktoratet eller de enkelte avdelingene, skal behandles i driftsenhetens IDF-utvalg, der den respektive avdelingsdirektøren, seksjonsledere, samt et utvalg av plasstillitsvalgte og verneombud for de tilhørende seksjonene deltar.

8.2 Problembeskrivelse

Gjennom varselet og behandlingen av dette, fremstår det for departementet som at det er noen utfordringer knyttet til samhandlingen i dette medbestemmelsesapparatet. Dette er blant annet også trukket frem i underveisevalueringen fra Menon/Fafo.

8.3 Departementets vurdering

Departementet understreker at det er viktig at det er klart hvilke saker som skal behandles hvor, herunder hvordan man praktisk håndterer saker som har en «overlapp» mellom flere utvalg. Basert på foreliggende dokumentasjon, er det behov både for å klargjøre hvilke saker som skal behandles i henholdsvis AMU, HTV-utvalget og IDF-utvalgene og for å bedre kommunikasjonen mellom utvalgene. Departementet viser til rapporten fra Menon/Fafo, hvor det blant annet uttales:

«Vi har også registrert at det er mangelfull kommunikasjon mellom IDF-utvalgene og henholdsvis HTV-utvalget og AMU. Videre er det diskusjoner knyttet til hvilken sak som hører hjemme hvor. Både tillitsvalgte og verneombud har erfart at saker de har tatt opp i IDF avvises med begrunnelse om at saken hører hjemme i et annet fora. De samme informantene forteller at de er usikre på om sakene faktisk løftes til det aktuelle fora og hva som blir utfallet. Det er derfor behov for bedre avklaring når det gjelder hvilke saker som hører hjemme hvor».

I Arbeidstilsynets oversikt over sin oppfølging av underveisevalueringen fremgår det at det gjennomføres «målrettede tiltak for å sikre bedre rolleforståelse imellom ledelse, HTV og AMU». Det fremgår videre at tilpasningsavtalen for Arbeidstilsynet er under revisjon «slik at den fremover skal legge et bedre grunnlag for en god dialog mellom de forskjellige partene i samarbeidet.» og at «Temaet har vært på agendaen mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte i HTV-utvalget i forbindelse med utarbeidelsen av ny tilpasningsavtale for Arbeidstilsynet.»

Ifølge Arbeidstilsynets oversikt er det i den nye avtalen «gjort endringer og inntatt nye formuleringer for å tydeliggjøre hvilket ansvar de ulike utvalgene har, hvilken rolle de ulike utvalgsmedlemmene har og hva som er prosedyren dersom en sak ønskes overført fra IDF nivå til enten AMU eller HTV-utvalget på etatsnivå. Videre er det også inntatt formuleringer om prosedyrer som skal sikre at informasjon fra saksbehandling i IDF-utvalgene tilflyter arbeidsgiverpart og tillitsvalgte på etatsnivå i større grad enn før.»

I den nevnte oversikten fra Arbeidstilsynet fremgår det også:

«En retningslinje for Medbestemmelse, med tilhørende rutiner for gjennomføringen av de ulike utvalgsmøtene er under utarbeidelse og vil snart være klar. Disse vil være lett tilgjengelige for hele organisasjonen på intranett, og vil tilføre en overordnet beskrivelse av formål, overordnede føringer og prinsipper, roller og ansvar – i tillegg til konkrete beskrivelser av hvordan de ulike utvalgene fungerer og virker. Dette vil erstatte flere ulike dokumenter med liknende beskrivelser og informasjon som nok har vært litt mer utilgjengelig tidligere.»

Departementet viser til at det er viktig at Arbeidstilsynet både sørger for å gjøre den reviderte tilpasningsavtalen godt kjent i organisasjonen, og at det systemet som følger av avtalen implementeres og etterleves på en god måte.

Departementet understreker videre at det er viktig med god kommunikasjon og informasjonsflyt i og mellom de ulike fora for å vise hvilke saker de arbeider med. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor saker som er tatt opp henvises til et annet fora. Vi har merket oss at det fremgår av Arbeidstilsynets oversikt at «Utvikling og forbedring av kommunikasjon mellom utvalgene er et tema som fortsatt vil stå på agendaen i 2024.»

9 Inndeling i verneområder

9.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven § 6-1 pålegger virksomheter som går inn under loven å velge verneombud. I henhold til arbeidsmiljøloven § 6-1 andre ledd skal antall verneombud fastsettes i forhold til virksomhetens størrelse, arbeidets art og arbeidsforholdene for øvrig. Dersom virksomheten består av flere atskilte avdelinger, skal det i alminnelighet velges minst ett verneombud for hver avdeling. Hvert verneområde skal være klart avgrenset og må ikke være større enn at verneombudet kan ha full oversikt og ivareta sine oppgaver på forsvarlig måte.

I henhold til forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 3-1 skal arbeidsmiljøutvalget dele arbeidsplassen inn i verneområder.

Etter omorganiseringen i 2020 ble det foretatt en inndeling med 30 verneombud med respektive verneområder. Modellen for inndeling i verneområder følger i hovedsak samme struktur som organisasjonskartet, med avdelinger og seksjoner som et utgangspunkt for verneområdeinndelingen. Verneområdene kan videre bestå av flere lokasjoner, flere

seksjoner og verneombudene kan måtte forholde seg til flere ledere innenfor sitt verneområde.

9.2 Problembeskrivelse

Vernetjenesten og inndelingen i verneområder er ikke direkte beskrevet i varselet, men varslerne har vist til Menon/Fafo-rapporten på dette punkt. Ett av hovedfunnene i Menon/Fafo-rapporten var at dagens oppbygging av vernetjenesten i Arbeidstilsynet oppfattes som komplisert. I varslernes møte med departementet ble utfordringer knyttet til store og uoversiktlige verneområder utdypet nærmere. Menon/Fafo-rapportens kapittel 11 innleder med følgende tekst:

«Dagens oppbygging av vernetjenesten i Arbeidstilsynet oppfattes av mange som komplisert. Verneområder som omfatter flere kontorer, gjerne med store avstander, gjør det vanskelig å ha oversikt over arbeidsmiljøet. Ustrukt bruk av hjemmekontor er også en utfordring for arbeidsmiljøet. Det å sikre velfungerende verneområder og et godt arbeidsmiljø blir viktige oppgaver for arbeidsmiljøutvalget fremover.»

Arbeidstilsynets inndeling i verneområder har også vært tema på en rekke AMU-møter de siste årene:

- I referatet fra AMU-møtet den 23. februar 2022 fremkommer følgende:
«Vernetjenesten opplever for store og til dels uoversiktlige verneområder.»
- I møtoreferat fra AMU den 9. juni 2022 fremkommer det at HVO orienterer fra en rundreise han har gjort i etaten for å treffe medarbeidere og ledere, og finne ut hva de er opptatt av. Her står blant annet: *«Verneområdene oppleves store og uoversiktlige, og det er uklart hvilke(t) verneombud som skal gjøre hva på en kontorlokasjon.»*
- At verneområdene oppleves store og uoversiktlige gjentas i møtoreferatet fra 20. april 2023.
- Verneområdene var også tema i AMU-møtet den 22. juni 2023. Da konkluderte AMU blant annet med at det var behov for et konkret kunnskapsunderlag, og at utvalget derfor ville avvente til rapporten fra Menon/Fafo forelå. Videre ble det avtalt et ekstra AMU-møte i starten av september for å vurdere rapporten og hva slags mandat et slikt arbeid måtte ha. Det ble også pekt på at det er viktig å identifisere hva som er bakgrunnen for at verneombudsrollen fungerer i noen områder, men ikke i andre.

I redegjørelsen fra direktøren, vises det også til Menon/Fafo-rapporten:

«Det fremheves at dagens inndeling av verneområder «fungerer variabelt» og bør gjennomgås på nytt. Dette fordi spesielt der hvor avstandene er store og lokasjonene er mange, så fremstår dagens verneområder som uoversiktlige - og det kan medføre risiko for at problemer knyttet til arbeidsmiljø ikke fanges opp.»

9.3 Departementets vurdering

Arbeidstilsynet har en verneområdeinndeling som det virker til å være enighet om at ikke fungerer optimalt. Arbeidstilsynet skal være den ledende kompetansen innenfor dette feltet, og det forventes at etaten inndeler sine verneområder i en systematisk og bærekraftig struktur. Både med tanke på geografi, fagområder og hvordan verneområdene skal harmonere med lederstrukturen. Dette anses særlig viktig i en situasjon hvor man har gått fra å ha en geografisk til en funksjonsbasert organisasjonsmodell. Den nye organiseringen er nå inne i sitt femte år, og selv om det har vært spesielle år både for Arbeidstilsynet som sådan og for samfunnet i stort, så er det viktig at dette kommer på plass.

I Arbeidstilsynets oversikt over sin oppfølging av underveisevalueringen fremkommer det at:

«September 2023 nedsatte direktøren en arbeidsgruppe med mandat om å utrede ny organisering av vernetjenesten. Arbeidsgruppen er tverrfaglig og både HVO, seksjonsleder, verneombud og fagpersoner fra avdeling organisasjon og seksjon for arbeidsmiljø og regelverk. Gruppens oppdrag er å utrede hvilke verneområder som bør endres og komme med konkrete anbefalinger om hvilke endringer som bør gjøres. Det vil deretter være opp til AMU å definere nye verneområder etter at gruppen har lagt frem sitt arbeid. Arbeidsgruppen jobber for tiden i henhold til oppdraget med å vurdere ulike alternative måter å organisere vernetjenesten på.»

Vi legger til grunn at arbeidet med å utrede ny organisering av verneområdene følges opp i tråd med det som er beskrevet ovenfor, og at hensiktsmessige endringer gjennomføres så raskt som mulig.

10 Systematisk HMS-arbeid og oppfølging av avviksmeldinger

10.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven stiller krav til at arbeidsgiver, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte, skal utføre systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten, se arbeidsmiljøloven § 3-1. Internkontrollforskriften stiller ytterligere krav, blant annet til dokumentasjon av HMS-arbeidet.

I direktørens redegjørelse til varselet opplyses det at det fra 2023 har pågått et utviklingsarbeid i etaten for å samle alle etatens styrende dokumenter i et felles kvalitetssystem («Kvaliteket»). Arbeidet er etter det opplyste pågående og planlagt ferdigstilt i løpet av våren 2024. Det fremgår av redegjørelsen at Arbeidstilsynet derfor er «midt imellom» gammelt og nytt system. Det opplyses videre at retningslinjen for HMS i Arbeidstilsynet er godkjent og tilgjengelig i det nye systemet, og at de underliggende rutinebeskrivelsene er under oppdatering.

I retningslinjen for HMS i Arbeidstilsynet fremgår det at avdelingsdirektør for avdeling organisasjon blant annet har ansvar for «at Arbeidstilsynet har et system der avvik og intern varsling om kritikkverdige forhold kan meldes inn og følges opp» og «at det foretas

systematisk overvåking og gjennomgang av det systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet for å sikre at det fungerer som forutsatt».

Det følger videre av retningslinjen at «*Alle avdelingsdirektører har ansvar for at HMS-arbeidet i egen avdeling følges opp*». Det inkluderer blant annet ansvar for at avdelingen arbeider systematisk med HMS i tråd med etatens retningslinjer og rutiner, at avvikssystemet er kjent i avdelingen og at HMS-meldinger som avdelingsdirektøren har ansvar for følges opp og lukkes.

Av retningslinjen fremgår videre at «*Alle seksjonsledere har ansvar for at HMS-arbeidet i egen seksjon følges opp*», blant annet gjennom at seksjonen arbeider systematisk med HMS i tråd med etatens retningslinjer og rutiner, at avvikssystemet er kjent i seksjonen og at HMS-meldinger som seksjonslederen har ansvar for følges opp og lukkes og at det kommuniseres om hvilke HMS-meldinger som har kommet inn i seksjonen for å sikre forbedring og læring blant medarbeidere.

Arbeidstilsynet har flere underliggende HMS-rutiner. Her nevnes de mest sentrale i denne sammenheng:

Rutine for kartlegging, risikovurdering, handlingsplan og rapportering av status for arbeidsmiljøet: I henhold til rutinen skal alle enheter i Arbeidstilsynet årlig kartlegge, beskrive og risikovurdere arbeidsmiljøet i den enkelte enhet for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det skal videre utarbeides en handlingsplan med risikoreducerende tiltak og status for arbeidsmiljøet skal rapporteres til Arbeidstilsynets direktør og AMU. Den inneholder videre en beskrivelse av de enkelte trinnene i rutinen samt forslag til maler som kan brukes i arbeidet.

Rutine for avvik, uønskede hendelser og forbedringsforslag i Arbeidstilsynet: Rutinen beskriver avvikssystemet nærmere. HMS-meldinger sendes inn via det elektroniske systemet CIM. Når man registrerer en HMS-melding i CIM går saken automatisk til nærmeste leder. Verneombudet i det aktuelle verneområdet og hovedverneombud mottar også HMS-meldingen. Det fremgår videre at avdelingsdirektørene skal hente ut statistikk (rapporter) over HMS-meldinger i egen avdeling og legge dette frem for avdelingen minimum 2 ganger pr. år. I tillegg skal statistikk fremlegges i avdelingens IDF-møter og i AMU hvert kvartal.

Rutine for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten: Det fremgår av rutinen at CIM også kan benyttes ved varsling, og at man har mulighet til å sende inn et anonymt varsel via CIM. I henhold til rutinen skal varselet umiddelbart legges frem for direktøren, som avgjør videre behandling. Gjelder varselet direktøren, skal den som mottar varselet legge det fram for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

10.2 Problembeskrivelse

I varselet fremgår det at «*Ett av flere HMS-tema er knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet, som ikke har blitt kartlagt/risikovurdert på tross av flere meldinger om slike utfordringer på flere kontorer/lokasjoner/seksjoner.*»

Det er i varselet også vist til at etatens systematiske HMS-arbeid utgjør et «kritikkverdig forhold». Vedlagt varselet fulgte to avviksmeldinger som gjelder ulike aspekter ved etatens systematiske HMS-arbeid og som er sendt av samme melder med ett års mellomrom.

Varslernes påstander knyttet til etatens HMS-arbeid ble utdypet i departementets møte med varslerne. Departementet oppfatter det slik at varslerne særlig opplever at det er mangler ved oppfølgingen av registrerte avviksmeldinger. Varslerne mener avvikene ikke nødvendigvis blir behandlet på riktig nivå i organisasjonen. De viser videre til at avvik kan bli lukket uten at melder får noen begrunnelse, og at avviksmeldingene vedlagt varselet er eksempler på dette. Varslerne er bekymret for at en slik oppfølging av avvik sender et signal i organisasjonen om at det ikke hjelper å melde avvik. Varslerne etterlyser videre at avviksmeldinger tas opp i AMU på en slik måte at det er mulig å lære av avvikene.

10.3 Departementets vurdering

I rapporten fra Arntzen de Besche, konkluderes det med at Arbeidstilsynet har rutiner og dokumentasjon som tilfredsstillende de kravene som stilles i HMS-lovgivningen. Samtidig peker Arntzen de Besche på at de har begrensede muligheter for å vurdere hvordan og i hvilket omfang Arbeidstilsynet følger opp disse rutinene, og hvordan Arbeidstilsynet håndterer avvik som er meldt i CIM.

Departementet har gjennomgått de nevnte retningslinjene og rutinene som beskriver HMS-arbeidet og er enig i vurderingen om at disse tilfredsstillende lovens krav. Når det gjelder det nye HMS-systemet registrerer departementet at det i direktørens redegjørelse opplyses at flere av innspillene i avviksmeldingene er hensyntatt i arbeidet med å oppdatere retningslinjene og rutinene, og at det har vært dialog med vedkommende melder om dette.

Departementet har likevel merket seg varslernes bekymringer knyttet til ulike sider ved den faktiske håndtering av avvik. Det gjelder hvorvidt avvik får tilstrekkelig oppfølging, og behandles på riktig nivå, samt hvordan avvikene benyttes for tilbakemelding og læring. Det er viktig at Arbeidstilsynets avvikssystem blir praktisert på en slik måte at de aktuelle avvikene behandles på rett nivå og at det utøves nødvendig skjønn i denne sammenheng.

Departementet forutsetter også at etaten, i tråd med internkontrollforskriften, foretar en systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen sin for å sikre at den fungerer som forutsatt.

De fremlagte referatene fra avholdte AMU-møter i 2022 og 2023 viser at HMS-meldingene er oppe til behandling med jevne mellomrom, i tråd med rutinen. Det er positivt.

11 Arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet

11.1 Innledning

Arbeidsgiver plikter å sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø *«ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.»*, se arbeidsmiljøloven § 4-1.

Når det gjelder kravene til det psykososiale arbeidsmiljøet, er dette nærmere regulert i § 4-3, hvor det blant annet fremgår at *«Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas»* og videre at *«Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering, herunder seksuell trakassering, eller annen utilbørlig opptreden. Med trakassering menes handlinger, unnlatelser eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende.»*

11.2 Problembeskrivelse

Det fremgår av varselet at *«Vi er alvorlig bekymret for arbeidsmiljøsituasjonen i vår etat, som vi mener er kritikkverdig og helseskadelig.»* Videre uttales det at *«Vi vurderer at arbeidssituasjonen i AMU også speiler arbeidsmiljøsituasjonen i store deler av etaten, med fryktkultur, uro, kognitiv dissonans, stress og resignasjon.»*, uten at dette konkretiseres nærmere i varselet. Disse problemstillingene ble utdypet nærmere av varslerne i møtet med departementet.

11.3 Departementets vurdering

11.3.1 Det generelle arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet

Arntzen de Besche har foretatt en vurdering av de ulike påstandene knyttet til arbeidsmiljøet som er tatt opp i det skriftlige varselet, både enkeltvis og samlet. De konkluderer med at det ikke er grunnlag for å si at det generelle arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet er uforsvarlig og/eller helseskadelig, eller at det er en fryktkultur i hele eller store deler av etaten. I rapporten til Arntzen de Besche fremgår det likevel at *«Det er imidlertid grunn til å anta at arbeidsmiljøet til enkeltansatte, ikke oppfyller kravene til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for disse.»*

Når det gjelder det generelle arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet, viser departementet til funnene fra medarbeiderundersøkelsen som ble gjennomført i 2022 (MUST) hvor 93 prosent av respondentene rapporterte at de opplever *«godt ledelsesklime»* og 90 prosent *«høy grad av psykologisk trygghet»*. Spørsmålene som ligger til grunn for opplevelsen av *«psykologisk trygghet»* var om a) personene i min enhet er komfortable med å spørre hverandre om den riktige måten å gjøre noe på, b) i min enhet er det tillatt å ta opp problemer og vanskelige tema, c) hvis du gjør feil i din enhet, brukes det ofte mot deg og d) det er lett å spørre andre i enheten om hjelp. Departementet har på denne bakgrunn ikke holdepunkter for å si at *«arbeidssituasjonen i AMU også speiler arbeidsmiljøsituasjonen i store deler av etaten»*, slik det hevdes i varselet.

Etter departementets vurdering tyder funnene som knytter seg til ledelsesklima og psykologisk trygghet på at det heller ikke er grunnlag for å hevde at det generelt er en fryktkultur i etaten.

Til tross for de nevnte resultatene fra MUST-undersøkelsen, har det gjennom departementets behandling av varselet blitt tydelig at Arbeidstilsynet har enkelte utfordringer som etaten må fokusere på. Dette vil bli nærmere konkretisert i punktene under.

11.3.2 Mobbing/trakassering

Departementet viser til at 5,7 prosent av respondentene i MUST rapporterer å ha vært utsatt for mobbing/trakassering i løpet av de siste seks månedene. Videre er det 0,6 prosent som rapporterer å ha blitt utsatt for uønsket seksuell oppmerksomhet. Dette er for mange og alvorlig for dem det gjelder.

Varslerne har i møtet med departementet hevdet at det som kom frem i MUST-undersøkelsen vedrørende mobbing/trakassering ikke er blitt fulgt opp fra ledelsens side.

I direktørens redegjørelse til varselet opplyses følgende i denne forbindelse: *«Når det i varselet fremsettes generelle påstander om arbeidsmiljøet i dag i «store deler» av organisasjonen, med henvisning til enkelte funn i rapporten om mobbing/trakassering og forskjellsbehandling - så må vi bemerke at tallene som det er referert til bare ble angitt på virksomhetsnivå av STAMI. Det var derfor ikke mulig å vite hvem det gjelder eller om svarene er knyttet til en eller flere seksjoner og kontorsteder/miljøer.»* Ifølge redegjørelsen er MUST-undersøkelsen på dette punkt fulgt opp ved at arbeidsgiver i møter med medbestemmelsesapparatet og ledergruppen har *«gitt klare føringer om å oppfordre alle som har slike opplevelser til å varsle i linjen til nærmeste leder, tillitsvalgte, BHT eller via varslingskanalen for konkret oppfølging.»*

På denne bakgrunn finner departementet ikke at det er grunnlag for å hevde at MUST-undersøkelsens funn om trakassering/mobbing ikke er blitt fulgt opp. Departementet legger til grunn at Arbeidstilsynet fortsetter å jobbe med å forebygge mobbing og annen uønsket adferd.

11.3.3 Ytringsklima

Gjennom sin behandling av varselet har departementet fått indikasjoner på at det kan være noen utfordringer knyttet til det generelle ytringsklimaet i enkelte deler av etaten. Vi viser også til referat fra AMU-møtet i november 2022, hvor det (under punktet «Status fra arbeidsgiver») står at *«Direktøren har fått tilbakemelding fra nyansatte at de reagerer på det de omtaler som et lite positivt kommunikasjonsklima i etaten. Ledelsen har ansvaret for å bidra til et godt kommunikasjonsklima, men AMU må forholde seg til problematikken og mene noe om hvordan vi skal oppføre oss mot hverandre.»*

Departementet forventer på denne bakgrunn at etaten har særlig oppmerksomhet på dette fremover. Selv om dette er noe alle må bidra til, er det et arbeidsgiveransvar å se til at de ansatte arbeider innenfor et godt og trygt ytringsklima.

11.3.4 Seksjonsledernes arbeidsmiljø

I varselet tas det opp bekymring knyttet til seksjonsledernes arbeidsmiljø, særlig knyttet til arbeidspress, blant annet i avdeling Arbeidslivskriminalitet. Departementet registrer at dette er noe som arbeidstakerrepresentantene i AMU har tatt opp gjentatte ganger.

I MUST-undersøkelsen har for eksempel seksjonslederne i avdeling Arbeidslivskriminalitet rapportert at de nokså ofte har høye jobbkrav. Vi registrerer samtidig at det fremgår av MUST at de opplever høy grad av sosial trygghet og et meget positivt sosialt klima.

Departementet er kjent med at Arbeidstilsynet har flere pågående prosesser som angår seksjonsledernes arbeidsmiljø. I direktørens redegjørelse fremgår det at:

«I avdeling A-krim har man nedsatt en bredt anlagt arbeidsgruppe som har fått et konkret mandat og oppdrag. Et av hovedformålene med arbeidet er å oppnå varige endringer som skal sikre riktig arbeidsbelastning til alle seksjonsledere i avdelingen, i tillegg til en hensiktsmessig organisering for alle andre i avdelingen.»

I oversikten over Arbeidstilsynets oppfølging etter underveisevalueringen fremgår det at:

«Parallelt med pågående utviklingsprosess i Avdeling arbeidslivskriminalitet, er det under iverksettelse midlertidige kompenserende tiltak for å lette arbeidssituasjonen til seksjonslederne. Det vil bl.a. legges til rette for avlastning ved at kvalifiserte medarbeidere i avdelingen bistår med kvalitetssikring av utgående dokumenter i en tidsbegrenset periode. De midlertidige kompenserende tiltakene vil gi avdelingen nyttige erfaring knyttet til roller, ansvar og fordeling av oppgaver. Dette vil bli tatt med inn i en vurdering for om de midlertidige tiltakene bør bli varige tiltak eller ikke.»

Det er viktig at Arbeidstilsynet også framover har oppmerksomhet på utfordringer ved seksjonsledernes arbeidsmiljø og at disse håndteres på en forsvarlig måte.

11.3.5 Utfordringer knyttet til ledelse, roller og ansvar på de enkelte kontorlokasjonene

Som følge av den funksjonsbaserte organiseringen har mellomlederne i etaten ansvar for medarbeidere som sitter spredt på ulike kontorlokasjoner, hvilket medfører at det må utøves en viss grad av fjernledelse i form av både personalansvar og faglig oppfølging.

I møtet med departementet har varslerne gitt uttrykk for at det ikke er iverksatt tiltak for god fjernledelse og at enkelte ledere sjeldent/ikke besøker kontor hvor deres medarbeidere jobber. Det er også pekt på at mellomlederne har begrenset myndighet/oversikt til å løse lokale utfordringer som kan oppstå på de ulike kontorlokasjonene. Varslerne hevder også at det på flere kontorlokasjoner er uklart hvem som har det overordnede koordineringsansvaret, for eksempel i HMS-spørsmål.

I underveisevalueringen kom Menon/Fafo med anbefaling om at Arbeidstilsynet bør fokusere på å styrke mellomlederrollen:

«Arbeidstilsynet bør sikre at mellomledere har tilstrekkelige forutsetninger for å utøve god ledelse. Eksempler på tiltak fra Arbeidstilsynets ledere er blant annet opplæring i fjernledelse ettersom mange, både ansatte og ledere, opplever dette som utfordrende.»

Departementet understreker at en tydelig og tilstedeværende ledelse er viktig, ikke minst slik Arbeidstilsynet er organisert. Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for at rammene for utøvelse av lederskap er på plass, og at det tilrettelegges for kontakt mellom leder og medarbeider. Departementet registrerer at styrking av mellomlederrollen er et av satsingsområdene i 2024 og forutsetter at arbeidsgiver i den forbindelse jobber aktivt med å ta tak i disse utfordringene.

I den grad det eksisterer et udekket koordineringsbehov for å løse praktiske forhold og utfordringer på den enkelte kontorlokasjon, er det arbeidsgivers ansvar å sørge for at det iverksettes nødvendige tiltak.

11.3.6 Turnover og sykefravær

I varselet er det tatt opp at det er høy turnover i deler av etaten. I møtet med departementet fremholdt varslerne at det også er høyt sykefravær i deler av etaten. Departementet registrerer at dette er temaer som er tatt opp i AMU av arbeidstakerrepresentantene flere ganger de siste årene.

Både høy turnover og høyt sykefravær kan være en indikator på underliggende, arbeidsmiljørelaterte forhold, men det behøver ikke være det.

Departementet viser til at både turnover og sykefravær på etatsnivå er omtrent på samme nivå som i andre sammenlignbare statlige etater/offentlig forvaltning ellers. Vi registrerer imidlertid at det fremgår av etatens oppsummeringer av enhetenes arbeidsmiljø for 2020 og 2021 at det er til dels store variasjoner mellom avdelingene, uten at dette i seg selv behøver å ha betydning og kan ha en naturlig forklaring.

Selv om tallene for Arbeidstilsynet som helhet, verken når det gjelder turnover eller sykefravær, er spesielt høye, er det likevel viktig at arbeidsgiver følger med på utviklingen på alle nivåer og tar det med i sine risikovurderinger.

12 Oppsummering

Flere av de utfordringene som er behandlet i denne rapporten er allerede kjent for Arbeidstilsynet og flere av dem har også vært tatt opp i ulike fora. Arbeidstilsynet har iverksatt en rekke prosesser for å løse utfordringene, uten at det nødvendigvis har ført til ønsket resultat. Enkelte av disse prosessene fremstår for departementet som delvis overlappende og med noe uklar fremdrift og mål for ferdigstillelse. Arbeidstilsynet bør nå prioritere hvilke utfordringer som bør løses først, og ha en tydelig og koordinert plan for de ulike prosesser.

Departementet vil samtidig understreke at Arbeidstilsynet leverer gode resultater gjennom sin produksjon. Videre viser medarbeiderundersøkelsen at et flertall av etatens ansatte opplever at de har et meningsfylt arbeid og et godt arbeidsmiljø. De ansatte jobber kunnskapsbasert og målrettet med å løse Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag og med å sikre at etaten har den nødvendige tillit i samfunnet. Det er viktig at Arbeidstilsynet utnytter medarbeidernes kunnskap og kompetanse til beste for hele organisasjonen. Det er blant annet derfor departementet i tildelingsbrevet for 2024, i et eget avsnitt om tillitsreformen, nettopp understreker at *«Arbeidstilsynet skal jobbe videre med å tilrettelegge for at medarbeiderne får medvirke til organiseringen og planleggingen av arbeidet med sin erfaring og kompetanse.»*

Departementet understreker at utfordringene som det er pekt på i denne rapporten må håndteres av Arbeidstilsynet selv, og krever tett samarbeid mellom alle involverte parter. Det gjelder ledere på samtlige nivåer både i direktoratet og ytre etat, men også vernetjenesten, de tillitsvalgte og øvrige ansatte.