



*Undersøkelse av eksternt varsel til  
Arbeids- og inkluderingsdepartementet*

*Rapport av 13. februar 2024*

fra advokat Ingeborg Moen Borgerud  
i samarbeid med advokat Siri Flovikholm

*Konfidensiell*

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>6</b>
1.1	Bakgrunn.....	6
1.2	Oppdraget.....	6
1.3	Saksdokumenter og utredninger.....	7
1.3.1	Dokumentinnhenting.....	7
1.3.2	Rapport av august 2023 fra Menon Economics og Fafo.....	7
1.4	Hovedpunktene i eksternt varsel av 19. desember 2023.....	7
1.5	Departementets innledende behandling av varselet.....	8
1.6	Hovedpunktene i redegjørelsen fra Arbeidstilsynet.....	8
1.7	Direktøren har trukket seg fra sin stilling 19. januar 2024.....	8
1.8	Ny sammensetning av AMU fra 1. januar 2024.....	9
<b>2</b>	<b>SAMMENDRAG AV HOVEDPUNKTENE I VÅR VURDERING.....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>ARBEIDSMILJØLOVENS REGLER OM VARSLING.....</b>	<b>10</b>
3.1	Formålet med varslingsreglene.....	10
3.2	Hva kan det varsles om.....	10
3.3	Særlig om ekstern varsling.....	11
3.4	Arbeidstilsynets retningslinjer for mottak og håndtering av eksterne varsler.....	11
<b>4</b>	<b>ARBEIDSTILSYNETS ORGANISERING OG SAMFUNNSOPPDRAG.....</b>	<b>12</b>
4.1	Kort om Arbeidstilsynet.....	12
4.2	Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag.....	12
4.3	Arbeidstilsynets strategiske mål for 2024.....	12
4.4	Departementets styring av Arbeidstilsynet.....	13
4.4.1	Overordnet styringsprinsipp.....	13
4.4.2	Tildelingsbrevene for 2023 og 2024.....	13
4.4.3	Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeidstilsynet (2018).....	14
<b>5</b>	<b>SAMARBEIDSKLIMAET I AMU.....</b>	<b>14</b>
5.1	Arbeidsmiljøutvalget i Arbeidstilsynet.....	14
5.2	Påstander i varselet om samarbeidsklima og manglende tillit.....	14

5.3	Arbeidsgivers kommentarer .....	14
5.4	Evaluering av samarbeidsklima - Menon/Fafo-rapporten .....	15
5.5	Vår vurdering .....	15
<b>6</b>	<b>VARSLERNES ØVRIGE KRITIKK KNYTTET TIL ARBEIDET I AMU.....</b>	<b>15</b>
6.1	Varslernes påstander .....	15
6.2	Arbeidsgivers kommentarer .....	16
6.3	Vår vurdering .....	16
6.3.1	Møtehyppighet og utsendelse av saksdokumenter .....	16
6.3.2	Antall medlemmer i AMU .....	17
6.3.3	Opplæring .....	17
6.3.4	Endring i tilretteleggingsavtale - utgifter til overnatting.....	18
<b>7</b>	<b>REISE OG OPPHOLDSUTGIFTER TIL FORMØTER I AMU MV .....</b>	<b>18</b>
7.1	Rettslig utgangspunkt .....	18
7.2	Uttalelser i varselet.....	18
7.3	Arbeidsgivers kommentarer.....	19
7.4	Vår vurdering .....	19
<b>8</b>	<b>VERNETJENESTEN – INNDELING I VERNEOMRÅDER MV.....</b>	<b>20</b>
8.1	Rettslig utgangspunkt .....	20
8.2	Organisering av vernetjenesten i Arbeidstilsynet – verneområder.....	20
8.3	Påstander i varselet .....	20
8.4	Arbeidsgivers kommentarer .....	21
8.5	Menon/Fafos vurdering av verneområder .....	21
8.6	Vår vurdering .....	22
<b>9</b>	<b>ARBEIDET MED TILLITSREFORMEN .....</b>	<b>22</b>
9.1	Kort om tillitsreformen.....	22
9.2	Varslernes påstander .....	22
9.3	Arbeidsgivers kommentarer .....	22
9.4	Vår vurdering .....	22

<b>10</b>	<b>SYSTEMATISK HMS-ARBEID – INTERNKONTROLL .....</b>	<b>23</b>
10.1	Rettslig utgangspunkt .....	23
10.2	Varslernes påstander .....	24
10.3	Arbeidsgivers kommentarer .....	24
10.4	Særlig om avviksmeldinger .....	24
10.5	Vår vurdering .....	25
<b>11</b>	<b>ARBEIDSMILJØET I ETATEN .....</b>	<b>25</b>
11.1	Varslernes påstander .....	25
11.2	Arbeidsgivers kommentarer .....	25
11.3	Rettslig utgangspunkt .....	25
11.3.1	Arbeidsmiljølovens krav til forsvarlig arbeidsmiljø .....	25
11.3.2	Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet - rettslig utgangspunkt .....	26
11.4	Medarbeiderundersøkelsen MUST i 2022 .....	27
11.4.1	Kort om selve undersøkelsen .....	27
11.4.2	Hovedfunnene fra MUST undersøkelsen fra 2022 .....	28
11.4.3	Oppsummering i Arbeidstilsynets årsrapport for 2022 .....	28
11.4.4	Andre undersøkelser/kartlegginger av arbeidsmiljøet .....	29
11.5	Varslernes bekymring knyttet til fryktkultur, uro og krevende og krenkende ytringsklima .....	29
11.5.1	Varslernes bekymring .....	29
11.5.2	Arbeidsmiljølovens krav til et godt ytringsklima .....	29
11.5.3	Begrepet «fryktkultur» .....	30
11.5.4	Delkonklusjon .....	30
11.6	Opplysninger om trakassering .....	30
11.7	Turnover .....	31
11.7.1	Varslernes bekymringer .....	31
11.7.2	Arbeidsgivers kommentarer .....	31
11.7.3	Delkonklusjon .....	31
11.8	Sykefravær .....	32

11.9	Arbeidssituasjonen til seksjonslederne .....	32
11.9.1	Sammendrag av påstandene i varselet knyttet til seksjonslederne .....	32
11.9.2	Arbeidsgivers kommentarer til seksjonsledernes arbeidsmiljø .....	33
11.9.3	Menon/Fafo rapporten om seksjonsledernes arbeidsmiljø.....	34
11.9.4	Delkonklusjon.....	35
11.10	Vår samlede vurdering av om arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet er uforsvarlig og helseskadelig.....	35
	<b>VEDLEGG – DOKUMENTLISTE .....</b>	<b>36</b>

## VURDERING AV VARSEL AV 19. DESEMBER 2023

### 1 INNLEDNING

#### 1.1 Bakgrunn

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (heretter departementet) mottok 19. desember 2023 et eksternt varsel fra hovedverneombudet og tre medlemmer av Arbeidstilsynets arbeidsmiljøutvalg. Varselet inneholder dels generelle påstander, og dels konkrete eksempler på forhold varslerne mener er lovstridige. Departementet har, i forståelse med varslerne, forelagt varselet for Arbeidstilsynets direktør, som har gitt departementet sin redegjørelse for de forholdene som omtales i varselet.

Hensett blant annet til Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag er det viktig raskt å avklare om de forholdene som er omtalt i varselet er å anse som brudd på gjeldende arbeidsmiljølovgivning, og hvordan varselet bør følges opp. Departementet har som ledd i oppfølgingen av det eksterne varselet, besluttet å innhente en juridisk vurdering av om forhold omtalt i varselet antas å være lovstridige. Oppdraget er gitt til Arntzen de Besche Advokatfirmaet AS v/advokat Ingeborg Moen Borgerud, jf. punkt 1.2.

Uavhengig av at det er innkommet et eksternt varsel til departementet så har Arbeidstilsynet, som arbeidsgiver, plikt til løpende å sørge for at bestemmelser gitt i, og i medhold av arbeidsmiljøloven blir overholdt. Det er også opp til arbeidsgiver å påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og om nødvendig sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse.

#### 1.2 Oppdraget

Departementet ga 26. januar 2024 Arntzen de Besche Advokatfirmaet AS v/advokat Ingeborg Moen Borgerud følgende oppdrag:

##### *«Advokatoppdrag – Varsel om kritikkverdige forhold i Arbeidstilsynet*

*Arbeids- og inkluderingsdepartementet mottok 19. desember 2023 et eksternt varsel fra ansatte i Arbeidstilsynet om påstått kritikkverdige forhold i etaten. Departementet har, i forståelse med varslerne, forelagt varselet for Arbeidstilsynets direktør, som har gitt departementet en nærmere redegjørelse av de forhold som omtales i varselet.*

*Varselet gjelder rammebetingelsene for å utføre verv som representant i arbeidsmiljøutvalget (AMU) og en generell bekymring for arbeidsmiljøsituasjonen i etaten. Av hensyn til departementets videre behandling av varselet, og ivaretagelse av Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag, er det viktig raskt å få en vurdering av de påstander som fremsettes i varselet om brudd på arbeidsmiljølovens regler. På denne bakgrunn gir departementet advokatfirmaet Arntzen de Besche AS v/advokat Ingeborg Moen Borgerud i oppdrag 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. I den grad det ikke foreligger tilstrekkelige opplysninger i saken som gjør det mulig å vurdere om det foreligger brudd på arbeidsmiljøloven, kan oppdragstaker eventuelt foreslå hvordan de påståtte kritikkverdige forholdene bør følges opp.*

*Oppdragsgiver kan foreta nødvendige presiseringer og tilføyelser i mandatet ved behov.*

*Departementets kontaktperson er Anne Karine Plahter.*

*Arbeidet skal munne ut i en rapport som skal overleveres departementet så raskt som mulig, og senest innen 15. februar 2024.»*

### 1.3 Saksdokumenter og utredninger

#### 1.3.1 Dokumentinnhenting

Det foreligger en betydelig dokumentmengde i saken. Som bilag til vår rapport følger en oversikt over de sentrale dokumentene vi har fått oversendt eller innhentet. Flere av dokumentene er bilag til henholdsvis varselet og arbeidsgivers redegjørelse. I varselet beskrives enkelte konkrete *eksempler*. Det ligger utenfor vårt oppdrag å vurdere om enkeltansatte i Arbeidstilsynet har hatt et uforsvarlig arbeidsmiljø og om noen av disse har vært utsatt for trakassering. Slike vurderinger må foretas av arbeidsgiver og vil bero på en konkret vurdering av den enkelte sak.

Det fremgår av mandatet at vi skal basere vår vurdering på det skriftlige materialet som foreligger i saken, herunder varselet og redegjørelsen fra Arbeidstilsynet med vedlegg, samt rapport av august 2023 fra Menon Economics og Fafo. I tillegg bygger vi på offentlig tilgjengelig informasjon.

#### 1.3.2 Rapport av august 2023 fra Menon Economics og Fafo

Oppdraget til Menon Economics og Fafo er gitt av Arbeidstilsynet. Arbeidet munnet ut i en rapport, av august 2023, som inneholder en «underveisevaluering». Evalueringen bygger på informasjon gitt fra Arbeidstilsynets ansatte gjennom intervjuer og spørreundersøkelse, samt workshop med Arbeidstilsynets ledere. Etter det opplyste er denne informasjonen supplert med dokumentstudier.<sup>1</sup> Bakgrunnen for evalueringsoppdraget er beskrevet i årsrapporten til Arbeidstilsynet i 2021 hvor det vises til at den nye organisasjonsmodellen hadde virket i drøyt to år, og at det ville bli gjennomført en evaluering av om den fungerte i tråd med intensjonene og etter hensikten. I tillegg ønsket Arbeidstilsynet å få evaluert organiseringen av vernetjenesten og medbestemmelsesapparatet.

I rapporten gir Menon/Fafo enkelte innspill til virksomheten, og legger således forholdene til rette for løpende justeringer fra Arbeidstilsynets side som arbeidsgiver. Vi har sitert deler av rapporten som vi anser er relevant for vårt oppdrag. For et fullstendig bilde av underveisevalueringen til Menon/Fafo vises det til deres rapport.

### 1.4 Hovedpunktene i eksternt varsel av 19. desember 2023

Hovedverneombudet («HVO») i Arbeidstilsynet og tre arbeidstakerrepresentanter i tilsynets arbeidsmiljøutvalg («AMU») varslet 19. desember 2023 til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om påståtte kritikkverdige forhold i Arbeidstilsynet. Kritikken gjelder rammebetingelsene for arbeidet i AMU og bekymring for arbeidsmiljøet til ansatte i etaten. Varslerne skriver blant annet:

*«Vi er alvorlig bekymret for arbeidsmiljøsituasjonen i vår etat, som vi mener er kritikkverdig og helseskadelig. Vi har på ulik måte meldt fra om vår bekymring til AMU gjennom flere år, spesielt etter og i tilknytning til den siste omorganiseringen vår 2020.*

*Rammebetingelsene for å utføre verv som AMU representanter er kritikkverdige, hvor vi som representanter i over 4 år, blir møtt med nustillit.*

*Etter tallrike initiativer fra arbeidstakerrepresentantene, har arbeidssituasjonen ikke forbedret seg. Tvert imot opplever vi økende organisatoriske tiltak fra arbeidsgiver, som vanskeliggjør ivaretagelse av vervet. Vi vurderer at arbeidssituasjonen i AMU også speiler arbeidsmiljøsituasjonen i store deler av etaten, med fryktkultur, uro, kognitiv dissonans, stress og resignasjon.»*

---

<sup>1</sup> Rapport av august 2023 fra Menon Economics og Fafo side 9.

Varslerne ba om at departementet bistår Arbeidstilsynet og undersøker de beskrevne forholdene, for å sikre:

- et fullt forsvarlig arbeidsmiljø til alle ansatte i etaten
- at arbeidsgiver følger opp på sine plikter i henhold til arbeidsmiljøloven § 2-1 om arbeidsgivers plikter og Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).

Varslet er ikke rettet mot navngitte personer, men mot Arbeidstilsynet som arbeidsgiver.

### 1.5 Departementets innledende behandling av varselet

Vi har fått opplyst at departementet, i forståelse med varslerne, har forelagt varselet for Arbeidstilsynets direktør, som har gitt departementet en nærmere redegjørelse av de forhold som omtales i varselet. Departementet orienterte varslerne i uke 4 om beslutningen om å innhente en juridisk vurdering. Videre har departementet understreket arbeidsgivers ansvar etter arbeidsmiljøloven kapittel 2 A. Varslerne har fått innsyn i direktørens redegjørelse med vedlegg. Det ble avholdt et møte mellom varslerne og departementet 5. februar 2024.

### 1.6 Hovedpunktene i redegjørelsen fra Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har gitt en redegjørelse (tilsvar) 16. januar 2024 til departementet. Redegjørelsen er undertegnet av fungerende direktør Ronny Jørgenvåg på vegne av direktøren. I redegjørelsen gis det uttrykk for at den omstendighet at hovedverneombudet og tre av arbeidstakerrepresentantene i AMU har valgt å levere et varsel til departementet, i seg selv må tolkes som et tydelig signal om at det er behov for en bedre dialog med HVO og AMU om arbeidsmiljøet generelt, arbeidsmiljømessige utfordringer og prosesser for nødvendig oppfølging. Arbeidstilsynet uttaler videre:

*«Santidig som vi anerkjenner at det foreligger utfordringer knyttet til samarbeidet i AMU, så har vi behov for å være tydelig på at vi ikke har informasjon som underbygger de fremsatte påstandene om at arbeidsmiljøet i etaten er uforsvarlig og/eller helseskadelig. Vi kjenner oss ikke igjen i påstander om at det foregår omfattende brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det stemmer heller ikke at det ikke arbeides systematisk med HMS i virksomheten, eller at kartlegginger og risikovurderinger av arbeidsmiljømessige forhold ikke gjøres.»*

### 1.7 Direktøren har trukket seg fra sin stilling 19. januar 2024

Trude Vollheim har trukket seg fra sin stilling som direktør for Arbeidstilsynet. Direktørens beslutning ble publisert på Arbeidstilsynets hjemmesider 19. januar 2024. Hun begrunner sin beslutning slik:

*«Etter grundig og tung vurdering har jeg gitt AID beskjed om at jeg trekker meg fra min stilling med umiddelbar virkning, sier Trude Vollheim.*

*Selv om jeg i stort ikke kjenner meg igjen i beskrivelsene av Arbeidstilsynet som gis i varselet og media, så vil jeg av hensyn til alle ledere og ansatte nå fratre slik at etaten forhåpentligvis kan få ro til å konsentrere seg om det viktige samfunnsoppdraget som etaten har. Begrunnelsen for at jeg ikke kjenner meg igjen, har jeg gjort grundig rede for og dokumentert i redegjørelsen som er sendt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Dette er ikke en beslutning det var lett å ta, men gitt situasjonen den eneste riktige nå. Jeg vil takke alle de dyktige medarbeiderne og lederne i Arbeidstilsynet for samarbeidet gjennom sju år. Jeg er stolt over den innsatsen etaten gjør hver dag for det norske arbeidslivet, sier Vollheim.»*



Vi har fått opplyst at Ronny Jørgenvåg fungerer som direktør i Arbeidstilsynet inntil ny direktør er utnevnt.

#### 1.8 Ny sammensetning av AMU fra 1. januar 2024

Fra 1. januar 2024 er det oppnevnt et nytt arbeidsmiljøutvalg, hvor flere medlemmer er nye i AMU-sammenheng. Hovedverneombudet fortsetter som medlem av AMU. De øvrige varslerne har opplyst at de har valgt ikke å ta gjenvalg.

## 2 SAMMENDRAG AV HOVEDPUNKTENE I VÅR VURDERING

- **Vi har ikke grunnlag for å konkludere med at det generelle arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet er uforsvarlig og/eller helseskadelig**

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.

- **Vi har heller ikke grunnlag for å konkludere med at det er en fryktkultur i hele eller store deler av Arbeidstilsynets virksomhet**

- **Det er imidlertid grunn til å anta at arbeidsmiljøet til enkeltansatte, ikke oppfyller kravene 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.

- **Arbeidstilsynets arbeid med helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid) i egen virksomhet er ikke i strid med arbeidsmiljølovgivningen**

Arbeidstilsynet har gjennomgående rutiner som tilfredsstillende de kravene som stilles i HMS-lovgivningen og tilsynet foretar systematiske kartlegginger og risikovurderinger av arbeidsmiljømessige forhold i egen virksomhet. Vi har begrenset informasjon om arbeidsgivers oppfølging av de funnene og avvikene som avdekkes.

- **Samarbeidsklimaet i AMU har vært utfordrende og ikke tilstrekkelig tillitsbasert**

Både varslerne og arbeidsgiver er i utgangspunktet enige om at samarbeidsklimaet ikke har vært godt. Det samme kommer frem av rapporten fra Menon/Fafo. Arbeidsgiver og varslerne er uenige om hva som er årsaken til samarbeidsproblemer. Årsakene kan være sammensatte, og vi anser det ikke hensiktsmessig å forsøke å kartlegge årsakene til et krevende samarbeidsklima og tillitsforholdene mellom medlemmene i AMU i tiden før varselet innkom til departementet. Samtlige medlemmer av arbeidsmiljøutvalget, uansett om de er valgt eller utpekt av arbeidsgiver eller de ansattes organisasjoner, har et ansvar for å bidra til et godt og konstruktivt samarbeidsklima.

- **Det er ikke brudd på arbeidsmiljøloven at arbeidsgiver som utgangspunkt ikke dekker reise- og oppholdsutgifter til formøter som arbeidstakerrepresentantene ønsker å gjennomføre før AMU-møtene**

Lovens utgangspunkt er at verneombud og ansattes representanter i AMU skal få dekket utgiftene de har i forbindelse med vervene. Dette omfatter også reise- og oppholdsutgifter i forbindelse med møtene i AMU. Disse utgiftene blir dekket. Uenigheten gjelder reise- og oppholdsutgifter til formøter for arbeidstakernes representanter i AMU. Arbeidsgiver har gitt føringer om at eventuelle formøter bør kunne tas digitalt, og har besluttet at reiseutgifter til formøter ikke skal dekkes. Etter vår vurdering er dette ikke i strid med arbeidsmiljøloven. Arbeidsgivers beslutning begrenser ikke hvilken tid medlemmene av AMU kan bruke på sine verv.

### 3 ARBEIDSMILJØLOVENS REGLER OM VARSLING

#### 3.1 Formålet med varslingsreglene

Varslingsreglene er begrunnet i et ønske om å legge til rette for et åpent og godt yringsklima. Åpenhet, innsyn og rom for kritikk er grunnleggende for kvalitetssikring og utvikling av virksomheten og arbeidsmiljøet. Formålet med å varsle er å gjøre arbeidsgiver oppmerksom på kritikkverdige forhold slik at forholdene kan rettes opp eller forbedres. Arbeidsmiljølovens regler om varsling bygger på en erkjennelse av at det er viktig både for virksomheten og for samfunnet at arbeidstakere kan si fra om kritikkverdige forhold uten å bli møtt med noen form for gjengjeldelse.

#### 3.2 Hva kan det varsles om

Retten til å varsle om kritikkverdige forhold er lovfestet i arbeidsmiljølovens kapittel 2A.

Det følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-1 at enhver arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Formuleringen «kritikkverdige forhold» er en rettslig standard. Hva som menes med varsel om kritikkverdige forhold er definert i arbeidsmiljøloven § 2 A-1 andre ledd som lyder:

*«(2) Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære*

- a. *fare for liv eller helse*
- b. *fare for klima eller miljø*
- c. *korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet*
- d. *myndighetsmisbruk*
- e. *uforsvarlig arbeidsmiljø*
- f. *brudd på personopplysningsikkerheten»*

Arbeidstakere i Arbeidstilsynet har den samme retten til å varsle om kritikkverdige forhold i egen virksomhet som enhver annen arbeidstaker. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten sendes vanligvis til arbeidsgiver, jf. også Arbeidstilsynets varslingsrutiner. Arbeidsmiljøloven åpner for at det kan varsles eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller en annen offentlig myndighet, jf. punkt 3.3.

### 3.3 Særlig om ekstern varsling

Varselet er gitt til departementet. Det dreier seg derfor om et eksternt varsel i henhold til aml. § 2 A-2 (2) hvor det fremgår at arbeidstaker alltid kan varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller til en annen offentlig myndighet.

Aml. § 2 A-3 gjelder arbeidsgivers aktivitetsplikt ved varsling, og fastsetter at arbeidsgiver skal sørge for at varselet «innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt». Bestemmelsen gjelder ikke direkte for ekstern varslingsmottaker, men hensynene bak varslingsbestemmelsene taler for at ekstern varslingsmottaker har en tilsvarende aktivitetsplikt. Tilsvarende prinsipper følger dessuten langt på vei av forvaltningsrettslige prinsipper.

Hva som skal regnes som «rimelig tid» må ifølge forarbeidene «vurderes konkret i det enkelte tilfellet i lys av varselets alvorlighetsgrad, hvor viktig er det med rask avklaring og hvor lang tid det praktisk vil ta å undersøke forholdet. Ressursmessige hensyn vil også kunne inngå i en slik vurdering», jf. Prop. 74 L (2018-2019) side 52.

Hva som ligger i kravet om at varselet skal bli «tilstrekkelig undersøkt» må vurderes konkret i hver enkelt sak. Verken arbeidsgiver eller offentlig myndighet som mottar et eksternt varsel vil ha plikt til å gjøre grundigere undersøkelser enn det varselet saklig sett gir grunnlag for. Etter omstendighetene vil en konstatering av at et varsel er grunnløst kunne være tilstrekkelig, jf. Prop. 74 L (2018-2019) side 36 og 52.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-7 fastsetter særlige regler om taushetsplikt ved ekstern varsling til offentlig myndighet. Mottakerorganet plikter å hindre at andre får kjennskap til arbeidstakerens navn eller andre identifiserende opplysninger. Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter og deres representanter. Den som har krav på taushet, kan også oppheve denne.

### 3.4 Arbeidstilsynets retningslinjer for mottak og håndtering av eksterne varsler

Arbeidstilsynet har, i egenskap av å være tilsynsmyndighet, gitt retningslinjer i januar 2019 for mottak og håndtering av eksterne varsler til offentlige myndigheter. Det fremgår av retningslinjene (side 5) at:

*«Hvordan en offentlig myndighet mottar og håndterer eksterne varsler, reguleres av arbeidsmiljøloven kapittel 2 A, forvaltningsloven og kravet til god forvaltningsskikk, men også av spesiallovgivningen til den enkelte myndighet. Retningslinjene gjelder eksterne varsler innenfor eget ansvars- og myndighetsområde, men omtaler også hvordan offentlige myndigheter kan videresende eksterne varsler som faller inn under andre myndigheters myndighetsområde.»*

Det fremgår videre av retningslinjene (side 12) at:

*«Noen varslere forventer at offentlige myndigheter har plikt til å undersøke og saksbehandle innholdet i selve varselet og sørge for en effektiv varslerbeskyttelse. De forventer med andre ord at myndigheten skal utøve det samme ansvaret som en arbeidsgiver har overfor egne arbeidstakere. Men ingen offentlig myndighet har et slikt ansvar, med mindre det konkret går frem av hjemler og myndighetsgrunnlag hos den enkelte myndighet.»*

Endelig følger det av retningslinjene (side 13) at:

*«Når dere undersøker varselet, må dere være bevisst på at varselet er en påstand om ett eller flere kritikkverdige forhold. Rettsikkerheten til virksomheten, arbeidsgiveren og arbeidstakerne må ivaretas. Dere må derfor sikre at virksomheten eller arbeidsgiver får mulighet til å gi sin versjon av det kritikkverdige forholdet. Planlegg hvordan dere skal hente inn forklaringen uten å avsløre identiteten til*

*varsleren. Alternativt kan varsleren løse offentlige myndigheter fra taushetsplikten gjennom skriftlig fullmakt».*

Som Arbeidstilsynet selv påpeker, i sine retningslinjer fra 2019, har ingen offentlig myndighet plikt til å utøve det samme ansvaret som en arbeidsgiver har for egne ansatte, men en eksternt mottaker av et varsel plikter å behandle dette i samsvar med god forvaltningsskikk og prinsippene i aml. kap. 2 A. Hvordan dette bør gjøres er i liten grad lovregulert, jf. punkt 3.3. Vi nevner for ordens skyld at den kunnskap departementet får gjennom behandlingen av et eksternt varsel, kan i noen tilfeller få betydning for departementets oppfølging av Arbeidstilsynet som underordnet etat, men det ligger utenfor vårt mandat.

## **4 ARBEIDSTILSYNETS ORGANISERING OG SAMFUNNSOPPDRAG**

### **4.1 Kort om Arbeidstilsynet**

I Arbeidstilsynet arbeider det i dag ca. 740 personer fordelt på 29 kontorlokasjoner i 23 forskjellige byer i hele landet. Størrelsen på kontorene varierer i stor grad, jf. arbeidsgivers redegjørelse punkt 3.1.

Arbeidstilsynet gikk fra 1. januar 2020 fra en organisasjonsmodell basert på geografisk organisering til en funksjonsbasert organisasjonsmodell. Arbeidstilsynet består i dag av et direktorat og en ytre etat med seks avdelinger og tilhørende seksjoner. Arbeidstilsynet har funksjonsinndeling som hovedprinsipp, men de to største avdelingene (avdeling Tilsyn og avdeling A-krim) har geografisk fordeling på seksjonsnivå. Overordnet er overgangen til en funksjonsbasert struktur vurdert som riktig og hensiktsmessig for at Arbeidstilsynet skal kunne løse samfunnsoppdraget på en god måte. Vi viser til Menon/Fafo-rapporten punkt 12.

### **4.2 Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag**

Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag er gitt av Stortinget. Arbeidstilsynet skal legge premisser for, samt følge opp at virksomhetene holder et høyt nivå med hensyn til helse, arbeidsmiljø og sikkerhet. Arbeidstilsynet skal, på et faglig og selvstendig grunnlag, følge opp, at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter arbeidsmiljølovgivningen, og annet regelverk som er tillagt Arbeidstilsynets myndighet. For å kunne ivareta samfunnsoppdraget er det viktig at Arbeidstilsynet har tillit og troverdighet i offentligheten.

Arbeidstilsynets samfunnsoppdrag er relevant av flere grunner. Først og fremst fordi Arbeidstilsynet er det statlige organet som har som oppgave å følge opp alle virksomheter i privat og offentlig sektor, for å sikre at kravene til et forsvarlig arbeidsmiljø ivaretas. Når det varsles om at det samme organet ikke klarer å etterleve det regelverket Arbeidstilsynet er satt til å forvalte, vil det kunne få betydning for den legitimitet og tillit som det er viktig at Arbeidstilsynet har hos virksomhetene og i befolkningen.

### **4.3 Arbeidstilsynets strategiske mål for 2024**

Arbeidstilsynet har fastsatt seks strategiske målsetninger for 2024. Innen utgangen av 2024 skal Arbeidstilsynet ha<sup>2</sup>:

- redusert andelen virksomheter med høy risiko i prioriterte målgrupper med 20 % sammenlignet med 2022

---

<sup>2</sup> Arbeidstilsynets hjemmeside.

- oppnådd høy bruk av digitale selvbetjeningsverktøy blant alle virksomheter med ansatte
- gitt opplæring om arbeidsmiljølovgivningen og godt arbeidsmiljø for alle nye arbeidsutførere
- bidratt til at flere trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert, sammenlignet med 2022
- styrket prioriterte oppgaver tilsvarende 60 årsverk
- styrket og videreutviklet eget arbeidsmiljø i 2024 sammenlignet med resultatene som foreligger i 2022 (vår understrekning)

#### 4.4 Departementets styring av Arbeidstilsynet

##### 4.4.1 Overordnet styringsprinsipp

Departementet har, som overordnet forvaltningsorganorgan, ansvar for å følge opp Arbeidstilsynet som underliggende etat.

Departementets styring av Arbeidstilsynet bygger på mål- og resultatstyring som det overordnede styringsprinsippet. Styringen ivaretas gjennom en formalisert styringsdialog mellom etatsstyrende avdeling i departementet og Arbeidstilsynet som underordnet etat. Dialogen omfatter både den årlige og langsiktige styringen. Nærmere krav fastsettes av departementet i årlige tildelingsbrev.

##### 4.4.2 Tildelingsbrevene for 2023 og 2024

Det fremgår av departementets tildelingsbrev for 2023 at Arbeidstilsynet skal prioritere følgende tre mål:

- Virksomhetenes systematiske arbeid med forebyggende arbeidsmiljø, helse og sikkerhet. Arbeidstilsynet skal således følge opp at virksomhetene ivaretar sitt ansvar for systematisk forebyggende HMS-arbeid og bidrar til å hindre arbeidsrelatert sykdom, skade og uforsvarlige arbeidsforhold.
- Virksomhetene ivaretar seriøse og anstendige arbeidsvilkår. Arbeidstilsynet skal følge opp at virksomhetene ivaretar sitt ansvar etter gjeldende krav til lønns- og arbeidsvilkår.
- Arbeidslivskriminalitet skal avdekkes og bekjempes.

Andre prioriterte oppgaver i tildelingsbrevet for 2023 var angitt å være «Samarbeid med STAMI og Petroleumstilsynet»<sup>3</sup>, «Samarbeid med partene» og «Regelverksutvikling». Når det gjelder budsjett-rammene i kapittel 640, post 1 fremgår det blant annet at bevilgningen ble styrket med 25 mill. kroner til økt kapasitet og kompetanse, noe som blant annet innebærer styrket tilsyn og kontroll, styrket kunnskapsoppbygging, samt utvikling og drift av en godkjenningsordning for bemanningsforetak. Det fremgår videre at bevilgningen er redusert med 4,2 mill. kroner knyttet til gevinstrealisering ved reduserte reiseutgifter.

Tildelingsbrevet for 2024 har de samme tre hovedmål som angitt for 2023, samt de samme øvrige prioriterte oppgavene. I tillegg har departementet i tildelingsbrevet for 2024 supplert med at «Styrket samarbeid med helsemyndighetene», «oppfølging av tillitsreformen» og «yrkesdykking» skal være prioriterte oppgaver.

---

<sup>3</sup> Petroleumstilsynet endret navn til Havindustritilsynet fra 1. januar 2024.

#### 4.4.3 Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeidstilsynet (2018)

Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeidstilsynet, fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet 24. mai 2018, inneholder nærmere regler for Arbeidstilsynets virksomhet. Det fremgår blant annet av instruksen at den interne kontrollen skal være basert på risiko og vesentlighet og tilpasset Arbeidstilsynets egenart. Videre skal systemer for risikostyring og internkontroll utformes og gjennomføres slik at det gir en rimelig grad av sikkerhet for at fastsatte mål- og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv, rapporteringen er pålitelig og at virksomheten drives i samsvar med lover og regler.

## 5 SAMARBEIDSKLIMAET I AMU

### 5.1 Arbeidsmiljøutvalget i Arbeidstilsynet

Arbeidsmiljøutvalget (AMU) i Arbeidstilsynet er etatens øverste rådgivende organ innen arbeidsmiljø og HMS-arbeid. Utvalget består av fem representanter utpekt av arbeidsgiver og fem representanter utpekt av arbeidstakernes organisasjoner i virksomheten. Arbeidstakerrepresentantene utpekes av organisasjonene for to år om gangen. Utvalgets leder velges for ett år om gangen, og ledervervet skifter mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Ved uenighet i utvalget avgjøres saken ved avstemning. Ved stemmelikhet er lederens stemme utslagsgivende. Med virkning fra januar 2024 er det valgt et nytt arbeidsmiljøutvalg hvor flere av medlemmene er nye i AMU-sammenheng.

Det følger av aml. § 7-2 (1) at arbeidsmiljøutvalget skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd. De lovbestemte arbeidsoppgavene til arbeidsmiljøutvalget fremgår av aml. § 7-2.

I varslet gis det flere eksempler på forhold varslerne opplever som kritikkverdige, se punkt 6. Vi behandler først påstanden knyttet til samarbeidsklimaet i AMU, og deretter de øvrige punktene som varslerne opplever som kritikkverdige.

### 5.2 Påstander i varselet om samarbeidsklima og manglende tillit

Varslerne hevder at rammebetingelsene for å utføre vervene som AMU representanter er kritikkverdige, og opplyser at de som representanter for de ansatte i over 4 år, blir møtt med mistillit. Som bilag til varselet fulgte saksfremlegg 28/2023 av 22. juni 2023 hvor deres synspunkter om rammebetingelsene for å utføre verv som arbeidstakerrepresentanter i AMU, fremgår.

### 5.3 Arbeidsgivers kommentarer

Arbeidsgiver fremholder at varselet i seg selv må tolkes som et tydelig signal om at det er behov for en bedre dialog med hovedverneombudet og arbeidsmiljøutvalget om arbeidsmiljøet generelt, arbeidsmiljømessige utfordringer og prosesser for nødvendig oppfølging. Arbeidsgiver skriver videre:

*«Forbedring og utvikling av partssamarbeidet, inkludert arbeidsmiljøutvalgets arbeid, er jevnlig på agendaen til direktøren. Det gjennomføres årlige samlinger, møter og evalueringer med medbestemmelsesapparatet, vernetjeneste og representanter fra arbeidsgiver. Senest rett før jul 2023 ble det avtalt med de hovedtillitsvalgte at det skal gjennomføres en felles samling for HTV-utvalget og AMU i februar 2024. På agendaen står bl.a. arbeidsmiljø, samarbeidsklima og rolleforståelse. Samlingen som går over to dager arrangeres av arbeidsgiver, med bistand fra både BHT og den eksterne foredragsholderen Arne Bernhardsen.»*

Når det gjelder samarbeidsklimaet i AMU uttalte arbeidsgiver:

*«Samtidig som vi anerkjenner at det foreligger utfordringer knyttet til samarbeidet i AMU, så har vi behov for å være tydelig på at vi ikke har informasjon som underbygger de fremsatte påstandene om at arbeidsmiljøet i etaten er uforsvarlig og/eller helseskadelig. Vi kjenner oss ikke igjen i påstander om at det foregår omfattende brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det stemmer heller ikke at det ikke arbeides systematisk med HMS i virksomheten, eller at kartlegginger og risikovurderinger av arbeidsmiljømessige forhold ikke gjøres.»*

#### **5.4 Evaluering av samarbeidsklima - Menon/Fafo-rapporten**

I rapporten fra Menon/Fafo kapittel 11 s. 70 fremgår følgende:

*«Mens deltakerne i HTV-utvalget i all hovedsak vurdere dette som et godt fora å delta i, beskrives samarbeidsklimaet i AMU mer utfordrende. Informanter på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden viser til at forholdet mellom partene er krevende. Det er imidlertid ingen som knytter dette direkte til ny organisering. Men, informanter fremhever at gitt den store endringen Arbeidstilsynet har vært gjennom, er det særlig viktig med et velfungerende AMU.»*

I rapporten punkt 12.4 heter det:

*«Når det gjelder AMU fremsto dette på undersøkelsestidspunktet som et utvalg preget av krevende samarbeidsforhold. Dette er selvsagt ikke ukjent i Arbeidstilsynet. Men, det er like fullt kritisk i en organisasjon som har vært gjennom store endringsprosesser og der det er utfordringer knyttet til verneområdene.»*

Menon/Fafo fremholder at det er behov for å forbedre samarbeidsforholdene i AMU. Det vises til at det er igangsatt tiltak for å bedre samarbeidsforholdene i AMU og at dette er et viktig arbeid, som bør prioriteres framover.

#### **5.5 Vår vurdering**

Det er ingen tvil om at samarbeidsforholdet i arbeidsmiljøutvalget har vært krevende. Dette er varslerne og arbeidsgiver i utgangspunktet enige om, og det underbygges av de vurderinger som er foretatt av Menon/Fafo. Det er ulike vurderinger av hva som er årsakene til at samarbeidsklimaet har vært krevende. Varslene er av den oppfatning at de har blitt møtt med mistillit, mens arbeidsgiversiden peker på at arbeidstakersiden er for rigide og mindre opptatt av å jobbe for et godt arbeidsmiljø sammen med arbeidsgiver.

Det er vanskelig å ta stilling til hvorfor samarbeidet i AMU ikke har fungert så godt som det burde. Medlemmene har forskjellige oppfatninger av dette. 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. I den grad det er uenighet knyttet til en konkret sak, avgjøres dette ved stemmegivning, jf. forskrift om organisering, ledelse og medvirkning. Uenighet i utvalget må håndteres profesjonelt og medlemmene må bestrebe seg på å få til en god kommunikasjon, slik at utvalget kan utføre sine lovpålagte oppgaver.

## **6 VARSLERNES ØVRIGE KRITIKK KNYTTET TIL ARBEIDET I AMU**

### **6.1 Varslernes påstander**

Varslerne opplyser i varselet at de opplever at

- Dokumentasjonen som følger sakene, og som skal tas opp i AMU, er omfattende og blir utsendt til arbeidstakerrepresentantene 4-7 dager før selve AMU-møtet.
- Krav om å redusere antall planlagte møter, som medfører uakseptabelt tids- og arbeidspress
- Øking av antall ekstraordinære møter, som medfører uakseptabelt tids- og arbeidspress
- Krav om at de ikke får lov å forberede seg i fellesskap i formøter
- Krav om at antall medlemmer bør reduseres, som vil medføre økt arbeidspress
- Motstand mot opplæring for utvalgets medlemmer, hvor hensikten er å øke kompetanse og rolleforståelsen i utvalget
- En representant er blitt nektet fortsettelse av sin tilretteleggingsavtale som funksjonshemmet, mht overnatting før utenbys arbeidsoppgaver.

## 6.2 Arbeidsgivers kommentarer

Arbeidsgiver skriver dette i sin redegjørelse om antall møter:

*«Det gjennomføres fysiske møter i Trondheim for både HTV-utvalget og AMU, i tillegg til at det avholdes digitale møter imellom de fysiske. Ekstraordinære møter avholdes digitalt ved behov, og enkelte saker behandles på e-post. HTV-utvalget avholder møter ca. 10 ganger i året og AMU-utvalget møtes normalt 4-6 ganger i året. Minst halvparten gjennomføres som fysiske møter som går over en eller flere heldager. Møteplan for det kommende året drøftes i med de tillitsvalgte og fastsettes etter enighet. Se vedlagte møteplaner og årshjul for AMU og HTV-utvalget i 2024.»*

Vi har videre fått opplyst fra arbeidsgiver at AMU planlegger for faste møter i løpet av et år, men sett i lys av at organisasjonen har stått i en organisasjonsendring, og nå er inne i en tid med diverse utviklingsarbeid og flere pågående prosesser har dette ført til at AMU har hatt behov for å møtes til ekstra møter digitalt. I 2023 ble det til sammen tre ekstra møter á 2 timer (i februar, mars og september) noe som kan ha medført noe kort utsending av saksfremlegg før møtene.

## 6.3 Vår vurdering

### 6.3.1 Møtehyppighet og utsendelse av saksdokumenter

Når det gjelder møtehyppighet for AMU står det følgende på Arbeidstilsynets hjemmeside:

*AMU bestemmer selv hvor ofte de skal ha møter, men normalt skal det holdes minst 4 møter hvert år. Dersom to medlemmer krever det, skal utvalget holde møte.*

En gjennomgang av protokollene fra AMU-møtene de to siste årene viser at det i 2022 ble avholdt seks møter (ingen ekstraordinære), mens det i 2023 ble avholdt åtte møter (inkludert tre ekstraordinære møter).

Ved behandling av forslag til møtedatoer i AMU i 2023 (sak 57/2022) fremgår følgende fra protokollen fra møte 23. november 2022:

*«Arbeidstakersiden mener det på grunn av forestående oppgaver og «hengesaker» fra tidligere møter som ikke er blitt sluttført er behov for flere møter i 2023. De foreslår 5 fysiske og 5 digitale møter. Arbeidsgiver mener det kan tas ekstramøter ved behov.»*

I samme møte ble det besluttet at det skulle gjennomføres 6 AMU-møter i 2023; i februar, april, juni, september og to dager i november. Og at det ved behov kunne gjennomføres ekstraordinære møter.

Vi legger til grunn at antall møter i AMU vil variere avhengig av behov, herunder hvilke saker som skal forelegges AMU, hvilke saker medlemmene ønsker at utvalget skal behandle og hvor lang tid utvalget bruker på å behandle hver enkelt sak. AMU må selv diskutere sin arbeidsform og



prioriteringer, for å unngå at det blir et unødig tids- og arbeidspress på utvalgsmedlemmene. Vi registrerer at det ble besluttet i AMU at det skulle holdes seks møter i 2023, men at det ble protokollert at arbeidstakersiden ønsket flere møter. Det ble som nevnt avholdt åtte møter i 2023.

Vi oppfatter at kritikken i varselet går på at det er for få planlagte møter, og for mange ekstraordinære møter. Det er riktignok slik at planlagte møter gir større forutberegnelighet enn ekstraordinære møter. Samtidig kan det være vanskelig å forutse møtebehovet ved begynnelsen av året. At forholdet mellom planlagte og ekstraordinære møter kunne ha vært et annet, er imidlertid ikke brudd på arbeidsmiljølovgivningen.

Når det gjelder utsendelse av saksdokumenter så står dette i varselet:

*Den dokumentasjonen som følger sakene, og som skal tas opp i AMU, er omfattende og blir utsendt til arbeidstakerrepresentantene 4-7 dager før selve AMU-møtet. Dette er ikke i henhold til vår egen rutine som sier at dokumentasjonen, skal sendes ut 14 dager før AMU-møte.*

Hensynet til en forsvarlig saksbehandling tilsier at saksdokumentene sendes medlemmene i AMU i rimelig tid før møtet. I motsatt fall vil det kunne føre til utsettelse av saken eller fastsettelse av ekstraordinære møter. På bakgrunn av de opplysninger som foreligger kan vi imidlertid ikke se at det foreligger brudd på noen rettsregler.

### 6.3.2 Antall medlemmer i AMU

Varserne opplyser at de opplever krav om at antall medlemmer i utvalget bør reduseres, noe som etter deres vurdering vil medføre økt arbeidspress. Spørsmålet om antall medlemmer ble behandlet av AMU i februar 2023 (sak 2/2023) hvor følgende er protokollert:

*«Dagens AMU består av 10 personer. På hjemmesiden anbefaler vi at AMU ikke bør bestå av flere enn åtte personer. Arbeidsgiver mener vi bør internt etterleve den informasjonen vi anbefaler eksternt. Arbeidstakersiden mener ikke antall deltakere bør reduseres, og HTV bør derfor drøfte antall medlemmer i AMU.»*

I utkast til retningslinje for AMU som ble behandlet i samme møte fremgår:

*«Utvalget skal ha minimum fire medlemmer, men bør ikke bestå av flere enn åtte personer. Flest mulig ulike grupper innen virksomheten bør være representert. Hvis det er uenighet mellom partene, er det arbeidsgiver som bestemmer antallet.»*

Det fremgår av protokollen fra AMU-møtet 23. november 2023 (Sak 51/2023) at AMU sluttet seg til rutinen, men ønsket ikke behandle antall medlemmer i utvalget. .

Formuleringen på Arbeidstilsynets hjemmeside er følgende:

*«Utvalget skal ha minimum fire medlemmer, men bør ikke bestå av flere enn åtte personer.»*

Vi kan ikke se at det er grunn til å kritisere arbeidsgiver for å foreslå endringer i antall medlemmer av AMU, jf. også at Arbeidstilsynet som tilsynsmyndighet, anbefaler at utvalget ikke bør bestå av flere enn åtte personer.

### 6.3.3 Opplæring

Arbeidsmiljøloven fastsetter at arbeidsgiver skal sørge for at verneombud og medlemmene i AMU får den opplæring som er nødvendig for å kunne utføre vervet på en forsvarlig måte, jf. aml. §§ 6-5 og 7-4.

Varslerne opplever imidlertid at det er motstand mot opplæring av utvalgets medlemmer, hvor hensikten er å øke kompetanse og rolleforståelsen i utvalget.

I 2022 nedsatte AMU en arbeidsgruppe som skulle utarbeide et opplegg for opplæring/kompetanseheving, jf. sak 25/2022. Det fremgår av AMUs protokoller at det i 2022-2023 ble gjennomført en intern verneombudsopplæring i Arbeidstilsynet, jf. sak 42/2023. Det ble foreslått å gjennomføre en tilsvarende opplæring for nye verneombud, AMU og for ledere i etaten i perioden april – november 2024. Det ble uttalt at opplæringen vil gi felles kunnskap om arbeidsmiljøfaktorene og HMS-systemet i Arbeidstilsynet og at en felles opplæring kan styrke arbeidsmiljøarbeidet i Arbeidstilsynet. Det fremgår av møteprotokollen at AMU sluttet seg til opplegget.

Vi kan ikke se at arbeidsgiver har brutt sine lovfastsatte plikter til å sørge for at verneombud og medlemmene i AMU får den opplæring som er nødvendig for å kunne utføre vervet på en forsvarlig måte.

#### **6.3.4 Endring i tilretteleggingsavtale - utgifter til overnatting**

Varslerne opplyser at en funksjonshemmet person har blitt nektet å fortsette sin tilretteleggingsavtale når det gjelder overnatting før utenbys arbeidsoppgaver. Vi kjenner ikke til den konkrete tilretteleggingsavtalen og hvorfor denne eventuelt ikke er videreført. I den grad det dreier seg om overnatting i forbindelse med formøter til AMU følger det av arbeidsgivers e-post 13. mars 2023:

*«For at kostnader til overnatting ifm. møtene som arrangeres som fysiske møter skal dekkes, gjelder basisføringen om at deltaker ellers ville måtte reise hjemmefra før kl 06.00 for å rekke det aktuelle møtet. Dersom det er behov utover det, eks. tilrettelegging, må avklares med avdelingsdirektør for avdeling organisasjon før reisen bestilles.»*

Vi har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den konkrete saken nærmere.

## **7 REISE OG OPPHOLDSUTGIFTER TIL FORMØTER I AMU MV**

### **7.1 Rettslig utgangspunkt**

Utgiftsdekning for medlemmer av AMU reguleres av aml. § 7-4 hvor det fremgår at reglene i aml. § 6-5 gjelder tilsvarende. Det følger av arbeidsmiljøloven § 6-5 tredje ledd om «utgifter, opplæring mv.» for verneombud at:

*«Arbeidsgiver er ansvarlig for utgifter til opplæring, og andre utgifter i forbindelse med verneombudets arbeid.»*

De samme reglene for utgiftsdekning gjelder altså for AMU-medlemmer og for verneombud. Bestemmelsen er en videreføring av tidligere Arbeidervernlov § 29 uten innholdsmessige endringer. Det følger av lovforarbeidene til Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø § 29 (Ot. Prp. nr. 3 (1975-1976) til § 29 at:

*«Etter nr. 1 skal arbeidsgiveren bære utgiftene i forbindelse med verneombudenes og arbeidsmiljøutvalgenes virksomhet. Departementet forutsetter at man må kunne avtale et budsjett til dekning av løpende utgifter på deri enkelte virksomhet. Spesielt for arbeidsmiljøutvalgets vedkommende kan dette være aktuelt.»*

### **7.2 Uttalelser i varselet**

Varslerne opplyser at de har hatt aksept for å møtes fysisk i forbindelse med forberedelse til det kommende AMU-møtet, og at reise- og oppholdsutgiftene tidligere har vært dekket av arbeidsgiver.

I 2023 ble det besluttet at reiseutgifter mv til fysiske formøter ikke vil bli dekket av arbeidsgiver. Varslerne skriver:

*«Etter innsendelse av reiseregning for møtet i AMU 22-23 november i år, har deltakere på formøtet fått reiseregning i retur. De føringene som er gitt av , er heller ikke hjemlet i loven. I henhold til § 6-5 i Arbeidsmiljøloven skal arbeidsgiver dekke utgifter i forbindelse med utøvelse av våre verv. Arbeidsgiver har i epost sendt likelydende epost 13.03.2023 til HTV deltakerne og AMU representantene om reiseregninger. For hovedtillitsvalgte er reiseutgifter regulert av Hovedavtalen. For AMU representanter er dette lovregulert.»*

### 7.3 Arbeidsgivers kommentarer

Arbeidsgiver viser blant annet til at for 2023 ble Arbeidstilsynets økonomiske bevilgning redusert med 4,2 millioner knyttet til gevinstrealisering ved reduserte reiseutgifter. Arbeidsgiver skriver videre:

*«Digital omstilling under pandemien og økte krav til at det tas miljøhensyn medførte en generell gjennomgang og etablering av rutiner for når vi gjennomfører møter digitalt og når vi deltar fysisk. I denne sammenhengen ble det vedtatt visse begrensninger av hvilke utgifter til reise og kost som dekkes av arbeidsgiver. Det har blant annet betydd at arbeidsgiver ikke lengre dekker utgifter i forbindelse med reise og kost ved gjennomføring av fysiske formøter for arbeidstakerrepresentantene i forkant av møter i AMU og HTV-utvalget. Beslutningen ble truffet etter å ha vært utredet og drøftet, bl.a. med tillitsvalgte i HTV og AMU. I begge utvalgene ble det uttrykt misnøye med beslutningen, men fra arbeidsgiversiden ble det etter en helhetsvurdering likevel konkludert med at formøter før utvalgsmøter burde kunne gjennomføres digitalt på en forsvarlig måte.»*

Arbeidsgiver presiserer at føringene ikke innebærer noen begrensninger i adgang til å bruke tid til formøter, men at de utelukkende innebærer begrensninger av muligheten til å kreve dekket utgifter i forbindelse med reise og opphold for å kunne møtes fysisk i Trondheim også dagene før de faste utvalgsmøtene.

Arbeidsgiver skriver videre i sin redegjørelse:

*«Det har bl.a. vært gitt uttrykk for at arbeidsgiver ikke har rett til å beslutte noen begrensninger når det kommer til reiseutgifter til AMU-medlemmer. Det vil i så fall innebære at utvalgsmedlemmer til enhver tid står helt fritt til å bestemme og beslutte alle reiser som de måtte ønske. Vi mener uansett at det er en problemstilling som bør la seg håndtere internt mellom partene. Det burde la seg gjøre å komme til en enighet, og dersom det viser seg at arbeidstakerrepresentantene i AMU ikke får til å samhandle digitalt i formøtene, så vil det være grunn til å diskutere saken på nytt.»*

### 7.4 Vår vurdering

Vi har notert oss at følgende fremgår av e-post 13. mars 2023 fra arbeidsgiver til hovedverneombudet m.fl.:

*«Reisekostnadene for Arbeidstilsynet som helhet skal ned med kr 4,2 mill og det er for 2023 planlagt med minst 50 % digitale møter i både HTV og AMU. For at kostnader til overnatting ifm. møtene som arrangeres som fysiske møter skal dekkes, gjelder basisføringen om at deltaker ellers ville måtte reise hjemmefra før kl 06.00 for å rekke det aktuelle møtet. Dersom det er behov utover det, eks. tilrettelegging, må avklares med avdelingsdirektør for avdeling organisasjon før reisen bestilles). Eventuelle formøter til HTV- og AMU-møter forutsettes gjennomført digitalt.»*

At formøter til AMU forutsetningsvis skal gjennomføres digitalt anses i utgangspunktet som en betryggende ordning. Reiseutgifter for å avholde fysiske formøter, vil etter vår vurdering neppe anses som nødvendige utgifter som AMU-medlemmene har krav på å få dekket i medhold av aml. § 7-4 jf. § 6-5 andre ledd. Ordningen om at arbeidsgiver i utgangspunktet ikke dekker reise- og oppholdsutgifter til formøter til AMU er etter vår vurdering ikke lovstridig.

## **8 VERNETJENESTEN – INNDELING I VERNEOMRÅDER MV**

### **8.1 Rettslig utgangspunkt**

Det følger av aml. § 6-1 (2) at:

*«Hvert område skal være klart avgrenset og må ikke være større enn at verneombudet kan ha full oversikt og ivareta sine oppgaver på forsvarlig måte».*

Inndelingen i verneområder foretas av arbeidsmiljøutvalget, jf. § 3-1 i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (FOR-2011-12-6-1355).

### **8.2 Organisering av vernetjenesten i Arbeidstilsynet – verneområder**

Vernetjenesten i Arbeidstilsynet består i dag av 30 verneområder. Det fremgår av saksdokumentene, at det i perioden 2020 til 2023 ble gjort noen endringer i verneområdene i avdeling arbeidsmiljøkriminalitet, administrasjon og IT og i avdeling for Kommunikasjon og brukerdiallog. Etter det opplyste har endringene vært oppe til behandling i AMU. Endringene har skjedd fordi noen verneområder har vist seg å være for store. I tillegg har det skjedd endringer i organisasjonsstrukturen i avdeling A-krim og avdeling IT og administrasjon som har påvirket inndelingen i verneområder.

### **8.3 Påstander i varselet**

Når det gjelder vernetjenesten og verneområdene viser varslerne til Menon/Fafo-rapporten kapittel 10, 11 og 13:

«Kapittel 10

*Medbestemmelse, deltakelse og samarbeid – Side 63.*

*«I figur 10-2 så vi at seks av ti tillitsvalgte svarer at deres innflytelse over organisering av virksomheten er blitt mindre de siste to til tre år. Dette kan ses i sammenheng med funnene i figur 10-4. Det er en sterk sammenheng mellom hvordan tillitsvalgte vurderer tilliten til sin ledelse og vurdering av egen innflytelse. De som vurderer sin egen innflytelse som redusert, har også svart at de har lavere grad av tillit til sin leder og motsatt.*

*Sammenhengen mellom tillit og innflytelse er verd å merke seg. Tillit betraktes som en viktig bestanddel i den norske modellen på virksomhetsnivå.*

Kapittel 11 Vernetjenesten

*Vi viser til kapittel 11 side 72 i underveisevalueringen Menon:*

*I AML § 6-1 (2) fremgår det at «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». Spørsmålet er om verneområdene er inndelt slik at dette kravet imøtekommes.»*

«Blant våre verneombuds- og tillitsvalgtinformanter er det flere som er eller har vært inspektører. Vi har spurt hvordan de selv ville reagert, dersom de hadde gjennomført tilsyn i en virksomhet med tilsvarende verneområdeinndeling som Arbeidstilsynet. «Det ville fort ha resultert i pålegg» oppsummerer majoriteten av svarene.»

#### Kapittel 13 – anbefalinger

- Styrke partssamarbeidet, medbestemmelsen og vernetjenesten.
- Behov for bedre kommunikasjon.
- Det bør legges bedre til rette for fysiske møter der det vurderes som hensiktsmessig.
- Behov for å forbedre samarbeidsforholdene i AMU.»

#### 8.4 Arbeidsgivers kommentarer

Arbeidsgiver opplyser at bakgrunnen for at Fafo ble koblet inn i arbeidet til Menon Economics var tilbakemeldinger om utfordringer med verneombudstrukturen i den nye organisasjonen.

Det opplyses videre at det allerede er igangsatt flere oppfølgingstiltak knyttet til organiseringen av vernetjenesten. Ifølge arbeidsgiver har det vært nødvendig å bruke tid på å drøfte og analysere funnene fra Menon/Fafo-rapporten sammen med tillitsvalgte og vernetjenesten, for å sikre en felles forståelse av utfordringsbildet.

Arbeidsgiver har nedsatt en arbeidsgruppe som har fått i mandat å utrede ny organisering av vernetjenesten, herunder hvilke verneområder som bør endres. Arbeidsgruppen er bedt om å komme med konkrete anbefalinger om hvilke endringer som bør gjøres. Arbeidsgruppen er tverrfaglig og består blant annet av HVO, seksjonsleder, verneombud og fagpersoner fra avdeling organisasjon og seksjon for arbeidsmiljø og regelverk. Det vil deretter være opp til AMU å definere nye verneområder etter at gruppen har lagt frem sitt arbeid.

#### 8.5 Menon/Fafos vurdering av verneområder

Rapporten fra Menon/Fafo punkt 13 inneholder en rekke ulike anbefalinger, herunder å:

- Styrke internkommunikasjonen og forståelsen av ny organisasjonsmodell
- Styrke ledelse
- Det er behov for å videreutvikle arenaer for samhandling på tvers i organisasjonen
- Styrke partssamarbeidet, medbestemmelsen og vernetjenesten
- Behov for endring i verneområdene. (vår understrekning)

Når det gjelder behovet for å endre verneområdene fremgår følgende av rapporten:

«Basert på våre informantintervjuer, er vår vurdering at dagens inndeling av verneområder innebærer en risiko når det gjelder det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet. To viktige stikkord er informasjon og oversikt. Majoriteten av våre informanter påpeker at det er utfordrende å ha oversikt når verneområdet omfatter flere kontorer på ulike steder, uten stedlig verneombud og leder. Det er også en ganske stor andel verneombud som har lite uformell kontakt med sin leder. Det er rimelig å anta at dette påvirker informasjonsutvekslingen dem imellom.»

Følgende fremgår av rapporten punkt 13.5:

«Verneområdene i Arbeidstilsynet fungerer variabelt. Områdene framstår tidvis som uoversiktlige. Dette er gjerne områder der avstandene er store og lokasjonene mange. Vår anbefaling er at verneområdene

*gjennomgås på nytt. Hensikten bør være å endre områder som i dag ikke fungerer tilfredsstillende og ikke endre områder som fungerer.*

## **8.6 Vår vurdering**

Inndeling i verneområder skal etter gjeldende regelverk foretas av arbeidsmiljøutvalget. Verken departementet eller andre har myndighet til å foreta den konkrete inndelingen i verneområder.

Det er nedsatt en tverrfaglig arbeidsgruppe som har som fått i oppdrag å vurdere hvordan tilsynet kan strukturere vernetjenesten og ta tak i forbedringsområdene. Vi antar at AMU vil vurdere behovet for nye eller endrede verneområder etter at spørsmålet er tilfredsstillende utredet.

Vi finner ikke grunn til å foreta en rettslig vurdering av om dagens inndeling i verneområder i Arbeidstilsynet er i strid med arbeidsmiljølovgivningen. En slik vurdering forutsetter relativt omfattende undersøkelser og særlig innsikt i virksomheten, noe som best gjøres av arbeidsgiver og AMU.

## **9 ARBEIDET MED TILLITSREFORMEN**

### **9.1 Kort om tillitsreformen**

Tillitsreformen er initiert av regjeringen Støre og er nærmere beskrevet i Hurdalsplattformen. Tillitsreformen omfatter hele offentlig sektor. Samfunns målet for reformen er at innbyggerne i hele landet skal få offentlige tjenester med bedre kvalitet og til rett tid, for på denne måten å opprettholde innbyggernes høye tillit til offentlig sektor.

I departementets tildelingsbrev til Arbeidstilsynet for 2024 fremgår blant annet:

*«Oppfølging av tillitsreformen*

*Regjeringen er opptatt av tillitsreformen i offentlig sektor, som handler om å gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester. Tillitsreformen skal utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter. Arbeidstilsynet skal jobbe videre med å tilrettelegge for at medarbeiderne får medvirke til organiseringen og planleggingen av arbeidet med sin erfaring og kompetanse. Dette må også ses i sammenheng med etatens øvrige samarbeid med partene».*

### **9.2 Varslernes påstander**

Varslerne viser til manglende arbeid med tillitsreformen i etaten, og at de har etterspurt tillitsreformen i flere møter over 2 år og har fått opplyst av arbeidsgiver, at dette ikke vil bli prioritert.

### **9.3 Arbeidsgivers kommentarer**

Arbeidsgiver tilbakeviser påstander om at tillitsarbeid og tillitsreformen ikke er satt på agendaen og nedprioritert i Arbeidstilsynet. Arbeidsgiver viser til at det er brukt både tid og ressurser internt til å undersøke og diskutere hva en tillitsreform kan bety for Arbeidstilsynet. I tråd med føringer fra DFØ vurderte arbeidsgiver at en viktig start på et arbeid med tillitsreformen var å sette av tid til å utforske hva det kunne og ville bety i egen etat. Arbeidsgiver opplyser at i starten av 2023 ble det brukt tid og ressurser på presentasjoner og diskusjoner knyttet til dette i både ledergruppen, HTV og i AMU.

### **9.4 Vår vurdering**

Arbeidet med tillitsreformen er viktig for alle statlige etater. Hvorledes det skal arbeides med reformen vil variere og kan blant annet avhenge av den enkelte etats egenart, jf. også føringene fra

DFØ. Vi viser også til Stortingets behandling av Dokument 8:70 S (2022-2023) knyttet til tillitsreformen i Arbeidstilsynet. Vi registrerer at varslerne og arbeidsgiver er uenige om hvorvidt arbeidet med tillitsreformen har vært nedprioritert. Hvorvidt Arbeidstilsynet kunne ha arbeidet raskere og bedre med tillitsreformen ligger utenfor vårt mandat, jf. at vi har fått i oppdrag å vurdere om det foreligger brudd på arbeidsmiljølovens regler basert på de påstandene som fremsettes i varselet.

## 10 SYSTEMATISK HMS-ARBEID – INTERNKONTROLL

### 10.1 Rettslig utgangspunkt

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, jf. arbeidsmiljøloven § 3-1 (1). Arbeidet skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Arbeidsmiljøloven § 3-1 andre ledd utdypes kravene til virksomhetens systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid.

Formålet med systematisk helse- miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS-arbeid) er å oppdage risikofaktorer og håndtere disse, før det oppstår arbeidsmiljøproblemer, som er til skade for arbeidstakernes helse. Systematisk HMS-arbeid er virksomhetenes viktigste virkemiddel for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidsmiljølovgivningen stiller derfor krav om at det utføres systematisk HMS-arbeid på alle plan i virksomheten, og det er arbeidsgiver som har ansvar for at dette blir gjennomført. Det samme kravet som Arbeidstilsynet stiller som tilsynsmyndighet overfor andre virksomheter gjelder for Arbeidstilsynet som arbeidsgiver.

Nærmere bestemmelser om kravene til virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid er gitt i forskrift FOR-1996-12-06-1127 (interkontrollforskriften). Forskriften fastsetter at arbeidsgiver skal sørge for, at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten, og at dette gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter. Formålet med internkontrollforskriften er å fremme et forbedringsarbeid innen helse, miljø og sikkerhet.

Det følger av internkontrollforskriften § 5 at virksomheten skal:

1. sørge for at de lover og forskrifter i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen som gjelder for virksomheten er tilgjengelig, og ha oversikt over de krav som er av særlig viktighet for virksomheten
2. sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer
3. sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes
4. fastsette mål for helse, miljø og sikkerhet
5. ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt
6. kartlegge farer og problemer og på denne bakgrunn vurdere risiko, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene
7. iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhets- lovgivningen
8. foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt

Vi viser videre til kapittel 7 i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (FOR-2011-12-06-1355) som utdypes arbeidsgiverens generelle plikter til å foreta risikovurdering, som følger av arbeidsmiljøloven § 3-1 og internkontrollforskriften § 5.

## 10.2 Varslernes påstander

Varslerne fremholder at «et 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. Varslernes bekymringer knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet i virksomheten er beskrevet blant annet i rapportens punkt 11.1, 11.7 og 11.8.

## 10.3 Arbeidsgivers kommentarer

Arbeidsgiver fremholder i sin redegjørelse at det ikke stemmer at det ikke arbeides systematisk med HMS i virksomheten, eller at det ikke gjøres kartlegginger og risikovurderinger av arbeidsmiljømessige forhold.

Arbeidsgiver opplyser at risikovurderinger knyttet til arbeidsmiljømessige faktorer gjøres løpende i henhold til aml. § 3-1 og internkontrollforskriften § 5 (8). Som eksempler vises det til at det er gjort risikovurderinger i forbindelse med utarbeidelse av ny eiendomsveileder for etaten, i forbindelse med hjemmekontorordning og utredning av alternativ organisering av avdeling A-krim og Tilsyn. Videre viser arbeidsgiver til at det er foretatt kartlegginger av arbeidsmiljøet i 2020 og i 2021, se vedlegg 2A, 2B, 2C og 2D til redegjørelsen.

Arbeidsgiver viser til at samtlige avdelinger kartlegger og rapporterer årlig om status for eget arbeidsmiljø er i tråd med gjeldende rutine for kartlegging, risikovurdering, handlingsplan og rapportering for status for arbeidsmiljøet. Eksempler på slike rapporter er fremlagt som bilag 5A og 5B til redegjørelsen.

Arbeidstilsynet opplyser at virksomheten er i en overgangsfase mellom gammelt og nytt HMS-system. Det gjøres en omfattende revidering og oppdatering av hele HMS-systemet i etaten. Det nye systemet «Kvaliteket» skal etter det opplyste være ferdigstilt våren 2024.

Innspillene fra den ansatte som meldte avvik to ganger i systemet, er etter det opplyste også tatt i betraktning ved utarbeidelsen av nytt HMS-system.

## 10.4 Særlig om avviksmeldinger

Internkontrollforskriften § 5 nr. 7 stiller krav til arbeidsgiver om å «iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen». Dette blir ofte omtalt som et krav om «avvikssystem».

Hovedverneombudet har innsyn i alle HMS-meldingene som registreres i Arbeidstilsynets avvikssystem CIM, jf. protokoll AMU-møte 16. februar 2023. Videre går det fram av møteprotokollene at AMU får en oversikt over innkomne HMS-meldinger registrert i CIM, jf. blant annet protokoll fra AMU-møtet 23. november 2023 hvor følgende er protokollert;

*«Det ble gitt en oversikt over registrerte HMS-meldinger i perioden juni til november. Det er registrert 88 nye HMS-meldinger i perioden.»*

AMU har flere ganger understreket at det er viktig at HMS-avvik meldes fra i virksomheten. Det vises til:

- Protokoll fra AMU-møte 23. februar 2022 hvor hovedverneombudet uttalte at «Det er positivt å se en økning av registrerte meldinger i CIM.»
- Protokoll fra AMU-møte 10. oktober 2022 hvor det fremgår «Det er positivt å se at det meldes flere avvik.»



- AMUs innspill i møtet av 16. februar 2023: «CIM er fremdeles for lite brukt så det er lite ønskelig å begrense bruken.»

## 10.5 Vår vurdering

Basert på det skriftlige materialet vi har mottatt legger vi til grunn at Arbeidstilsynet har rutiner og dokumentasjon som tilfredsstillende de kravene som stilles i HMS-lovgivningen, jf. punkt 10.1. Videre legger vi 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.

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. Vi har fått tilsendt to avviksmeldinger fra samme person, som indikerer at den første avviksmeldingen ikke ble fulgt opp på en adekvat måte. Samtidig har vi notert oss arbeidsgivers opplysning om at denne avviksmeldingen er tatt i betraktning ved utarbeidelsen av nytt HMS-system.

## 11 ARBEIDSMILJØET I ETATEN

### 11.1 Varslernes påstander

Varslerne hevder at arbeidsmiljøsituasjonen i Arbeidstilsynet er kritikkverdig og helseskadelig og i strid med arbeidsmiljøloven § 4-1. Etter varslernes vurdering speiler arbeidssituasjonen i AMU arbeidsmiljøsituasjonen i store deler av etaten, med «fryktkultur, uro, kognitiv dissonans, stress og resignasjon». Varslerne viser blant annet til 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.

### 11.2 Arbeidsgivers kommentarer

Arbeidsgiver er uenig i varslernes beskrivelse av arbeidsmiljøet i etaten, og begrunner dette nærmere i sin redegjørelse av 16. januar 2024. Arbeidsgiver uttaler blant annet:

*«Ut ifra den informasjonen som vi besitter kan vi ikke se at det er grunnlag for å karakterisere den generelle arbeidsmiljøsituasjonen i etaten som preget av «fryktkultur, uro, kognitiv dissonans, stress og resignasjon» slik det hevdes. Det baserer vi på opplysninger som er innhentet gjennom kvalitative og koantitative kartlegginger knyttet til risikoforhold i arbeidsmiljøet som er gjennomført i etaten etter omorganiseringen i 2019/2020. I tillegg til informasjon og tilbakemeldinger som er kommet gjennom ordinære prosesser i medbestemmelsesapparatet, utviklingssamtaler, underveisevalueringen og via det interne avvikssystemet.»*

### 11.3 Rettslig utgangspunkt

#### 11.3.1 Arbeidsmiljølovens krav til forsvarlig arbeidsmiljø

Lovens generelle krav til arbeidsmiljøet fremgår av arbeidsmiljøloven § 4-1 som lyder:

*«(1) Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.*

*(2) Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønssystemer, herunder bruk av prestasjonslønn, teknologi mv. skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas.»*

Arbeidsmiljøloven § 4-1 setter en standard for hva som er de generelle kravene til et forsvarlig arbeidsmiljø. Begrepet «arbeidsmiljø» er et samlebegrep for alle faktorer som spiller inn i arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velvære i arbeid og på arbeidsplassen. Bestemmelsen krever først og fremst at virksomheten innrettes og arbeidet organiseres på en slik måte at arbeidstakerne er sikret mot ulykker og helseskader, så langt dette rent praktisk lar seg gjennomføre.

Om hvilke tiltak som kreves for å overholde lovens krav uttales det i forarbeidene til 1977-loven (Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) s. 103) at:

*«Det er ikke mulig å angi konkret hvilke tiltak som i det enkelte tilfellet må gjennomføres for at lovens krav om et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» skal anses oppfylt. Kravene vil forandres i takt med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet.»*

Hva som er et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, er følgelig en rettslig standard som vil endres over tid. Det er arbeidsgiver som er pliktsubjektet og som har ansvaret for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Basert på de konkrete forholdene i virksomheten til enhver tid må man vurdere terskelen for arbeidsgivers aktsomhetsplikt.

Vurderingen av hva som er et fullt forsvarlig arbeidsmiljø skal gjøres samlet. Faktorer som i seg selv ikke er tilstrekkelig til å påvise et uforsvarlig arbeidsmiljø kan sammen med andre faktorer samlet utgjøre et uforsvarlig arbeidsmiljø. Forsvarlighetskravet i arbeidsmiljøloven § 4-1 stiller krav til både den fysiske og psykiske siden ved arbeidsmiljøet. I arbeidsmiljøloven § 4-3 er sentrale krav til det psykososiale arbeidsmiljøet presisert og skilt ut i en egen bestemmelse.

### **11.3.2 Krav til det psykososiale arbeidsmiljøet - rettslig utgangspunkt**

Arbeidsmiljøloven § 4-3 retter seg mot belastninger av sosial eller psykososial art. De sosiale faktorene knytter seg til det mellommenneskelige samspillet på jobb, deriblant opplevelsen av å bli utsatt for trakassering, mobbing, sosial isolasjon eller annen utilbørlig opptreden. Det psykologiske elementet knytter seg til opplevelsen av egen arbeidssituasjon og arbeidets innhold, slik som stress grunnet manglende mestringsfølelse, frykt for å feile mv.

Om det psykososiale arbeidsmiljøet, fremgår det i arbeidsmiljøloven § 4-3 at:

*«(1) Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.*

*(...)*

*(3) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.»*

Første ledd oppstiller et generelt krav om respekt for arbeidstakers egenverd. Tredje ledd slår fast at arbeidstaker ikke skal utsettes for «trakassering» eller «annen utilbørlig opptreden». Arbeidsmiljøloven § 4-3 er å anse som en konkretisering av forsvarlighetskravet i § 4-1. Foreligger det brudd på § 4-3, vil også forsvarlighetskravet i § 4-1 være brutt.

Selv om bestemmelsene delvis overlapper hverandre, kan det trekkes ut noen forskjeller. I forarbeidene til arbeidsmiljøloven fremholdt departementet følgende (Ot.prp.nr. 49 (2004-2005) s. 101 om § 4-3:

*«Etter departementets oppfatning er det formålstjenlig at lovbestemmelsen peker på noen særlig fremtredende forhold som trakassering osv. Det er imidlertid ikke slik at disse nødvendigvis skal anses for å være mer 'viktige' enn andre faktorer som ikke positivt nevnes. Departementet vil samtidig peke på at*

*alle relevante arbeidsmiljøfaktorer er omfattet av lovens krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, se særlig de generelle arbeidsmiljøkravene i § 4-1 i lovforslaget.»*

Formålet med § 4-3 er følgelig å fremheve enkelte av de mer fremtredende forhold, som påvirker det psykososiale arbeidsmiljøet. Bestemmelsen favner vidt, men er til forskjell fra § 4-1 rettet mot mer konkrete tilfeller hvor arbeidstaker blir utsatt for skremmende, truende eller generelt utilbørlig opptreden. I de tilfeller hvor det ikke kan konstateres en slik opptreden, må man vurdere det mer generelle vernet i § 4-1. Den konkrete opptreden vil da bli trukket inn i en mer helhetlig vurdering av om arbeidsmiljøet totalt sett er å anse som «fullt forsvarlig».

Stortinget har nylig vedtatt å lovfeste følgende definisjon av trakassering i arbeidsmiljøloven § 4-3:

*«Med trakassering menes handlinger, unnlater eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende.»*

Lovgiver uttaler at endringen, som trådte i kraft 1. januar 2024, kun er en kodifisering av gjeldende rett. Hva som regnes som «annen utilbørlig opptreden», må tolkes i lys av de øvrige bestemmelsene i loven, deriblant formålsbestemmelsen i aml. § 1-1, jf. Ot.prp.nr. 49 (2004-2005) s. 68.

I lys av rettspraksis legger vi til grunn at det som utgangspunkt må være tale om gjentakende atferd, og at det må være negativ atferd av en viss styrke eller alvorlighetsgrad for at det kan sies å foreligge trakassering. Enkelthendelser kan utgjøre trakassering eller utilbørlig atferd, men det skal da mer til.

Vurderingen av om trakassering eller utilbørlig atferd har funnet sted, bygger på en objektiv norm med mindre man står overfor personer som er særlig sårbare. Hvilke handlinger eller unnlater som er trakasserende eller utilbørlige i arbeidsmiljølovens forstand, skal således vurderes ut fra om det etter en objektiv vurdering oppfattes som negativt eller krenkende på det aktuelle tidspunktet. Det ligger implisitt i denne vurderingen, at en del handlinger eller unnlater som oppleves som negative eller krenkende, likevel må tåles fordi de ligger innenfor grensen for normal og påregnelig atferd.

## **11.4 Medarbeiderundersøkelsen MUST i 2022**

### **11.4.1 Kort om selve undersøkelsen**

I vår vurdering bygger vi på de undersøkelser som er foretatt av arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet. I denne sammenheng er det særlig aktuelt å se nærmere på funnene i medarbeiderundersøkelsen fra 2022.

Medarbeiderundersøkelsen i staten, MUST, er utviklet av Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og er et resultat av samarbeid mellom STAMI og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Etter det opplyste er MUST et kunnskapsbasert, digitalt verktøy for medarbeiderundersøkelser utviklet til gratis bruk for virksomheter i det statlige tariffområdet.

MUST kartlegger medarbeidernes oppfatning av arbeidsmiljø og arbeidsinnhold, også kalt «psykososialt/organisatorisk arbeidsmiljø». Dette omfatter både hvordan arbeidet er organisert og utformet og den sosiale samhandlingen i virksomheten.

Undersøkelsen kartlegger et bredt utvalg av viktige faktorer i arbeidssituasjonen, som krav og forventninger til hvordan medarbeidere skal utføre jobben sin, opplevelsen av selvbestemmelse i arbeidssituasjonen, lederskap, selvledelse, sosial støtte fra kollegaer og leder, sosialt klima,

konflikter, trakassering, psykologisk trygghet, kompetanseutvikling, kontorløsninger, tilhørighet til organisasjonen, intensjon om å slutte i jobben og jobbgasjement.

Hensikten med å gjennomføre «Medarbeiderundersøkelsen i staten - MUST» er å gi virksomheten informasjon som kan brukes i forbedrings- og utviklingsarbeid. Undersøkelsen gir grunnlag for diskusjoner i fellesskap om hva som er viktig for å oppnå, vedlikeholde og forbedre en god arbeidssituasjon. Den obligatoriske delen i MUST har rundt 70 spørsmål som kartlegger et bredt utvalg av viktige faktorer i arbeidssituasjonen. Dersom virksomheten deltar i undersøkelsen flere ganger, får man informasjon om utviklingstrekk i arbeidsmiljø og arbeids innhold.<sup>4</sup>

#### 11.4.2 Hovedfunnene fra MUST undersøkelsen fra 2022

I undersøkelsen fra 2022 var svarprosenten i Arbeidstilsynet på 86.5 %. Det vil si det var 637 ansatte (respondenter) som deltok i undersøkelsen.

I rapporten fra STAMI redegjøres det for risikofaktorer som gir økt sannsynlighet for henholdsvis uønskede utfall og beskyttende faktorer, som gir økt sannsynlighet for ønskede utfall ved høyere nivåer.

På side 6 i rapporten fremgår en overordnet oppsummering av arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet. Blant de som har besvart undersøkelsen opplever:

- 32% stor arbeidsmengde og høyt tidspress («jobbkrav»)
- 8% motstridende krav i jobben («rollekonflikt»)
- 23% usikkerhet om arbeidsinnhold og arbeidsvilkår framover («kvalitativ jobbusikkerhet»)

Blant de som har besvart undersøkelsen opplever:

- 58% høy grad av selvbestemmelse i jobben («kontroll over avgjørelser»)
- 93% godt ledelsesklima
- 90% høy grad av psykologisk trygghet

Vurderingen av «psykologisk trygghet» ble målt med spørsmålene om hvorvidt 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 en feil i din enhet, brukes det ofte mot deg og d) det er lett å spørre de andre i enheten om hjelp.

#### 11.4.3 Oppsummering i Arbeidstilsynets årsrapport for 2022

I årsrapporten for 2022 oppsummerer Arbeidstilsynet funnene fra undersøkelsen slik:

*«I sum viser resultatene at vi skårer høyt på psykologisk trygghet, kollegial støtte og ledelsesklima. Ansatte rapporterer om høy grad av jobbgasjement og identitet til jobben vi utfører. Dette er gode beskyttende faktorer som organisasjonen tar med seg i utviklingsarbeidet fremover. Undersøkelsen har gitt organisasjonen informasjon til bruk i forbedrings og utviklingsarbeidet.»*

Arbeidstilsynet har opplyst at det vil bli gjennomført en ny undersøkelse i 2024.

---

<sup>4</sup> Sammendrag av innledningen til MUST-undersøkelsen

#### 11.4.4 Andre undersøkelser/kartlegginger av arbeidsmiljøet

Arbeidsgiver viser til at det foretas årlige rapporteringer («faktaunderlag») om arbeidsmiljø til bl.a. direktøren og AMU. Samtlige avdelinger kartlegger og rapporterer årlig om status for eget arbeidsmiljø i tråd med gjeldende rutine for kartlegging, risikovurdering, handlingsplan og rapportering for status for arbeidsmiljøet. Rapportene leveres til direktøren og organisasjonsavdelingen som sammenstiller informasjonen til en felles årlig oppsummerende rapport om status for arbeidsmiljøet (gjærne omtalt som «faktarapport»). Rapporten behandles både i toppledergruppen og i AMU. Rapporten for 2023 er under utarbeidelse, men vedlagt arbeidsgivers redegjørelse fulgte rapportene fra 2020 og 2021, samt orientering til AMU om enhetens arbeidsmiljø i 2022.

#### 11.5 Varslernes bekymring knyttet til fryktkultur, uro og krevende og krenkende ytringsklima

##### 11.5.1 Varslernes bekymring

Det fremgår av varselet at varslerne er bekymret for at «arbeidssituasjonen i AMU også speiler arbeidsmiljøsituasjonen i store deler av etaten, med fryktkultur, uro, kognitiv dissonans, stress og resignasjon.» Varslerne skriver at de har opplevd krevende og krenkende ytringsklima de siste 4-5 årene.

Som vedlegg til varselet fulgte saksfremlegg av 22. juni 2023 til AMU. I saksfremlegget fremgår blant annet følgende:

*«Arbeidsmiljøutvalget skal fremme intensjonene i Arbeidsmiljøloven, sørge for helsefremmede arbeidsplasser og forebyggende aktivitet. For å få til dette må det være høy grad av tillit, psykologisk trygghet og et godt ytringsklima i AMU. Hvordan ledelsen tilrettelegger for AMUs arbeid og rammebetingelser har betydning for hvordan utvalget fungerer. Hvordan få til et godt og varig samarbeids- og ytringsklima i arbeidsmiljøutvalget?»*

##### 11.5.2 Arbeidsmiljølovens krav til et godt ytringsklima

Ett av formålene med arbeidsmiljøloven er «å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten», jf. arbeidsmiljøloven § 1-1 bokstav c. Denne bestemmelsen ble tatt inn i arbeidsmiljøloven 1. januar 2020 for å «fremheve hvor viktig ytringsklimaet i virksomheten er for arbeidsmiljøarbeidet og muligheten til å varsle om kritikkverdige forhold uten fare for gjengjeldelse», jf. Prop. 74 L (2018-2019) s. 5.

Om begrepet «ytringsklima» skriver departementet følgende:

*«Et godt ytringsklima vil først og fremst karakteriseres av en kultur med stor takhøyde for meningsutveksling, og hvor kritikk og andre ytringer ønskes velkommen som grunnlag for forbedring og utvikling i virksomheten. Virksomhetens generelle ytringsklima kan være avgjørende for om et varsel blir fremsatt eller ikke, og kan ha stor betydning for hvordan ytringer om kritikkverdige forhold blir håndtert. Virksomhetenes ytringsklima vil ha betydning også når det gjelder arbeidet med etterlevelse av andre sider av arbeidsmiljøloven enn varslingsreguleringen. Det vil for eksempel ha betydning for samarbeid og medvirkning i virksomheten og dermed virksomhetens evne til å ivareta lovens krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.»*

Det fremgår av forarbeidene at tolkning av lovens materiellrettslige bestemmelser skal skje i lys av formålet, med den følge at formålsangivelsen, etter omstendighetene, kan være avgjørende for tolkningsresultatet, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) s. 68. Det innebærer at arbeidsgivers forpliktelser etter arbeidsmiljøloven §§ 4-1 og 4-3 må tolkes i lys av lovens formål om å sikre et godt ytringsklima.

### 11.5.3 Begrepet «fryktkultur»

Undersøkelser om varsling i norsk arbeidsliv viser at det hyppigst varsles om skadelig ledelse, jf. Prop. 74 L (2018-2019) s. 37. Ved varsler om skadelig ledelse, vil varselet typisk inneholde påstander om at det er et uforsvarlig arbeidsmiljø preget av en «fryktkultur» på arbeidsplassen.

Begrepet «fryktkultur» er ikke legaldefinert og er heller ikke anvendt i lovtekst eller lovforarbeider. Vi har i vår vurdering lagt til grunn den vanligste forståelsen av begrepet fryktkultur; dvs. en kultur på arbeidsplassen som gjør at ansatte er redde eller vegrer seg for å si ifra om negative eller kritikkverdige forhold i virksomheten, i frykt for negative reaksjoner fra ledelsen.

I den grad det foreligger en fryktkultur som innebærer at ansatte blir utsatt for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, vil dette være i strid med arbeidsmiljølovens krav om et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. § 4-1.

Opplevelse av «psykologisk trygghet» er ofte det motsatte av en fryktkultur.

Dersom arbeidsgiver er lite mottakelig for tilbakemeldinger og reagerer negativt ved kritikk, samt at arbeidsgivers behandling av de ansatte i liten grad viser verdsettelse, respekt og tillit, lider virksomheten av et dårlig ytringsklima. I slike tilfeller har arbeidsgiver brutt sin plikt etter arbeidsmiljøloven til å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

### 11.5.4 Delkonklusjon

I én og samme virksomhet kan ansatte ha ulike opplevelser av om de trygt kan gi uttrykk for sine meninger uten å risikere noen form for represalier.

Basert på de undersøkelser som foreligger kan vi ikke se at det er grunnlag for påstanden om at det er en fryktkultur i hele eller store deler av Arbeidstilsynets virksomhet. Vi bygger vår vurdering blant annet på de opplysningene som fremgår av medarbeiderundersøkelsen i 2022, hvor det blant annet fremgår at 558 av 622 opplevde «høy» grad av psykologisk trygghet. Dette utgjør 90 prosent av de ansatte som deltok i undersøkelsen.

### 11.6 Opplysninger om trakassering

I medarbeiderundersøkelsen, som ble gjennomført av STAMI i 2022, var det ca. 6 % av respondentene som opplyste at de ble trakassert. Selv om tallene ligger litt under gjennomsnittet for statlige virksomheter (statistikk fra statsansatteundersøkelsen fra 2018 og 2021) er det likevel for mange.<sup>5</sup> Respondentene i STAMIs undersøkelse er anonyme, og arbeidsgiver har derfor ikke mulighet til å ta opp saken direkte med de som har besvart at de mener seg trakassert. Vi har heller ikke mulighet for å gjøre det.

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.

---

<sup>5</sup> <https://arbeidsgiver.dfo.no/statlige-arbeidsgivere-ma-ta-mobbing-og-trakassering-pa-alvor>

[https://dfo.no/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2021#anchorTOC\\_Les\\_mer\\_om\\_hovedfunnene\\_i\\_temaheftene\\_1](https://dfo.no/undersokelser/statsansatteundersokelsen-2021#anchorTOC_Les_mer_om_hovedfunnene_i_temaheftene_1)

## 11.7 Turnover

### 11.7.1 Varslernes bekymringer

Varslerne opplyser at virksomheten har hatt høy turnover siden omorganiseringen i 2020 og at dette er tatt opp i AMU gjentatte ganger uten at tiltak er iverksatt. Varslerne skriver:

*«Vi er ca 140 nye ansatte i etaten etter omorganiseringen, som skal ivaretas og læres opp.*

*Konkret sluttet alle lederne i avd A-krim i løpet av 2020, inklusiv avdelingsdirektøren.*

*I A-krim Oslo og A-krim Sør har det vært høy turnover over tid. Følgene er store utfordringer i arbeidsmiljøet for de gjenværende ansatte. Eksempelvis opplever vi arbeidssituasjonen for gjenværende jurister i avd A-krim som svært krevende over tid.*

*Vi har fått opplyst at det var 60% turnover blant nyansatte i Oslo, som har sluttet i løpet av de siste 3 årene. Dette medfører at både inspektører og gjenværende jurister stadig må ta ansvar for opplæring av nye kolleger, noe som medfører et stort arbeidspress og deretter en krevende arbeidsmiljøsituasjon, på et viktig satsingsområde for etatens samfunnsoppdrag»*

### 11.7.2 Arbeidsgivers kommentarer

Når det gjelder turnover-tallene skriver arbeidsgiver følgende i sin redegjørelse:

*«Vi mener at turnover-tallene som det henvises til i varselet ikke er riktige og vi er videre av den oppfatning at all turnover ikke uten videre kan tas til inntekt for utfordringer i arbeidsmiljøet. Vi ønsker å bemerke at vi opplever at spesielt våre ansatte med bakgrunn fra arbeid innenfor arbeidslivskriminalitet, er attraktive og ettertraktet som ansatte hos både private og andre offentlige virksomheter som bygger opp egne miljøer knyttet til feltet. Med hensyn til det helhetlige lønnsbildet i organisasjonen (herunder arbeidsmiljø) vil det ikke alltid være mulig for Arbeidstilsynet å matche de tilbud som gis av andre.*

*Vi vil legge frem følgende nøkkeltall knyttet til turnover fra våre egne beregninger:*

- Gjennomsnittlig turnover i etaten siden 2020 er 5,3
- Gjennomsnittlig antall fratredelser siden 2020 er 36 per år.
- Turnover i 2023 var 5,6%, som reflekterer en økning på 5 fratredelser sammenlignet med 2022.
- I 2023 ble turnover i Arbeidstilsynet sammenlignet med turnover i andre statlige etater og turnover i Arbeidstilsynet ligger på nivå med andre sammenlignbare statlige etater.
- I 2022 hadde avdeling for Arbeidslivskriminalitet nokså høy turnover (16,8%), sammenlignet både med årene før og andre avdelinger. Her er det likevel skjedd en forbedring, da turnover i avdelingen ble halvert i 2023 (8%).»

### 11.7.3 Delkonklusjon

Turnover kan ha ulike årsaker. Høy turnover kan være en indikator på at arbeidsmiljøet ikke er tilfredsstillende, men det kan også skyldes andre grunner eller sammensatte grunner. Som eksempel vises til pressemelding lagt ut 14. april 2023 på hjemmesiden til Kommunal- og distriktsdepartementet hvor det fremgår at

*«65 prosent av dei statlege arbeidsgivarane opplever at det er utfordrande å rekruttere fagpersonar som juristar, IKT-personell og økonomar. Dette er ein auke sidan sommaren 2022. Nesten halvparten av verksemdene har i framtida behov for ein annan kompetanse enn det som blir dekt av dagens tilsette. Den*

same tendensen ser vi når det gjeld å behalde personell. Det er også meir krevjande enn tidlegare å rekruttere og behalde leiarar med personalansvar.»

Departementet opplyser at tallene er hentet fra Arbeidsgiverbarometret i staten fra senhøstes 2022.

Høy turnover vil ikke i seg selv være brudd arbeidsmiljølovens regelverk, men må vurderes i sammenheng med andre indikatorer. Vi har merket oss at spesielt A-krim har hatt en nokså høy turnover, men at denne er halvert fra 2022 til 2023.

### 11.8 Sykefravær

Arbeidsgiver har opplyst at de ikke har mulighet til å hente ut statistikk som gir spesifikke svar på spørsmål knyttet til arbeidsrelatert sykefravær, men legemeldt fravær i Arbeidstilsynet sammenlignet med offentlig administrasjon i Norge for øvrig, viser at Arbeidstilsynets fravær er på nivå med øvrig offentlig forvaltning<sup>6</sup>:

	2019	2020	2021	2022
Arbeidstilsynet	4,6	3,1	4,2	4,5
Offentlig administrasjon, forsvar, sosialforsikring	4,2	4,1	4,2	4,7

Vi har ikke innhentet andre opplysninger om sykefraværet.

### 11.9 Arbeidssituasjonen til seksjonslederne

#### 11.9.1 Sammendrag av påstandene i varselet knyttet til seksjonslederne

Varslerne viser til at seksjonsledernes arbeidssituasjon har vært tatt opp gjentatte ganger i AMU uten at det er iverksatt tiltak for å bedre situasjonen. Som eksempler viser varslene til:

- AMU- møtet 23.02.2022 hvor bekymring for seksjonslederne i A-krim ble tatt opp (sak 12/2022). Av møtoreferatet fremgår at hovedverneombudet orienterte om:  
*«Det oppleves bekymring rundt seksjonsledere med stort arbeidspress i Avdeling A-krim. Alle lederne innen A-krim har sluttet etter 1.01.2020. Det er mange jurister som har sluttet i Avdeling A-krim. Det tar tid å lære opp nye ansatte.»*
- I AMU- møtet 9.05.2022 (sak 33/2022) ble følgende referatført *«HVO ga uttrykk for bekymring for seksjonsledernes arbeidspress. Dette er også formidlet av HVO i HTV og på ledersamlingen i mai. HVO opplever at seksjonsledere gir uttrykk for at det ikke lar seg gjøre å utføre oppgavene innenfor ordinær arbeidstid.»*
- I AMU- møtet 23.11.2022 (sak 54/2022) orienterte HVO om følgende: *«Ansatte/verneombud og arbeidstakerrepresentantene er bekymret for seksjonsledernes arbeidsbyrde. HVO opplever å ha tatt opp dette temaet i ulike sammenhenger/møtefora og påpeker at det må følges opp som en arbeidsmiljøutfordring.»*

Innspill fra AMU i møtet: *Vedvarende stor arbeidsbelastning for seksjonsledere kommer ifølge avdelingsdirektør for Tilsyn ikke frem i utviklingssamtalene han har med seksjonslederne. Høye jobbkraav er kommet frem i medarbeiderundersøkelsen og vil derfor inngå i oppfølgingen av denne.*

---

<sup>6</sup> NAVS sykefraværstatistikk - årsstatistikk



- I AMU-møtet 16.02.2023, ble blant annet bekymring rundt seksjonslederne og det psykososiale arbeidsmiljøet på kontorene og i seksjonene tatt opp (sak 10/2023). I møtet orienterte hovedverneombudet blant annet om saker som er meldt til ombudet, herunder stor arbeidsmengde for seksjonslederne, bekymringer fra ansatte knyttet til høy turnover, at enkelte seksjoner rapporterer om frustrasjon knyttet til detaljstyring og kontroll, og frustrasjon i avdeling A-krim rundt samarbeid med andre etater. HVO er bekymret for arbeidsmiljøet i avdeling A-krim. HVO opplever at det er behov for en bedre oppfølging av saker/tema som han bringer inn til AMU.
- I AMU-møtet 23.11.2023 ble seksjonsledernes arbeidssituasjon tatt opp igjen. Hovedverneombudet påpekte at han ikke kan se at det er satt i gang tiltak for å bedre arbeidssituasjon til seksjonslederne.

### 11.9.2 Arbeidsgivers kommentarer til seksjonsledernes arbeidsmiljø

Arbeidsgiver skriver i sin redegjørelse at etter omorganiseringen i 2020 ble det uttrykt bekymringer for at enkelte av seksjonene var for store og at lederne hadde for stort kontrollspenn. I 2020 og i 2021 ble det, etter behandling i IDF-utvalgene og forhandling i HTV-utvalget, gjort endringer i avdeling IT og administrasjon (AIA), avdeling Arbeidsmiljø og regelverk (AAR), og avdeling Søknader og meldinger (ASM). Større seksjoner ble delt inn i mindre enheter, og nye ledere ble rekruttert. Det følger av redegjørelsen at dette ble gjort for å sikre et bedre faglig og ressursmessig kontrollspenn for seksjonslederne.

Videre fremholder arbeidsgiver i sin redegjørelse at det, slik de vurderer det, ikke foreligger konkret avviksmeldinger eller andre forhold som tilsier at arbeidsmiljøet til seksjonslederne i Arbeidstilsynet samlet sett er uforsvarlig og/eller helseskadelig. Arbeidsgiver viser til MUST-undersøkelsen hvor følgende informasjon om seksjonsledelsen i avdeling Tilsyn og avdeling A-krim fremgår:

«Seksjonsledelsen i A-krim:

- *Psykososialt: Seksjonsledere i A-krim rapporterer svært høy grad av psykologisk trygghet (gj.skåre på 6,7 på en skala fra 1 til 7).*
- *Seksjonslederne rapporterer også et meget positivt sosialt klima (gj.skåre på 4,7 på en skala fra 1-lite til 5-meget).*
- *Seksjonslederne rapporterte at de var hovedsakelig uenige i at det forekommer konflikter på jobb (gj.skåre på 1,8 på en skala fra 1-uenig til 5-enig).*
- *Arbeidsmengde: Seksjonslederne rapporterte at de nokså ofte har høye jobbkraav (basert på gjennomsnittskåre).*

Seksjonsledelsen i Tilsyn:

- *Psykososialt: Seksjonsledere i Tilsyn rapporterer høy grad av psykologisk trygghet (gj.skåre på 5,6 på en skala fra 1 til 7).*
- *Seksjonslederne rapporterer også et meget positivt sosialt klima (gj.skåre på 4,4 på en skala fra 1-lite til 5-meget).*
- *Seksjonslederne rapporterte at de var hovedsakelig uenige i at det forekommer konflikter på jobb (gj.skåre på 1,5 på en skala fra 1-uenig til 5-enig).*

- *Arbeidsmengde: Seksjonslederne rapporterte at de har av og til har høye jobbkraav (basert på gjennomsnittskåre).»*

Arbeidsgiver har opplyst at oppfølgingen av lederrollen er satt høyt på dagsordenen i Arbeidstilsynet, jf. arbeidsgivers redegjørelse side 12. Innhold, ansvar og arbeidsoppgaver knyttet til mellomleder-stillingene har vært diskutert i toppledergruppen i 2023, og følges opp i konkrete prosesser fra stabene i direktoratet. Temaet er ment å være et av flere satsningsområder i 2024 og flere tiltak er under planlegging/utarbeidelse.

Når det gjelder arbeidsmiljøet til seksjonslederne i avdeling A-krim spesielt opplyser arbeidsgiver at:

*«Når det gjelder arbeidsmiljøet og arbeidssituasjonen til seksjonslederne på avdeling A-krim så er det korrekt at det nok oppleves som krevende, men påstander om at det ikke gis oppmerksomhet eller gjøres tiltak ønsker vi å tilbakevise.»*

Arbeidsgiver opplyser at det er gjennomført kvalitative intervjuer med alle seksjonslederne i A-krim og Tilsyn. Basert på det som fremkom i undersøkelsene besluttet arbeidsgiver å ikke iverksette store organisatoriske endringer. Avdelingsdirektørene for henholdsvis Tilsyn og A-krim fikk i oppdrag å iverksette konkrete tiltak for å ivareta situasjonen i egen avdeling.

Når det særlig gjelder arbeidsmiljøet til seksjonslederne i avdeling A-krim er det nedsatt en bredt anlagt arbeidsgruppe som har fått et konkret mandat og oppdrag høsten 2023. Et av hovedformålene med arbeidet er å oppnå varige endringer som skal sikre riktig arbeidsbelastning til alle seksjonslederne i avdelingen, i tillegg til en hensiktsmessig organisering også for alle andre i avdelingen. I mellomtiden er det etablert en ordning med faste faglige stedfortredere som avlaster noe av seksjonsledernes arbeid knyttet til kvalitetssikring. Arbeidsgiver opplyser at seksjonslederne er innforstått med at de vil måtte stå i denne situasjonen til ny organisering for avdelingen er avklart. Etter det opplyste følges seksjonslederne tett opp av avdelingsdirektøren som nærmeste leder. Det er ingen sykmeldinger blant seksjonslederne. Det foreligger en konkret plan hvor det arbeides mot en frist våren 2024, for å legge frem klare løsningsforslag til Arbeidstilsynets ledelse samt medbestemmelsesapparatet, herunder HTV-utvalget og AMU. HTV-utvalget og de berørte IDF-utvalgene er etter det opplyste holdt informert og koblet på underveis.

### 11.9.3 Menon/Fafo rapporten om seksjonsledernes arbeidsmiljø

Når det gjelder seksjonslederne fremgår følgende av Menon/Fafo-rapporten punkt 13.3 om «styrket ledelse»:

*«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. Andre eksempler er å arbeide med felles målsettinger om hva som kjennetegner ledelse i Arbeidstilsynet. Virksomhetsstrategien løfter frem at ledere skal ta et helhetsansvar for samhandling på tvers. Målrettet lederutvikling for å løfte frem samhandling er derfor satt som en gjennomgående prioritering som bør følges opp.»*

*Vurdere alternativer for å redusere lederspenn for avdelingsdirektør i Tilsyn og enkelte seksjonsledere i A-krim. Det er, av informanter, pekt på utfordringer knyttet til kontrollspennet i enkelte av seksjonene i A-krim samt for avdelingsdirektøren i Tilsyn. Dette er ikke kun knyttet til antallet de ulike lederne har personalansvar for, men også bredden i arbeidsoppgaver (Tilsyn) og tverretattlig koordinering (A-krim). Arbeidstilsynet bør vurdere inndelingen i seksjoner i avdeling for A-krim, og vurdere om det skal opprettes en ekstra seksjon for å redusere belastningen på seksjonslederne. I tillegg*

*kan det i både avdeling A-krim og avdeling Tilsyn vurderes i hvilken grad de nasjonale seksjonene kan bistå lederne i større grad og få en tydeligere rolle og ansvar for dette.»*

#### **11.9.4 Delkonklusjon**

Det fremgår av MUST-undersøkelsen at seksjonslederne i A-krim rapporterte at de nokså ofte har høye jobbkraav, mens seksjonslederne i avdeling Tilsyn rapporterte at de av og til har høye jobbkraav. Seksjonslederne i begge avdelingene rapporterte samtidig om høy grad av sosial trygghet og meget positivt sosialt klima. Arbeidsgiver opplyser at det ikke har kommet inn avviksmeldinger som gjelder seksjonslederne i de to avdelingene. Hvordan arbeidsbelastningen og arbeidssituasjonene til seksjonslederne best bør følges opp, herunder hvilke tiltak som eventuelt bør settes inn, ligger utenfor vårt mandat. På bakgrunn av det skriftlige materialet vi ha mottatt har vi ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at seksjonslederne har et uforsvarlig eller helseskadelig arbeidsmiljø.

#### **11.10 Vår samlede vurdering av om arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet er uforsvarlig og helseskadelig**

Vurderingen av hva som er et fullt forsvarlig arbeidsmiljø skal gjøres samlet. Faktorer som i seg selv ikke er tilstrekkelig til å påvise et uforsvarlig arbeidsmiljø kan sammen med andre faktorer samlet utgjøre et uforsvarlig arbeidsmiljø.

Ut fra det materialet vi har gjennomgått kan vi imidlertid ikke se at det er grunnlag for å konkludere med at arbeidsmiljøet i Arbeidstilsynet generelt, eller i store deler av tilsynet, er uforsvarlig og helseskadelig. Vi legger særlig vekt på funnene som fremkom av arbeidsmiljøundersøkelsen (MUST), som ble gjennomført av STAMI i 2022. Vi kan ikke utelukke at svarene ville blitt annerledes i dag, men vi kan ikke se at det er holdepunkter for at arbeidsmiljøet har utviklet seg i en markant negativ retning etter at undersøkelsen ble gjennomført.

Vi kan heller ikke se at det er grunnlag for påstanden om at det er en generell frykktkultur 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». Undersøkelsen ble foretatt i 2022 og det planlegges iverksatt en ny undersøkelse i løpet av 2024.

Hvorvidt enkeltansatte blir trakassert eller utsatt for annen utilbørlig atferd, eller av andre grunner har et uforsvarlig arbeidsmiljø, må vurderes konkret. I medarbeiderundersøkelsen fra 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 i virksomheten ikke har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Det er videre slik at det i noen perioder kan være særlige arbeidsmiljøutfordringer i deler av virksomheten. Dette må arbeidsgiver følge opp på ordinær måte. Som arbeidsgiver må Arbeidstilsynet følge opp og kartlegge risikoforholdene i arbeidsmiljøet på en systematisk måte, jf. punkt 10. Dette må gjøres i samarbeid med vernetjenesten og lederne på de ulike nivåene i virksomheten.

## VEDLEGG – DOKUMENTLISTE

Rapport fra Menon/Fafo, underveisevaluering august 2023

MUST-undersøkelsen (2022)

AMU-referater for 2022 og 2023

Bilagene til varselet av 19. desember 2023

Bilagene til arbeidsgivers redegjørelse av 16. januar 2024

Saksfremlegg til HTV, sak 67/2023

Vedlegg til saksfremlegg til HTV; sak 67/2023

Utsnitt av møtereferat HTV av 31. august 2023

Utkast til AMU-rutine av 2023

Rutine AMU 11. januar 2024

Saksfremlegg sak 28/2023

Saksfremlegg sak 2/2023

Arbeidstilsynets Årsrapporter for 2021 og 2022

Departementets tildelingsbrev til Arbeidstilsynet for 2023 og 2024

Opplysninger hentet fra Arbeidstilsynets hjemmeside

Notat om historikk om møteinnkallelse AMU i Arbeidstilsynet

Tilpasningsavtalen for Arbeidstilsynet 6. november 2019 – 31. desember 2022

Utkast til tilpasningsavtale av 14. desember 2023

Intern varslingsrutine - Arbeidstilsynet

Intern varslingsrutine – Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Offentlig tilgjengelig informasjon av relevans for saken