

Sissel Trygstad og Marit Skivenes

Kommunale lederes handtering av alvorlige kritikkverdige forhold

Sissel Trygstad og Marit Skivenes

Kommunale lederes handtering av alvorlige kritikkverdige forhold

© Fafo 2007
ISSN 0804-5135

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Kapittel 1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn.....	11
1.2 Metodisk tilnærming.....	16
1.3 Gangen i notatet	19
Kapittel 2 Kritikkverdige forhold og varsling.....	21
2.1 Kritikkverdige forhold	21
2.2 Hva er varsling?	23
2.3 Ulike definisjoner av varsling	26
2.4 Oppsummering.....	29
Kapittel 3 Organisering og kommunikasjon	31
3.1 Omorganisering og endringer	31
3.2 Møtevirksomhet	34
3.3 Lederes forhold til ledere	37
3.4 Oppsummering.....	38
Kapittel 4 Mottak av kritikkverdige forhold	39
4.1 Ledelsens håndtering er avgjørende	39
4.2 Hva gjør lederne?.....	41
4.3 Hva avgjør lederens håndtering?.....	46
4.4 Oppsummering.....	48
Kapittel 5 Når ledere melder ifra	49
5.1 Omfanget av kritikkverdige forhold	49
5.2 Hva gjør de med det?	51
5.3 Meldingens effektivitet	53
5.4 Varslingens konsekvenser for lederen	55
5.5 De tause lederne	58
5.6 Oppsummering	59
Kapittel 6 Lojalitet og ytringsfrihet.....	61
6.1 Roller og lojalitet	61
6.2 Lojal – mot hvem?	62
6.3 Ulike handlingsvalg i et tenkt tilfelle	65
6.4 Ledere og ytringsfrihet.....	66
6.5 Oppsummering	68
Referanser	69
Vedlegg 1 Intervjuguide – hovedpunkter.....	71
Vedlegg 2 Web-basert spørreundersøkelse.....	73
Vedlegg 3 Regresjoner.....	87

Forord

Gjennom finansielle midler fra «FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd» har vi fått muligheten til å studere en svært interessant problematikk: Lederes erfaringer med arbeidstakere som tar opp kritikkverdige forhold, og hvordan ledere håndtere saker de finner kritikkverdige, og håndtering av kritikkverdige forhold. Varslerforskningen viser at ledere befinner seg i en nøkkelposisjon når arbeidstakere opplever noe som så kritikkverdig at de melder ifra og varsler. Når arbeidstakere varsler, er grunnen ofte at nærmeste leder ikke har håndtert saken eller brakt den videre i organisasjonshierarkiet. Det foreligger imidlertid lite forskning om hvordan ledere forholder seg til varsling.

Vi har i dette prosjektet intervjuet ledere som befinner seg på ulike nivåer innenfor kommuneorganisasjonen. Vi takker ledere som har stilt opp til intervju og svart på spørsmål i en ellers hektisk hverdag. Vi takker også de lederne som har besvart spørreundersøkelsen som studien bygger på.

I FARVE takker vi Greta Støre og Niels Wulfsberg, som har gitt oss tilstrekkelig med tid til å sluttstille denne rapporten.

På Fafo har vi fått hjelp av Inger Marie Hagen som har lest og kommentert notatet. Alle feil eller mangler må imidlertid tilskrives forfatterne selv.

Oslo, august 2007

Sissel Trygstad og Marit Skivenes

Sammendrag

På oppdrag for «FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd» har vi studert kommunale leders håndtering av kritikkverdige forhold. Ledere har en sentral rolle både med hensyn til å håndtere meldinger som blir rettet til dem, og fordi de selv kan avdekke at illegitime, uetiske og ulovlige forhold finner sted innenfor organisasjonen. Gjennom kvalitative og kvantitative data besvarer vi tre hovedproblemstillinger:

1. Hvilke erfaringer har kommunale ledere som har arbeidsgiveransvar med arbeidstakere som tar opp kritiske forhold på arbeidsplassen?
2. Hvilke erfaringer har de selv med å videreformidle kritikkverdige forhold i arbeidsorganisasjonen?
3. Hvordan vurderer de forholdet mellom ytring og lojalitet?

Hovedfunnene i lederstudien bekrefter foreliggende forskningsresultater om varslingsaktivitet, konsekvenser for varsleren og effekter av å varsle i kommunal sektor. Vi finner at:

- Rundt seks av ti ledere svarer at de har mottatt melding om at kritikkverdige forhold har funnet sted i virksomheten. Majoriteten av lederne undersøkte saken og løste den enten selv, eller de videreformidlet saken i lederhierarkiet. 20 prosent av lederne unnlot å følge opp saken videre.
 - Vi finner at ledernes håndtering av meldte kritikkverdige forhold fremstår som mer aktiv i virksomheter der man har utviklet varslingsrutiner.
- Nesten sju av ti ledere har selv avdekket et alvorlig og kritikkverdig forhold de siste tolv månedene. 83 prosent av lederne meldte saken videre i virksomheten:
 - Om lag 70 prosent knytter endringer i arbeidsorganisasjonen direkte til at de meldte ifra:
- Igjen finner vi at varslingsrutiner har betydning. Ledere som arbeider i kommuner med denne type rutiner, oppnår større grad av endringer enn andre
 - To prosent av lederne mottar entydige negative sanksjoner, mens åtte prosent mottar både positive og negative sanksjoner. Sju av ti mottar imidlertid entydig positive reaksjoner.
 - Det er noe større risiko for å motta negative sanksjoner dersom saken det meldes om, berører arbeidsmiljørelaterte forhold.
- Vi finner flere eksempler på at lojalitet knyttet til brukerne står sterkt i utvalget. En relativt stor andel ledere mener det er for stort fokus på økonomiske forhold i kommunene, og en av fire svarer at de mangler fora til å diskutere faglige utfordringer i sitt arbeid.
 - Vi finner også at ledere opplever formelle og uformelle begrensninger av ytringsfriheten i sitt arbeid.

Nedenfor gjengir vi et mer detaljert sammendrag at notatets ulike kapitler.

Kapittel 2

Hva er et kritikkverdig forhold, og hvilke handlingsalternativer står arbeidstakere overfor når de avdekker at noe alvorlig finner sted i arbeidsorganisasjonen? Dette er tema for kapittel 2. Vi ser både på de nye varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og presenterer de definisjonene vi selv har benyttet i vår tidligere forskning knyttet til varslingsproblematikken. Det vil kunne være ulike oppfatninger om hva som er rett og galt, etisk og uetisk på en arbeidsplass. I tråd med arbeidsmiljøloven argumenterer vi for at oppfattelsen av et kritikkverdig forhold ikke kun kan være basert på ens egen subjektive vurdering. Derfor er det også viktig at arbeidstakere som opplever at noe er uetisk, illegitimt eller ulovlig, tester ut saken på personer innenfor eller utenfor organisasjonens grenser. Det avgjørende spørsmålet er: Deler du min oppfatning, eller er det jeg som har misforstått? Dernest kommer det neste sentrale spørsmålet: Hva gjør jeg med det? Arbeidsmiljøloven gitt retningslinjer for fremgangsmåter.

Både intern og ekstern varslings kan være mulige alternativer, men forsvarlighetskravet er strengere når det gjelder ekstern varslings. Det som er verdt å merke seg, er at varslings til tillitsvalgt, verneombud og tilsynsmyndighetene alltid regnes som forsvarlig. Det er ikke dermed sagt at det nødvendigvis er risikofritt. Likevel finner vi i sektorundersøkelsen at det å melde ifra om et alvorlig og kritikkverdig forhold synes å avstedkomme langt flere positive enn negative reaksjoner.

Vi har tidligere argumentert for at det å melde ifra til sin leder om et kritikkverdig forhold ikke i utgangspunktet er varslings. Det er når arbeidstakere må gå videre med et forhold at vi mener han eller hun står i en varslings situasjon. Denne definisjonen avviker fra lovteksten, men er begrunnet ut i fra de funn vi finner i våre tidligere undersøkelser. Når det gjelder lederne, blir det imidlertid vanskeligere å trekke grensen for hvem som melder ifra om et forhold, og hvem som faktisk er varslere. Vi velger derfor å benytte begrepet «å melde ifra» når vi her omtaler ledere som selv opplever et kritikkverdig forhold og går videre med det.

Kapittel 3

Lederes mottak og håndtering av kritikkverdige forhold vil kunne ha sammenheng med kommunikasjonsbetingelsene i en virksomhet. Videre har tidligere forskning vist at omorganisering kan påvirke kommunikasjonsbetingelsene i negativ retning. I kapittel 3 er derfor organisasjonsendringer og kommunikasjonsbetingelser to sentrale variabler.

Vi finner en sammenheng som tilsier at de virksomheter som har vært igjennom omorganisering også ser ut til å ha høyt arbeidspress. Dette kan tenkes å øke de feil som begås av både arbeidstakere og ledere. Sett fra lederne ståsted har imidlertid ikke omorganiseringen påvirket kommunikasjonsbetingelsene i negativ retning, snarere tvert i mot. Det er likevel en andel som svarer at de mangler fora der de kan diskutere faglige utfordringer, og en forholdsvis stor andel ledere føler seg overlatt til seg selv. Det finnes også en relativt stor andel ledere som svarer at de ofte føler at de må gå på akkord med faglige standarder. Vi vet fra tidligere forskning at dette er forhold som kan tenkes å ha betydning når arbeidstakere og ledere opplever noe som alvorlig og kritikkverdig og føler at de må handle.

Kapittel 4

Hvordan forholder ledere seg til meldinger om alvorlige kritikkverdige forhold? Våre lederdata viser at seks av ti ledere har mottatt denne type meldinger det siste året. Vi finner at mottak av meldinger har sammenheng med omorganisering og hierarkisk plassering. Ledere i virksomheter som har vært under omorganisering, vil med større sannsynlighet ha mottatt melding om kritikkverdige forhold. Vi trekker frem to mulige forklaringer. For det første kan omorganiseringen ha ført til en større oppmerksomhet knyttet til viktigheten av at denne type informasjon formidles til ledere. For det andre kan det være at omorganiseringen har resultert i et tids- og arbeidspress som har medført en økning i antall alvorlige og kritikkverdige forhold og/eller hendelser.

Når lederens hierarkiske plassering har sammenheng med mottatte meldinger, kan også dette skyldes flere forhold. For det første kan det være at ledere kanaliserer arbeidstakernes meldinger oppover i linjen, fordi de ikke har myndighet til å løse saken selv. I så fall vil dette være et tegn på konstruktive og aktive mellomledere. For det andre kan dette skyldes at arbeidstakeren selv må bringe saken videre i lederhierarkiet fordi nærmeste lederen ikke reagerer eller gjør noe med det meldte forholdet. I så fall kan dette indikere fravær av ledelse på lavere nivåer.

I det kvalitative materialet ser vi at det gjerne er tre hovedgrunner for at arbeidstakere går videre: i) lederen lar saken ligge, ii) lederen er uenig i alvorlighetsgraden, iii) lederen mangler ressurser til å løse saken selv. I det kvantitative materialet ser vi at de aller fleste ledere svarer at de har forholdt seg aktivt til meldinger de har mottatt, men to av ti har ikke fulgt opp saken. I den grad dette skulle vise seg å være en feilvurdering av lederne, kan konsekvensene bli store både for arbeidstakere, brukere og organisasjonens anseelse.

Vi finner at trekk ved lederne i liten grad kan forklare hvordan de forholder seg til mottatte meldinger om kritikkverdige forhold. Derimot ser det ut til at varslingsrutiner fører til at ledere forholder seg mer aktivt til denne type meldinger. Dette kan skyldes at utforming av rutiner i seg selv har medført et større fokus på viktigheten av å forholde seg aktivt i denne type saker. En annen forklaring kan være at det først og fremst er kommuner som allerede har «orden i sakene» som har etablert denne type rutiner.

Kapittel 5

Hva gjør ledere selv når de avdekker et kritikkverdig forhold? Først og fremst kan vi konkludere med funn i lederundersøkelsen underbygger våre funn i sektorundersøkelsen: Omfanget av kritikkverdige forhold er stort – også sett fra lederes ståsted. Nesten sju av ti ledere har opplevd ett eller flere alvorlige og kritikkverdige forhold de siste tolv månedene. Våre analyser viser at ledere som arbeider i virksomheter som har vært under omorganisering, i større grad har opplevd alvorlige kritikkverdige forhold. Videre finner vi at ledere med ansvar for mange ansatte også i større grad har opplevd alvorlige kritikkverdige forhold.

Drøye åtte av ti ledere melder ifra om det kritikkverdige forholdet, så godt som samtlige til nærmeste leder. Det er imidlertid relativt mange som melder ifra til flere aktører eller instanser, eksempelvis har 44 prosent svart at de har meldt ifra til tre eller flere, og 20 prosent av lederne svarer at de har meldt ifra utenfor organisasjonens grenser.

Rundt sju av ti ledere svarer at det å melde medfører endringer i organisasjonen. Flest har svart at dette har resultert i at arbeidsoppgaver nå løses på andre måter, eller at rutiner er endret. Det er imidlertid drøye 40 prosent som svarer at dette har ført til at avdelingen eller enheten har blitt tilført mer ressurser. For i underkant av 30 prosent har det å melde ikke

avstedkommet endringer. Vi finner at meldingens effektivitet har sammenheng med hvordan meldingen mottas, hvor man er i organisasjonshierarkiet, og hvorvidt man har varslingsrutiner i virksomheten. Jo mer positivt meldingen mottas, jo høyere i lederhierarkiet man befinner seg, og tilstedeværelse av varslingsrutiner ser ut til å høyne varslingseffektiviteten.

Få ledere blir møtt med negative reaksjoner under og i kjølvannet av varslingen. 19 prosent har ikke opplevd reaksjoner i det hele tatt, mens 71 prosent svarer at reaksjonene var av kun positiv karakter. Vi finner sammenhenger som tilsier at det er større risiko forbundet med å melde ifra om det vi kan omtale som arbeidsmiljørelaterte forhold. Dette underbygger funn i sektorundersøkelsen, der vi fant at det mest risikable var å melde ifra om mobbing av kolleger. Ellers finner vi at ledere som har mottatt positive reaksjoner på varslingen, med større sannsynlighet vil vurdere kommunikasjonsbetingelsene som gode, mens de som har mottatt negative reaksjoner på varslingen, med større sannsynlighet vil vurdere kommunikasjonsbetingelsene som dårlige.

Også blant lederne finner vi en taus andel – i alt 17 prosent. Den viktigste begrunnelsen for taushet er at de ikke har tilstrekkelig med informasjon til å vurdere alvorlighetsgraden. Men det er også en andel som svarer at det ikke ville være strategisk lurt å melde ifra. Selv om andelen er relativt liten, er det like fullt bekymringsfylt at dette fremstår som en av de viktigste begrunnelsene for ikke å reagere.

Kapittel 6

Lederes lojalitetsforpliktelser og ytringsfrihet er tema for notatets siste kapittel. Vi finner at lojalitet knyttet til brukerne står sterkt blant kommunale ledere, mens lojalitet til kommunepolitikere er langt svakere. Når vi «tvinger» lederne til å velge, er det brukerne som er førstevalget for 39 prosent av dem. Kun tre prosent av lederne svarer at de har størst lojalitet til kommunepolitikere, som er de formelle arbeidsgiverne. Vi har konkludert med at profesjonsrollen står sterkt i utvalget. Lojaliteten til brukerne er imidlertid ikke så sterk at varsling gjennom media er et «naturlig» valg, dersom situasjonen skulle tilspisse seg. Varsling gjennom lokalavisen er kontroversielt blant både ledere og ansatte.

Vi finner også at formelle og uformelle begrensninger synes å begrense lederes ytringsfrihet. 27 prosent tror eksempelvis ikke at toppledelsen vil verdsette at de deltar i den offentlige debatten, og nesten 40 prosent har svart at det er uskrevede regler som begrenser hva de kan ytre offentlig. Vi finner også at det er sammenheng mellom formelle og uformelle begrensninger på ytringsfriheten og vurderinger knyttet til kommunikasjonsbetingelser. De som vurderer kommunikasjonsbetingelsene som gode, vil i mindre grad svare at det er formelle og uformelle begrensninger. Avslutningsvis presenterte vi eksempelet Lillesand kommune. Kommunene laget i 2005 et reglement som oppfordrer til størst mulig offentlighet og ytringsfrihet for ansatte. Lillesand er i så måte en foregangskommune i norsk sammenheng.

Kapittel 1 Innledning

I dette prosjektet har vi studert kommunale ledes erfaringer med og synspunkter på varsling. Det er varslingsaktivitet det er snakk om, og varsling har fått stor oppmerksomhet i offentligheten de siste årene. Begrunnelsene er flere. To store lovendringer har berørt temaet. Arbeidstakere som varsler er behandlet i ny paragraf 100 i Grunnloven og ny arbeidsmiljølov. Sistnevnte lovrevidering skulle lovfeste et vern av varslere. Dette skapte imidlertid mye debatt, og de bestemmelsene som nå er innlemmet i loven, og som berører varsling av kritikkverdige forhold, avstedkom tre ulike lovutkast og høringsrunder. Andre begrunnelser for interessen rundt varsling er store internasjonale og nasjonale skandaler avslørt av varslere. Vi kan blant annet nevne Enron, FBI og WorldCom. Her hjemme har beskyldninger om smøring, økonomiske misligheter og korrupsjon blant annet vært heftet til Statoil, Sintef og Siemens. Flere avisoppslag har kommet i kjølvannet av de nasjonale avsløringene, og vi har lest om arbeidstakere som har blitt straffet for å varsle. Forskningsmessig er imidlertid varsling et forholdsvis nytt tema i Norge. Det er først på 2000-tallet at vi finner vitenskaplige artikler eller rapporter der varsling eller whistleblowing, som er den engelske termen, tematiseres. I motsetning til internasjonal varslersforskning, som i hovedsak har koblet varsling til sterke negative sanksjoner, finner vi at varsling i Norge i overveiende grad fremstår som et positivt fenomen (Skivenes og Trygstad – kommer). Lederens rolle og funksjon i en varslersprosess er imidlertid mindre studert, enten de er mottakere av en melding om et kritikkverdig forhold eller om de selv tar opp en sak de mener er alvorlig og problematisk.

1.1 Bakgrunn

Arbeidstakere som påpeker og melder ifra om et kritikkverdig forhold, kan oppleve sterke sanksjoner i arbeidsorganisasjonen. Det som har vært mindre fokusert i debatten knyttet til varsling, er at majoriteten av arbeidstakere som melder ifra og varsler, opplever positive reaksjoner både fra kolleger og ledere. For to av tre bidrar dette også til endringer: Varslingen er effektiv.

Ulike forhold kan virke inn både når det gjelder hvordan varslingen mottas i virksomheten, og hvilke konsekvenser det får, både for saken det varsles om, og for arbeidstakeren. Vi har i vår kvalitative og kvantitative studier (Skivenes og Trygstad 2005, 2006) sett at ledere spiller en viktig rolle for:

- i) arbeidstakernes vurderinger knyttet til å melde ifra om et kritikkverdig forhold på arbeidsplassen
- ii) hvordan en melding om et kritikkverdig forhold mottas og blir håndtert i arbeidsorganisasjonen
- iii) hvilke reaksjoner arbeidstakere som melder eller varsler, mottar under og i kjølvannet av meldingen eller varslingen

Arbeidstakere som har et dårlig forhold til sin nærmeste leder, vil være mer tilbøyelig til å svare at de har latt være å melde ifra om et alvorlig kritikkverdig forhold på arbeidsplassen. Videre finner vi at arbeidstakernes kontakt med leder påvirker både varslingens effektivitet og de reaksjoner den avstedkommer. Jo tettere kontakt arbeidstakere har med sin nærmeste leder, jo større er sjansen for å oppnå endringer, og jo mindre er risikoen for negative sanksjoner.

Mulighetene for å fremme kritikk, for å påpeke feil og mangler på arbeidsplassen, handler om sentrale temaer som arbeidsmiljø, rettsikkerhet – både for brukere og arbeidstakere, og det er i aller høyeste grad et demokratisk anliggende. Det demokratiske aspektet er særlig sentralt i offentlig sektor. Delegert ansvar til den enkelte arbeidstaker medfører et stort behov for at han eller hun har reelle muligheter til å ta opp eksempelvis et manglende eller uetisk tjenestetilbud eller dårlige arbeidsvilkår med sin leder. Denne informasjonen er viktig for ledere og er av avgjørende betydning for lokalpolitikere og borgere. Skal politikerne treffe velbegrunnede og gode beslutninger om prioriteringer og valg av strategier, er de avhengig av informasjon om hvordan situasjonen i realiteten er. Denne informasjonen er også viktig for oss som borgere, blant annet for å kunne ansvarliggjøre politikere og eventuelt bytte dem ut ved neste valg. Et annet viktig element i et demokratisk arbeidsliv er at arbeidstakernes kunnskap og meninger høres i arbeidsorganisasjonen, enten gjennom representative kanaler eller som individuelle stemmer. På en arbeidsplass preget av et godt ytringsklima, vil det å melde ifra om saker som bekymrer ansatte sjeldent være forbundet med risiko. Det å tilrettelegge for et godt ytringsklima er et ledelsesansvar. Ledere fremstår derfor som en særlig interessant gruppe å studere. I denne undersøkelsen studerer vi ledere som mottar meldinger om uetiske, illegitime og ulovlige forhold, som videreformidlere av denne type meldinger, og som arbeidstakere som selv opplever eller avdekker kritikkverdige forhold i arbeidsorganisasjonen.

Ledelse – økende oppmerksomhet men skiftende idealer

Ledelse handler om å kommunisere og samhandle med andre slik at arbeidet blir utført på en måte som gjør at organisasjonen holder riktig retning. Hvordan dette gjøres i praksis vil variere mellom virksomheter, land og kulturer. I komparativ sammenheng beskrives norsk ledelse som likhetsorientert, dialogorientert, uformell og preget av lav maktstandanse (se blant annet Schramm Nielsen mfl. 2004, Hofstede 2001, Trygstad og Hagen 2007). Norsk ledelse er imidlertid ingen statisk størrelse.

Før 1970-tallet, og særlig i perioden etter annen verdenskrig, var det lite interesse og oppmerksomhet knyttet til ledelse i Norge (Byrkjeflot 2002). På 1970-tallet og utover endret dette seg. Det er rimelig å se den voksende interessen for ledelse i sammenheng med den økende omstillingen som fant sted både i privat og i offentlig sektor (Eriksen 1999). I offentlig sektor satte endringene for alvor i gang på midten av 1980-tallet. Et økende behov for offentlige tjenester skapte et press på budsjettene. Kommuner så vel som private virksomheter rettet blikket utover landets grenser, og fant ledelses- og organisasjonskonsepter som både skulle gi bedre kvalitet og bidra til effektivisering. New Public Management-inspirerte endringer begynte å gjøre seg gjeldende, og ledere på ulike nivåer ble betraktet som viktige endringsagenter.

Ledelsesidealer i bevegelse

NPM brakte med seg et nytt ledelsesideal. Byråkratisk ledelse har tradisjonelt hatt et solid fotfeste i offentlig sektor, men også den faglige lederen har stått sentralt. Legitimiteten til den byråkratiske lederen bygger på hennes eller hans myndighet, knyttet til hierarkisk plassering. Kunnskap og ansiennitet er viktige kriterier for plasseringen. Lojaliteten til systemet er en

annen viktig kilde til legitimitet. Lederens mandat hentes fra evnen til å forvalte regelverket. Fokus på fremgangsmåte og regelfølgning er sentrale stikkord. Den faglige lederen representerer profesjonen og lauset. Ingeniørens sterke stilling i norsk lederskap kan her tjene som eksempel (jf. Byrkjeflot 2002). Videre er rektoren en god illustrasjon på faglig ledelse.

Endringene i offentlig sektor de siste tiårene har endret ledelsesidealene. NPMs vektlegging av mål, resultater og avbyråkratisering har svekket det byråkratiske ledelsesidealet. Det faglige ledelsesidealet har blitt utfordret av NPMs idé om viktigheten av å skille fag fra ledelse. Ledelsesidealet i NPM fremhever lederen som individ, som en selvstendig kraft som bygger på lederens kunnskap og personlighet: «en god leder kan lede alt». Lederens legitimitet er knyttet *ledeskunnskap* (og ikke fagkunnskap) og hennes eller hans personlighet. Samtidig spiller resultatene en viktig rolle. Disse måles og belønnes gjennom ulike insentivordninger. Videre er det lederens relasjon til den enkelte arbeidstaker som vektlegges, og ikke «arbeiderkollektivet». Fokus er dreide bort fra representative til individuelle medbestemmelsesordninger.

I løpet av de siste årene har det vært en voksende oppmerksomhet for kommunikativ eller verdibasert ledelse. Mens fag- eller profesjonskomponenten ble nedtonet i NPM med sin management-modell, representerer den kommunikative eller verdibaserte ledelsen en viss grad av tilbakevending til kunnskap som grunnlag for god ledelse. Verdibasert ledelse innebærer å peke på visse verdier som skal være styrende for virksomheten. Det er lederens ansvar å virkeliggjøre disse verdiene i form av oppslutning blant ansatte. Verdiene kan være et enkelt profittmotiv, men i offentlig sektor vil god kvalitet, et faglig godt arbeid og det å finne de riktige løsningene for brukerne være vel så fremtredende. Denne dimensjonen har i dag blitt viktig i store deler av en offentlig sektor. Lederen betraktes fortsatt som en selvstendig kraft som i management-dimensjonen, men hennes eller hans evne til å skape dialog, begeistring og nettverk er sentralt. Grunnlaget for mandatet hentes fra evnen til å skape oppslutning om verdiene (Hagen og Trygstad 2007).

Vektingen av ulike ledelsesidealer er også gjenkjennbar i KS' sin arbeidsgiverpolitikk. I 1996 var den norske samarbeidsbaserte ledelsen i legitimitetskrise. Det het seg at arbeidsgivere og ledere måtte frigjøre seg og gripe makten tilbake fra de tillitsvalgte, hvis innflytelse medførte et effektivitetstap (jf. Reve 1994). I 1996 skrev da også KS:

«Det finnes bare ett reelt mål og en begrunnelse for arbeidsgiverpolitikken; å utvikle riktige tjenester med høy kvalitet gjennom effektiv ressursbruk.» (KS 1996: 10)

Sitatet yter trolig ikke KS' arbeidsgiverpolitikk anno 1996 *full* rettferdighet. Den omtalte arbeidsgiverplattformen kan like fullt tolkes i retning av at arbeidstakere først og fremst var produksjonsmidler, eller som vi skal komme tilbake til under; det var rollen som ansatt underlagt styringsretten som ble vektlagt. Knappe ti år etter ser vi en markant endring:

«Høy kvalitet og effektivitet vil styrke kommunens posisjon som arbeidsgiver. For å møte utfordringene og realisere disse målene, trenger vi en arbeidsgiverpolitikk som frigjør energi og inviterer medarbeiderne og tillitsvalgte til å arbeide sammen med ledelsen for nyskaping og en stadig bedre praksis.» (KS 2007: 6)

I 2007 legger KS vekt på at arbeidstakere, foruten kunnskap og evnen til å treffe fornuftige beslutninger i sitt arbeid, også besitter ressurser som kan komme arbeidsgiverne og befolkningen til gode, og videre at nyskaping og gode tjenester best kan realiseres gjennom å tilrettelegge for både individuell og representativ medbestemmelse (Hagen og Trygstad – kommer). Samarbeid mellom partene vektlegges, og det er gjennom deltakelse at kunnskap og initiativ

skal frigjøres. Dermed kan det også hevdes at den faglige komponenten, som er sentral i det faglige ledelsesidealet, revitaliseres.

Relasjoner og posisjoner

I en arbeidsintensiv sektor som kommuneorganisasjonen vil lederens evne til å organisere arbeidet samt dra veksler på de ansattes kompetanse være av avgjørende betydning for tjenesteproduksjonen. I tråd med dagens idealer for god ledelse skal lederen skape og opprettholde et fellesskap bygget på dialog, faglig stolthet og felles målsettinger (Trygstad og Hagen 2007). Dette innebærer også at lederen må tilrettelegge for at ansatte skal kunne styre seg selv og bruke sin kompetanse. Videre vektlegges det sterkt fra sentrale myndigheter at dette skal gjøres på en slik måte at det er rom for både de ressurssterke og de mindre ressurssterke arbeidstakerne. Arbeidsmiljø har derfor blitt et viktig tema. Arbeidsmiljøloven fastslår klart at arbeidsmiljøet er et ledelsesansvar. Lovens § 3-1 plasserer det overordnede ansvaret for HMS-arbeidet i virksomheten hos arbeidsgiverne. Det er arbeidsgiver som skal sørge for at et systematisk HMS-arbeid gjennomføres for nettopp å sikre at arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet blir ivarettatt (arbeidsmiljøloven, 2006:46).¹ Dette ansvaret har også blitt sterkt vektlagt de siste årene, som en følge av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). I den forbindelse understrekes det at man gjennom IA-samarbeidet skal øke fokuset på jobbnærværet og hindre utstøting fra arbeidslivet (Inkluderende arbeidsliv 2006). Men lederen har også andre aktører enn de ansatte å forholde seg til. Hun eller han skal lojalt følge opp politikernes prioriteringer og valg. Dette kan bety å skulle opprettholde en god tjenesteproduksjon innenfor knappe økonomiske rammer. Det bringer oss over til den tredje viktig aktørgruppen – brukerne. Brukernes til tider umettelige behov for tjenester setter både ansatte og ledere i en pressituasjon. Dagens ledere er derfor på mange måter plassert i en skvis.

Hvordan ledelse utøves i den enkelte virksomhet vil likevel variere, ikke minst som et resultat av de relasjonene som lederen inngår i. Dette kan være formelle og uformelle relasjoner til en rekke aktører eller instanser. I kombinasjon med lederens personlige egenskaper vil relasjonene ha betydning for hvordan ledelsesfunksjonen utøves. Innenfor kommunal sektor ser vi for oss at følgende relasjoner vil kunne påvirke lederens handlingsrom:

- Ansatte og ulike profesjoner
- Tillitsvalgte og vernombud
- Politikere
- Samfunnet – borgere

Betydningene av de ulike relasjonene vil vektes forskjellig ulike organisatoriske settinger og lederens plassering i organisasjonshierarkiet vil kunne påvirke de ulike relasjonens betydning for lederen (Trygstad og Hagen 2007). Sett i forhold til varslingstema, vil lederen kunne ha ulik grad av fullmakter og muligheter til å ordne opp i saker selv, avhengig av den posisjonen hun eller han innehar:

- I underordnet posisjon: Her vil lederen befinne seg i en lik posisjon som øvrige arbeidstakere.
- I linjen: Her vil ikke lederen nødvendigvis ha myndighet til å ordne opp selv, men har mulighet til å bringe saken videre
- I overordnet posisjon: Her vil lederen ha myndighet til selv å ordne opp i forholdet

¹ Arbeidsgivers ansvar for de ansattes helse er også klart understreket i arbeidsmiljølovens §4-1.

Dersom lederen selv avdekker, eller blir informert om at alvorlige kritikkverdige forhold foregår på arbeidsplassen vil lederens handlingsmuligheter være påvirket av den formelle posisjonen og de formelle relasjonene som lederen forholder seg til. En rådmann sier for eksempel dette:

«For en i min posisjon vil det aldri være noe alternativ å gå ut i avisen og kritisere kommunepolitikere for manglende ressurser. Ledere på lavere nivåer vil kunne gjøre dette, selv om jeg selvsagt ikke vil oppmuntre til det.»

I tillegg vil uformelle relasjoner og posisjoner påvirke lederens handlingsmuligheter. Sterke lojalitetsbånd knyttet til lederkolleger eller enkeltansatte vil eksempelvis kunne få ledere til å unnlate å reagere og ordne opp i kritikkverdige forhold, til tross for at han eller hun har myndighet til å gjøre det. Samtidig vil sterke lojalitetsforpliktelse knyttet til fagmiljøet kunne få ledere til å søke å få til endringer som ligger utenfor eget myndighetsområde. For ledere som befinner seg i linjen eller i en underordnet posisjon vil en sterk artikulering av arbeidsgivers styringsrett fra toppledelsen kunne få ledere til å unnlate å reagere på kritikkverdige forhold som skyldes ressursituasjonen, ganske enkelt fordi det fremstår som nærmest umulig å rokke ved toppledelsens beslutninger. De relasjonene som lederen inngår i, disses styrke og lederens posisjon vil kunne påvirke utøvelse av ledelse. Videre vil utøvelsen av ledelse kunne innvirke på arbeidstakernes muligheter til å benytte ulike sider av sin rolle som arbeidstaker.

Ansatt, profesjonsutøver og borger

Som analytiske utgangspunkt kan arbeidstakere forventes å fylle ulike funksjoner og roller i utøvelsen av sitt virke: som ansatt, som profesjonsutøver og som borger. Hvem man har lojalitetsforpliktelser overfor, vil variere med rollene.

Som *ansatt* er man orientert mot arbeidsplassen som organisasjon, arbeidsfellesskapet man inngår i, og ledelsens styringsmål og signaler. Som *profesjonell* orienterer man seg etter fagets standarder for godt og dårlig arbeid. *Borgerrollen* kobles til samfunnet og det brede fellesskap man er en del av. En velfungerende virksomhet preget av god ledelse gir rom til samtlige av disse tre roller. Lederen må tilrettelegge for at virksomhetens mål nås, derfor er selvsagt ansatterollen svært sentral. Ledere må imidlertid også forholde seg til arbeidstakere med faglig kunnskap og profesjonsbaserte vurderinger av en god eller dårlig tjeneste og et godt eller dårlig arbeid. Samtidig vil disse arbeidstakerne i større eller mindre grad ha ønsker om å bruke sin fagkompetanse utenfor organisasjonens grenser, for eksempel i den offentlige debatt. I varslersaker ser vi at det kan oppstå konflikter mellom de ulike rollene og disses lojalitetsforpliktelser.

Et illustrerende eksempel er arbeidsorganisasjonens ressursituasjon sett opp mot brukernes behov for pleie og omsorg. Hvordan ledere håndterer meldinger om kritikkverdig brukerbehandling, og hva han eller hun gjør med saken det meldes ifra om, vil ha stor betydning for arbeidstaker, bruker og samfunn. Samtidig vil ledere kunne stilles overfor strengere lojalitetskrav fra sin arbeidsgiver enn øvrige arbeidstakere. Som representant for arbeidsgiverne har ledere et særlig ansvar for at organisasjonens mål, strategier og beslutninger følges. I kommunal sektor vil også lojalitetskravene som stilles, være strengere for lederne, ganske enkelt fordi de sitter nærmere den politisk valgte ledelsen. Dette slås blant annet fast i Grunnlovens § 100. Dersom disse lojalitetskravene begrenser lederes opplevde muligheter til å ytre seg innenfor og utenfor organisasjonen, vil dette kunne påvirke deres håndtering av kritikk. Vi reiser tre hovedproblemstillinger:

1. Hvilke erfaringer har kommunale ledere med arbeidsgiveransvar med arbeidstakere som tar opp kritiske forhold på arbeidsplassen?
2. Hvilke erfaringer har de selv med å videreformidle kritikkverdige forhold i arbeidsorganisasjonen?
3. Hvordan vurderer de forholdet mellom ytring og lojalitet?

1.2 Metodisk tilnærming

I dette notatet presenterer vi både kvalitative og kvantitative data innsamlet i perioden våren 2006 til vinteren 2007. I tillegg presenterer vi data fra en tidligere gjennomført spørreundersøkelse for kommunalt ansatte innenfor barnevern, undervisning og pleie- og omsorgssektoren. I dette kapittelet skal vi redegjøre for utvalg av informanter og respondenter. Vi belyser også spørsmål om representativitet.

Kvalitativ metode

Varsling er et typisk ømtålig tema. Det betyr at det også er store utfordringer når det gjelder å finne informanter. Ikke bare er det vanskelig å få tidligere, nåværende og potensielle varslere i tale, det er også problematisk å få verifisert de ulike fremstillingene (se blant annet Skivenes og Trygstad 2005). De varslersakene som vi her refererer, som for eksempel saken til Ben som vi belyser i kapittel 2, er verifisert av tillitsvalgte, verneombud og gjennom annen tilgjengelig dokumentasjon. For varslere som fortsatt er ansatt i en eller annen kommunal virksomhet, er anonymitet et avgjørende kriterium for å i det hele tatt stille opp til intervju. Derfor er alle informanter og virksomheter anonymiserte.

Lederinformanter

Vi har i alt intervjuet 15 kommunale ledere fra fire ulike kommuner. Lederne har vært plassert på ulike hierarkiske nivåer. Det har vært representanter for den kommunale toppledelsen, resultatenhetsledere og avdelingsledere. Resultatenhets- og avdelingslederne har vært hentet fra pleie- og omsorgssektoren, barnevern og undervisningssektoren. Noe av begrunnelsen for dette er at vi fra tidligere undersøkelser vet at omfanget av kritikkverdige forhold er stort i de to sektorene. Sannsynligheten for å komme i kontakt med ledere som på en eller annen måte har vært i berøring med varslingsproblematikk, var derfor større. Ledere i den kommunale toppledelsen har imidlertid hatt et overordnet og tjenesteovergripende ansvar.

Utvalg

De fire kommunene som vi har hentet ledere fra, er lokalisert i østlandsområdet. Disse er kommuner på 40 000 innbyggere eller mer. Mens vi forhåndsdefinert tjenesteområder og ledernivåer, valgte vi informantene tilfeldig innenfor hvert av disse. Førstegangskontakt ble gjort gjennom e-post, med påfølgende telefonkontakt i forkant av intervjuene. Alle intervjuene i denne undersøkelsen er gjennomført individuelt, enten på lederens arbeidsplass eller utenfor arbeidsplassen. Intervjuenes varighet var på mellom 1 ½ til 2 timer.

Sentrale temaer

Under intervjuene benyttet vi semistrukturerte intervjuguider.² Vi presenterte også informantene for såkalte vignetter, der vi ba dem ta stilling til ulike konstruerte case. Disse casene er utledet på bakgrunn av vår tidligere forskning knyttet til varslingsproblematikken (jf. Skivenes og Trygstad 2006). Hovedoppmerksomheten har vært rettet mot kommunikasjonsbetingelser og kritikkverdige forhold. Vi har også ønsket informasjon om hvorvidt endringer i arbeidsorganisasjonen har hatt innvirkning på ledernes kommunikasjonsbetingelser. Under disse intervjuene har det kommet frem at flere av lederne selv har vært varsler, eller har hatt kjennskap til varslersaker.

Kvantitative data

I dette notatet benytter vi data hentet fra to ulike spørreundersøkelser. Den første – sektorundersøkelsen – ble gjennomført våren 2005 og ble distribuert til ansatte i pleie- og omsorg, undervisning og barnevern i åtte kommuner. Undersøkelsen ble sendt postalt og ble administrert og distribuert av Statistisk sentralbyrå (SSB). Svarprosenten var 63 prosent (for nærmere beskrivelse se Skivenes og Trygstad 2006a). I dette notatet benyttes data fra sektorundersøkelsen først og fremst til å fremheve både likheter og forskjeller sett i forhold til lederundersøkelsen.

Lederundersøkelsen

Lederundersøkelsen ble gjennomført vinteren/våren 2007. Dette var en webbasert spørreundersøkelse.³ Ved hjelp av kommunenes egne nettsider ble ledere valgt ut. Dette har selvsagt sine svakheter. Ikke alle kommunene har e-post-adresser til ansatte tilgjengelig på sine hjemmesider. Kommuner uten denne informasjonen ble derfor ekskludert fra undersøkelsen. En annen svakhet er at internettadressene kan være feil, endret eller personen som står oppført som leder, kan ha sluttet eller byttet stilling. Siden vi var klar over denne mulige svakheten, valgte vi å sende ut undersøkelsen til 2700 respondenter. Vi fikk en lang rekke feilsendte e-poster direkte i retur. Vi fikk også e-poster i retur grunnet at den aktuelle arbeidstakeren hadde sluttet i jobben. Til sammen sto vi igjen med et utvalg på 1700. 642 skjemaer ble fylt ut og returnert, noe som tilsvarer en svarprosent på 38, som må betegnes som forholdsvis lavt. Det er derfor av interesse å undersøke respondentenes representativitet.

Representativitet

Utvalget består av ledere fra 40 kommuner. Kommunene er geografisk spredd over hele landet og av ulik størrelse. Grunnet anonymitet har vi ingen data som forteller oss om hvor respondentene kommer fra. Vi har derimot informasjon om kommunestørrelse. Figur 1.1 viser hvordan utvalget fordeler seg sett i forhold til kommunenes innbyggertall.

Vi ser at de aller fleste lederne kommer fra kommuner med innbyggere på under 20 000. Andelen på 56 prosent er større enn for landsgjennomsnittet for øvrig, der 45 prosent av kommunene er på under 20 000.⁴ Det betyr at ledere i små kommuner er noe overrepresentert i utvalget.

²Se vedlegg 1.

³Spørreundersøkelsen er i vedlegg 2.

⁴Jf. St.prp. nr. 67, 2006–2007. Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen).

Tabell 1.1 Utvalgets fordeling etter kommunestørrelse

Innbyggertall	Antall ledere	Antall ledere i prosent
Under 20 000	346	56 %
Mellom 21 000 og 40 000	159	26 %
Mellom 41 000 og 100 000	49	8 %
Over 101 000	55	10 %
Totalt	608	100 %

Ved hjelp av SSBs levekårsundersøkelse (2003) kan vi undersøke andre trekk som gir oss informasjon om utvalgets representativitet. I levekårsundersøkelsen fremgår det at 34 prosent av arbeidstakerne i kommunal sektor har lederoppgaver. I tabell 1.2 fremgår det hvilken lederfunksjon lederne har både i denne og i vår lederundersøkelse.⁵

Tabell 1.2 Andel ledere i ulike posisjoner. SSBs levekårsanalyse 2003 og lederundersøkelsen 2007.

	SSBs levekårsundersøkelse 2003	Lederundersøkelsen 2007
Toppledelsen	9,4	12,4
Mellomledelsen*	47,5	52,3
Arbeidsledelsen**	29,5	29,9
Prosjektledelsen***	6,5	3,6
Annet	1,8	1,8
Totalt	100,0	100,0

* I mellomledelsen inngår det vi i vår undersøkelse har kategorisert som sektor- og etatsledelsen og enhetsledelsen.

** Arbeidsledelsen inkluderer avdelingsledelsen og fagledelse.

*** Prosjektledelsen inneholder team- og arbeidsgruppeledelse.

Vi ser at den største forskjellen målt i prosentpoeng er andel mellomledere, men vi ser også at eksempelvis arbeidsledelse og kategorien annet er svært sammenfallende i de to undersøkelsene. De forskjellene som kan registreres, er for øvrig ikke av en slik størrelse at vårt utvalg kan karakteriseres som særlig skjevt med hensyn til lederfunksjon. Det er også en relativt lik kjønnsfordeling blant ledere i de to undersøkelsene. I levekårsundersøkelsen er 61 prosent av lederne kvinner, mens i vår undersøkelse er den 59 prosent. Når det gjelder gjennomsnittlig alder i lederutvalget, er det to år som skiller mellom de to undersøkelsene. I levekårsundersøkelsen er gjennomsnittlig alder for ledere 44 år, mens den i vår undersøkelse er den 46 år.

Utfra data skaffet gjennom kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase kan vi se at 40 prosent av kommunene i 2004 var organisert som såkalte tonivå-kommuner. Den tilsvarende andelen i vårt utvalg er 46 prosent. Når vi tar i betraktning at disse to undersøkelsene er gjennomført med tre års mellomrom, kan vi anta at andelen tonivå-kommuner trolig har økt etter 2004. Vi betrakter derfor vår prosentandel på 46 som relativt representativt med hensyn til organisering.

Til tross for lav svarprosent konkluderer vi med at sett i forhold til de to nevnte undersøkelsene finner vi ikke store avvikende trekk ved våre ledere med hensyn til variabler som

⁵ Grunnet at SSBs levekårsundersøkelse går til et representativt utvalg av alle arbeidstakere, er imidlertid lederkategoriene noe annerledes. Vi hadde i utgangspunktet en noe mer nyansert inndeling, men har i denne sammenheng slått noen kategorier sammen.

lederfunksjon, kjønn, alder og organisasjonstype. Avviket er imidlertid noe større når det gjelder kommunestørrelse. I den grad kommunestørrelse påvirker svaret, må vi tolke resultatene med varsomhet.

Sentrale variabler

Vi bruker blant annet alder, kjønn, utdanning og ansiennitet som uavhengige variabler i våre multivariate analyser. Derne er også omorganisering en sentral bakenforliggende variabel. Ut fra intervjuer med ledere, ansatte, tillitsvalgte og vernombud har vi fått data som indikerer at omorganisering kan påvirke de opplevde kommunikasjonsbetingelsene på arbeidsplassen og dermed også mulighetene til å påpeke kritikkverdige forhold. De avhengige variablene er: i) ledes håndtering av meldte forhold, ii) ledes egen varsling, iii) varslings effektivitet og iv) varslings konsekvenser.

1.3 Gangen i notatet

Dette notatet består av seks kapitler. I det påfølgende kapittel 2 går vi nærmere inn på hva vi skal forstå som kritikkverdige forhold og varsling. Vi referer både til internasjonal forskningslitteratur og de lovbestemmelsene som nå er nedfelt i arbeidsmiljøloven.

I kapittel 3 ser vi på organisasjonsforhold og kommunikasjonsbetingelser i vårt lederutvalg. Hvor mange ledere har vært gjennom omorganisering, og hva har denne omorganiseringen bestått i? Hvordan vurderer lederne sine kommunikasjonsbetingelser?

I hvilken grad er ledere selv mottakere av kritikkverdige forhold, og hvordan håndterer de denne typen meldinger? Dette er tema for kapittel 4. Vi forsøker også å undersøke om mottak og håndtering har noen sammenheng med omorganisering og kommunikasjonsbetingelser.

I kapittel 5 er det ledere som selv avdekker kritikkverdige forhold, som er tema. Melder ledere dette videre, hva skjer med saken, og får dette konsekvenser for dem selv? Dette er sentrale diskusjonstemaer. Vi søker også å kartlegge om individuelle egenskaper ved lederne eller mer organisasjonsspesifikke trekk ved organisasjonen har betydning.

I kapittel 6 beveger vi oss over på ledes lojalitetsforpliktelser og vurderinger knyttet til ytringsfriheten. Hvem er lederne lojale mot, og i hvilken grad opplever de å kunne ytre sin mening i og utenfor organisasjonen? Dette er noen av de spørsmålene som diskuteres.

Kapittel 2 Kritikkverdige forhold og varsling

«Varsling er både lovlig og ønskelig. [...] Det er viktig at ulovlig eller uetisk praksis blir avdekket og stoppet, og arbeidstakere som får vite om ting som ikke er som de skal, skal kunne si fra uten å være redd for å bli straffet for det.» (Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen, 09.06.06)

Som sitatet viser, fastslår arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen at varslere skal vernes mot represalier. Uttalelsen kom i forbindelse med de nye varslingsbestemmelser i arbeidsmiljøloven.

Varsling blir aktualisert i det øyeblikket en arbeidstaker erfarer at det skjer noe som han eller hun oppfatter som kritikkverdig på arbeidsplassen. Dette kan for eksempel være kritikkverdige forhold relatert til arbeidsmiljøet, ressursituasjonen, brukere eller til kunder eller til lokalsamfunnet. Problemet kan imidlertid være at vurderinger knyttet til hva som er en uholdbar praksis eller en illegitim handling, vil kunne variere innenfor en arbeidsorganisasjon. Et sentralt spørsmål er derfor om det er ens egen subjektive mening som skal avgjøre om noe er kritikkverdig, eller om vurderingen av om noe er kritikkverdig, skal knyttes til en mer allmenn oppfatning av rett og galt. Det å avdekke et alvorlig kritikkverdig forhold kan også utfordre aktører med makt. Det å melde ifra og varsle *kan* derfor være risikofyllt, både fordi mektige personer innad i organisasjonen vil kunne miste legitimitet og sette inn mottiltak mot den aktuelle arbeidstakeren som reagerer, og fordi noen i enkelte tilfeller vil kunne ha selvinteresse av at det kritikkverdige forholdet ikke endres. I dette kapittelet skal vi gå nærmere inn på hva vi skal forstå med et kritikkverdig forhold, og dernest hva det vil si å varsle.

2.1 Kritikkverdige forhold

Ifølge Miethe kan kritikkverdige forhold gjelde alle former for tjenesteforsømmelse (1999: 16–17). Andre avgrenser fenomenet til å gjelde lovbrudd og da spesifikt økonomisk kriminalitet. Miceli og Near (2002) utdyper kritikkverdige forhold med å presisere at det dreier seg om illegitime, umoralske og ulovlige forhold eller hendelser som finner sted på arbeidsplassen. Mens illegitime og umoralske handlinger eller forhold er relatert til etikk, kan ulovlige forhold defineres innenfor jussens området, der vi kan forutsette at det i lovteksten fremgår hva som er å regne som innenfor eller utenfor lovens virkeområde (Skivenes og Trygstad 2005). Det kan imidlertid være manglende standarder med hensyn til hva som skal betraktes som illegitimt eller umoralsk. I sektorundersøkelsen svarer for eksempel 22 prosent at de er helt eller delvis uenig i at de på arbeidsplassen har diskutert hva en god tjeneste er. Uten denne type diskusjon vil det også kunne være grobunn for at ulike og mer subjektive standarder setter sitt preg på tjenestekvaliteten. I våre kvalitative intervjuer har vi også eksempler som viser at praksiser og handlinger som fremstår som uhørt i en kontekst, i andre sammenhenger kan oppfattes som kun sære. For å illustrere dette velger vi å presentere et kort eksempel. Vi skal møte en

arbeidstaker i den kommunale pleie- og omsorgstjenesten som får sterke mistanker om at en kollega har seksuell omgang med en psykisk syk bruker. Bakgrunnen for mistanken er at Ben har sett kollegaens bil stående utenfor hos brukeren på tider av døgnet der ingen fra hjemmetjenesten skal være der. Ben konfronterer kollegaen med forholdet, men kollegaen nekter. Til slutt drar Ben ned til brukeren, som forteller sin historie:⁶

«Det seksuelle forholdet har vart i flere uker. Brukeren har også fått antidepressiva av Bens kollega. Medikamentene var verken godkjent eller foreskrevet av legen. I tillegg forteller brukeren at kollegaen har lånt penger av henne. [...] Tjenestemottakerens historie og elendige forfatning gir Ben dårlig samvittighet, fordi Ben har visst om – ikke handlet. Før nå. Han kjører tilbake til kommunehuset og går rett til sin leder. Lederen konfronterer den aktuelle kollegaen med deler av historien, og han innrømmer at et slikt forhold har funnet sted. Til Bens enorme overraskelse får dette likevel ingen konsekvenser for arbeidstakeren. Det medfører heller ingen intern diskusjon om etiske retningslinjer og brukerbehandling. Ifølge vaktlistene skal Bens kollega fortsatt gå på hjemmebesøk til brukeren – alene. Bens leder sykemelder seg. I mellomtiden blir brukeren i all hast innlagt på sykehuset. Diagnosen er overdose. Ben får i oppdrag å reise ned til leiligheten og finner klare tegn på at brukeren har fått medikamenter hun ikke skulle ha hatt. Situasjonen er nå kritisk, og kommunelegen kobles inn. Ben kontakter en leder nok en gang – denne gangen helse- og sosialsjefen. Han kontakter også tillitsvalgt, og til slutt rådmannen. Hans historie og sakens fakta får også denne gangen minimale konsekvenser. Den aktuelle kollegaen blir flyttet over på en annen vaktliste, der hjemmebesøk til den omtalte brukeren ikke lenger er noen oppgave. Ellers skjer ingen ting, men Ben merker at han blir snakket om. Ikke av alle, men av en del, og det blir stille når han kommer inn på lunsjrommet. Det heter seg at han lager mye bråk for små ting. Det at en tjenestemottaker og i dette tilfelle en hjelpepleier har seksuell omgang er noe som kan skje. De er jo voksne mennesker.» (Trygstad og Skivenes 2006:21-22).

Sett utenfra dreier dette seg om ikke bare ett, men flere klart kritikkverdig forhold. Det groveste er hvordan denne kollegaen i kraft av sin stilling har misbrukt en psykisk syk bruker både seksuelt og økonomisk. Dernest har han også helt klart trådd over de fullmakter han hadde i henhold til å dele ut medikamenter, som i denne sammenheng må ses i forhold til overdose hos brukeren. Like fullt får Bens melding til ledere og tillitsvalgte få konsekvenser. Vi ser også at de mer prinsipielle sidene ved historien ikke problematiseres i arbeidsorganisasjonen.

I andre tilfeller kan oppfattelsen av et kritikkverdig forhold være mindre klart. Er det eksempelvis et kritikkverdig forhold at brukere ikke får den omsorgen de trenger? Eller at ressursituasjonen på en institusjon er av en slik karakter at arbeidstakerne blir syke av for stor arbeidsbelastning? Vi vil svare ja på begge disse spørsmålene, men vi legger til et avgjørende premiss. For at et forhold skal kunne karakteriseres som kritikkverdig, må det være grunn til å anta at også andre, enten innenfor eller utenfor arbeidsplassen, også vil vurdere en handling eller praksis som uholdbar. Vurderingen av et kritikkverdig forhold må med andre ord ikke kun basere seg på en subjektiv vurdering, ganske enkelt fordi det da ville kunne bli svært mange og ulike oppfatninger om hva som eksempelvis er en god tjeneste eller en tilfredsstillende arbeidssituasjon.

⁶ Denne historien er sitert i Skivenes og Trygstad (2006).

Hvordan definerer loven et kritikkverdig forhold?

Vi gir ingen uttømmende behandling av reglene om varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, men velger kort å presentere hovedpunktene. Arbeidsmiljøloven fremholder at et kritikkverdig forhold enten er lovbrudd eller brudd på etiske regler. Forarbeidene utdyper hva dette innbefatter med å presisere at:

«[m]ed kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud.» (Ot.prp. 84, 2005–2006:37).

Brudd på etiske regler henviser til enten regler som er gitt av virksomheten, eller normer som har allmenn oppslutning i samfunnet (ibid.). Tolkningsrammen for hva som skal anses å være kritikkverdig, er videre at forholdet bør ha en viss interesse for allmennheten. Forhold som en arbeidstaker mener er kritikkverdige «ut fra egen politisk eller etisk overbevisning, omfattes derved ikke av bestemmelsen.» (ibid. s. 50).

Det vil imidlertid kunne være ulike oppfatninger om hvor grensen mellom rett og galt, etisk og uetisk skal trekkes. Dette til tross for at profesjonelle standardene er nedfelt i lover, forskrifter og etiske retningslinjer. Vurderinger knyttet til hva som er faglig forsvarlig, vil like fullt være avhengig av skjønn. Det er derfor sannsynlig at det både innenfor et fagfellesskap og på en arbeidsplass vil være ulike oppfatninger av hva som er et kvalitativt godt tjenestetilbud. Manglende diskusjoner om dette kan føre til usikkerhet, eller enda verre, likegyldighet. Da kan det være vanskelig for arbeidstakere å vite når noe krysser grensen til å bli uetisk, illegitimt og ulovlig som er en forutsetning for at arbeidstakeren som varsler, skal kunne komme innenfor lovens vern av varslere.

2.2 Hva er varsling?

Er alle arbeidstakere som sier ifra om noe de synes er umoralsk, illegitimt eller ulovlig – det vi har omtalt som kritikkverdig – varslere? Hvor går grensen mellom å si ifra om problemer og mangler i en virksomhet, og varsling? Hvilke lojalitetskrav kan stilles til en arbeidstaker som mener noe er feil eller galt på arbeidsplassen?

Hva sier arbeidsmiljøloven?

Til tross for at vern av varslere er nytt i Norge, betyr ikke dette at arbeidstakere tidligere var uten juridisk vern i varslersaker.⁷ De nye bestemmelsene vil likevel kunne ha betydning og gir viktige signaler for arbeidsgivere og arbeidstakere når spørsmålet om ytringsrett, lojalitet og varsling reises i virksomheten. Arbeidsmiljølovens varslerbestemmelse må tolkes som at en arbeidstaker befinner seg i en varslersituasjon når han eller hun vet at det skjer noe kritikkverdig på arbeidsplassen. Spørsmålet er da hvordan hun eller han skal gå frem? Hvem skal man si i fra til, og hvordan? Bestemmelsen som gir arbeidstaker rett til å varsle og måten det bør skje på, har følgende ordlyd:

⁷ Etter arbeidsmiljølovens § 2–3, 2. ledd, pkt. b er eksempelvis arbeidstakere som blir oppmerksomme på feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, pålagt å straks underrette arbeidsgiveren dersom de ikke selv kan rette på dette, jf. også lov om helsepersonell § 17.

«§ 2–4. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

- (1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.
- (2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.
- (3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.»

Om retten til å varsle

I utgangspunktet gjelder varslingsretten i §2–4 varsling som skjer innenfor og utenfor virksomhetens grenser; altså både internt i arbeidsorganisasjonen og eksternt til for eksempel tilsynsmyndigheter. Det legges imidlertid vekt på at arbeidstakere som skal varsle, må ha et forsvarlig grunnlag for saken han eller hun tar opp. I en høyesterettsdom fra 2003, den såkalte Telenordommen, slo høyesterett fast at arbeidstakere som reiser anklager uten hold, ikke er vernet. Førstevoterende sier følgende om forholdet mellom ytringsfrihet og sannhetsgehalten:

«Men ytringsfriheten kan ikke i denne saken etablere noe vern mot reaksjoner fra en arbeidsgiver når ytringene rettet mot ledende medarbeidere om alvorlige straffbare forhold helt savner grunnlag i reelle forhold.» (Rt. 2003–1614).

Et forsvarlig grunnlag for en sak henspeiler på at «[...] arbeidstakeren skal være i aktsom god tro om at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold.» (Ot.prp.84, 2005–2006:51). To vurderingsforhold trekkes frem:

- Riktigheten av faktiske opplysninger, og
- vurderingene og konklusjonene som arbeidstakeren trekker på bakgrunn av opplysningene.

Det er imidlertid viktig å presisere at det avgjørende vil være «...hva denne arbeidstakeren hadde rimelig grunn til å tro ut fra sin posisjon og kompetanse på det tidspunktet da varslingen skjedde.» (ibid. s 51). Dette må kunne tolkes som at man vil kunne bli vernet av lovbestemmelsene også hvis man tar feil i sin vurdering av hva som er kritikkverdig.

Forsvarlig varsling

I Arbeidslivslovsutvalgets innstilling (NOU 2004:5) benyttet man begrepet *lojal varsling*. Dette var imidlertid et omstridt begrep. I arbeidsmiljøloven benytter man nå begrepet *forsvarlig varsling*, noe som henspeiler på fremgangsmåten når det varsles. Hovedregelen er at intern varsling er forsvarlig varsling. Det å ta opp kritikkverdige forhold med overordnede eller andre i virksomheten, enten i tråd med virksomhetens rutiner for varsling eller på en annen «ryddig» måte bli betraktet som forsvarlig. En ansvarlig person i virksomheten vil kunne være en representant for ledelsen som har påvirknings- eller beslutningsmyndighet når det gjelder de spørsmålene som varslingen gjelder. Dermed er det også åpnet for at en arbeidstaker kan gå forbi nærmeste leder. Særlig aktuelt er det dersom nærmeste leder er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet det varsles om.

Videre presiserer det at varsling til vernombud eller tillitsvalgte alltid er en forsvarlig fremgangsmåte (Ot.prp. nr. 84, 2005–2006:40). Dette understreker den viktige funksjonen som tillitsvalgte og vernombud har i denne type saker, som formidlere av kritikk og kanskje særlig som støttespillere og beskyttere for arbeidstakere som kommer i en varslersituasjon. Dette kan også bidra til at verneombud og tillitsvalgte blir oppfordret til å være aktive pådrivere for

å sikre kommunikasjonsforholdene og til å gripe fatt i potensielt kritiske forhold på et tidlig tidspunkt.

Det finnes imidlertid unntak fra regelen om at intern varsling er forsvarlig: Dersom de kritikkverdige forholdene tas opp «på en helt utilbørlig måte» og kan skade «samarbeidsklima, arbeidsmiljøet eller enkeltpersoner i virksomheten» (ibid.) vil intern varsling ikke regnes som forsvarlig. Herunder blant annet dersom arbeidstakeren fremmer grunnløse påstander mot en kollega eller kolleger. Hva som vil bli vurdert som en utilbørlig måte, eller hva som kan skade eksempelvis arbeidsmiljøet, vil imidlertid kunne være gjenstand for ulike syn og tolkninger. Ellers slår loven fast at varsling til tilsynsmyndighetene alltid er å regne som forsvarlig varsling. Det legges til grunn at tilsynsorganene vil være i stand til å «sile ut» useriøse henvendelser eller behandle disse på en forsvarlig måte.

Varsling til media eller gjennom andre offentlige kanaler

Adgangen til å varsle offentligheten er snevrere. Offentlig varsling er blant annet varsling gjennom media, blogging, hjemmesider og andre kommunikasjonskanaler med «en meget stor mottakerkrets» (Ot.prp. nr. 84, 2005–2006:41). Også e-post til mottakere utenfor virksomheten er å regne som en offentlig kanal. Til tross for at intern varsling er å regne som «den riktige måten» å ta opp kritikkverdige forhold på, åpnes det opp for unntak.

- For det første legges det vekt på at dersom arbeidstakeren har grunn til å tro at intern varsling vil være uhensiktsmessig, kan man varsle eksternt. Dette vil være i de tilfeller der det er snakk om kriminelle eller andre alvorlige forhold.
- For det andre vil intern varsling regnes som uhensiktsmessig dersom arbeidstaker har grunn til å tro at dette kan medføre gjengjeldelser: «Arbeidstaker kan ha grunn til å tro dette for eksempel ut fra trusler eller andre uttalelser fra kolleger eller ledelse, hvis andre ansatte har blitt utsatt for gjengjeldelse eller ut fra det generelle ytringsklimaet i virksomheten» (ibid. s.41).
- For det tredje vil intern varsling betraktes som uhensiktsmessig dersom det er nødvendig å handle raskt, for eksempel på grunn av fare for bevisforspillelse eller fare for liv eller helse.
- For det fjerde vil det kunne regnes som uhensiktsmessig hvis arbeidstaker eller kolleger tidligere har tatt opp samme, tilsvarende eller andre kritikkverdige forhold uten at noe er skjedd.

Når en arbeidstaker varsler offentligheten, vil kriteriet om *allmenn interesse* ha betydning for om varslingen er å regne som forsvarlig. Allmennheten vil eksempelvis ha interesse i lovbrudd og kvaliteten på ytelsene eller tjenestene. I visse tilfeller kan også forhold av intern karakter, som for eksempel personlige konflikter ha allmenn interesse. Dette vil imidlertid bero på hvilke personer og hva slags virksomhet det dreier seg om. Dersom det skulle oppstå strid om hvorvidt arbeidstakerne har varslet i strid med bestemmelsen i § 2–4, eksempelvis at man ikke har varslet forsvarlig, er det arbeidsgiver som har bevisbyrden for å sannsynliggjøre at uforsvarlig varsling har forekommet.

2.3 Ulike definisjoner av varsling

Vi har i vår forskning valgt å benytte en definisjon av varsling som avviker både fra den juridiske definisjonen som har blitt lovfestet i arbeidsmiljøloven (§ 2-4), og fra den som benyttes hyppigst innenfor den internasjonale forskningen. Hvilken varslingsdefinisjon som benyttes, vil være av avgjørende betydning for de funnene som presenteres. Satt på spissen kan vi spørre om definisjonen av en varsler skal gjøres i etterkant eller i forkant av en varslingsprosess. Dersom man velger førstnevnte, vil varsling per definisjon bli knyttet til negative sanksjoner: Man oppfatter seg og vil bli oppfattet som varsler fordi man meldte ifra og opplevde sanksjoner som kan knyttes til varslingsakten. En slik definisjon vil være tautologisk. Den vil ikke gi oss data om de arbeidstakerne som melder ifra både innenfor og utenfor organisasjonens grenser, og som *ikke* opplever negative sanksjoner i under og i etterkant. Derfor mener vi at varslingsdefinisjonen må knyttes til de ulike handlingsvalgene som arbeidstakerne gjør når de avdekker et alvorlig og kritikkverdig forhold:

- Om de melder ifra
- Til hvem
- om de eventuelt går videre i organisasjonen med forholdet

Dette indikerer at vi betrakter varsling som en prosess. Dette skal utdypes i avsnittene under.

Steg i en prosess

Dersom vi som et utgangspunkt legger til grunn at det har forekommet noe kritikkverdig, blir spørsmålet: Når blir man en varsler? Hvis vi går tilbake til Ben, som vi omtalte innledningsvis i dette kapitlet, kan vi spørre om Ben ble en varsler da han i) tok forholdet opp med kollegaen, ii) tok forholdet opp med nærmeste leder, iii) tok forholdet opp med tillitsvalgt, iv) tok forholdet opp med helse- og sosialsjefen eller v) tok forholdet opp med rådmannen.

Internasjonal forskning opererer med vidt forskjellige definisjoner av varsling. Den mest brukte definisjonen er likevel:

«the disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action» (Miceli & Near 2002:456).

Andre relaterer varsling til kun å gjelde utenfor organisasjonens grenser, mens noen definisjoner relaterer varsling til sak – for eksempel økonomisk kriminalitet. De ulike definisjonene på en varsler berører både alvorlighetsgraden i forholdet og hvem arbeidstakeren henvender seg til. Veldig forenklet dreier det seg om hvorvidt varsling skal defineres vidt eller smalt. Dersom vi benytter den vide definisjonen, kan vi diskutere om Ben ble en varsler da han kontaktet kollegaen som var ansvarlig for overgrepene, fordi vedkommende hadde muligheter til å endre forholdet. Uten tvil var Ben en varsler da han kontaktet sin nærmeste leder. Vår forskning viser imidlertid at dette er en for vid definisjon. I vår sektorundersøkelse fremgår det at 76 prosent av de som svarer at de har opplevd noe alvorlig og kritikkverdig de siste tolv månedene, har meldt fra om dette, de aller fleste til sin nærmeste leder. Gitt den vide definisjonen står vi igjen med en svært høy andel varslere. Det å melde ifra om forhold som man opplever som kritikkverdige, ser med andre ord ut til å være en del av den dagligdagse praksisen i virksomheten:

«Det er slik vi gjør det her». Det kvalifiserer etter vår mening derfor ikke nødvendigvis til betegnelsen varsling. Benytter vi den eksterne definisjonen, eller den som er relatert til sak, vil Bens handling falle utenfor varslingsdefinisjonen. Vi finner imidlertid at disse definisjonene blir for smale. For det første vil vi ekskludere en andel arbeidstakere som melder ifra oppover i systemet, fordi saken ikke løses eller begrunnes på lavere nivåer. For det andre er det en hel rekke andre forhold enn økonomisk kriminalitet som kan være vel så skadelige – både for arbeidstakere, brukere, beslutningstakere og lokalsamfunnet. Herunder kan nevnes trakassering av arbeidstakere og/eller brukere, bruk av rusmidler i jobbsammenheng og omsorgssvikt grunnet tidspress, feilbehandling eller manglende kompetanse.

Vår definisjon

I utgangspunktet vil ikke det å ta opp et kritikkverdig forhold kvalifisere til benevnelsen varsling. Det å si ifra om forhold eller hendelser man reagerer på, beslutninger eller prioritering man er uenig i, gir i utgangspunktet ikke grunnlag for å ta i bruk benevnelsen varsling. I Norge skal lov- og avtaleverket sikre at arbeidstakere, enten individuelt eller gjennom den representative kanalen, kan diskutere og bringe sine synspunkter – kritiske så vel som positive – inn i arbeidsfellesskapet og inn i beslutningsprosesser. En hver form for kritisk ytring vil derfor ikke komme inn under begrepet varsling. Like fullt kan den *opplevde* muligheten til å ytre seg kritisk ha sammenheng med varsling, fordi den gir oss en indikasjon på ytringsklimaet i organisasjonen.

Som omtalt i avsnitt 2.1 legger vi til grunn at opplevelsen av at det har skjedd noe kritikkverdig, ikke kun kan baseres på en subjektiv vurdering. Et viktig første spørsmål er da å avklare om det en arbeidstaker oppfatter å være kritikkverdig, er i overensstemmelse med hva kolleger, ledelse og/eller den brede offentlighet mener er kritikkverdig. Altså at andre personer eller instanser mener at det som skjer, eller det man har grunn til å tro skjer, er av en slik alvorlighetsgrad at det bør handles.⁸ Dernest er det spørsmål om det skal settes krav til at det *faktisk* har forekommet noe kritikkverdig, eller om det er tilstrekkelig at arbeidstakeren har trodd at det skjer noe kritikkverdig? Som vi omtalte i 2.2, står det i loven at man må ta høyde for hva arbeidstakeren hadde grunn til å tro, gitt sin posisjon og kompetanse. Vårt utgangspunkt er at arbeidstakere som mener de er vitne til, eller opplever kritikkverdige forhold, eller har grunn til å tro at kritikkverdige forhold skjer, må inkluderes i en definisjon av hva som skal anses kritikkverdig – uavhengig av om det faktisk har forekommet kritikkverdige forhold. På en arbeidsplass bør det være rom og muligheter for å si ifra om forhold som en arbeidstaker oppfatter som illegitime, umoralske eller ulovlige. Som arbeidstakere har vi også en plikt til å melde ifra om denne typen forhold. I en virksomhet preget av et godt ytringsklima vil misforståelser bli oppklart og praksiser eller hendelser begrunnet. Et godt ytringsklima er å forstå som at man kan si ifra om bekymringer til leder og kollega uten frykt for represalier.

Utfordringen er imidlertid at arbeidstakeren tilsynelatende kan være alene om å oppfatte et forhold som kritikkverdig. Slik fremsto situasjonen for Ben. Han meldte ifra om det han opplevde var et overgrep, uten at noen i organisasjonen reagerte. Dermed vil den ansatte kunne befinne seg i en varslingsprosess, som innebærer de ulike stegene som arbeidstakeren følger: fra hun eller han melder i fra om forholdet, til saken på en eller annen måte får en form for avklaring. Gjennom intervjuer med varslere finner vi at manglende handling av ledelsen

⁸ En svært enkel test på om det foregår kritikkverdige forhold er om handlinger og praksiser tåler offentlighetens lys (Myklebust og Skivenes 2001).

internt i organisasjonen har medført at enkelte har valgt å kontakte eksempelvis helsetilsynet, arbeidstilsynet eller media. For enkelte ble belastningene så store at de valgte å slutte i jobben (Skivenes og Trygstad 2005).

På bakgrunn av denne utlegningen ender vi opp med fire betingelser for at man skal omtale en handling som varsling: En varsler er 1) en arbeidstaker som sier ifra 2) til en person eller instans som kan gjøre noe, 3) om et begrunnet kritikkverdig forhold på arbeidsplassen, og 4) at arbeidstaker har sagt ifra internt i virksomheten uten at det innen rimelig tid har resultert i diskusjoner om eller endringer i det kritikkverdige forholdet. Sistnevnte kan fravikes.

For det første handler det kort og godt om at en nåværende eller en forhenværende arbeidstaker sier ifra om kritikkverdige forhold. Dette kan være arbeidstakere med eller uten lederansvar, det kan være verneombud og tillitsvalgte, og det kan være forhenværende arbeidstakere.

For det andre må det sies ifra til en person eller instans som har mulighet og myndighet til å gjøre noe med de kritikkverdige forholdene – direkte eller indirekte. Spekteret er bredt og involverer leder(e), kollega, tillitsvalg, media, tilsynsmyndigheter med mer. Det må fremgå at dette er en rapportering av et kritikkverdig forhold som bør endres. Sladder eller utveksling av synspunkter med en kollega eller leder er ikke å anse som varsling. Ordlyden i denne sammenheng, «å si ifra», er derfor relatert til en mer formell henvendelse.⁹

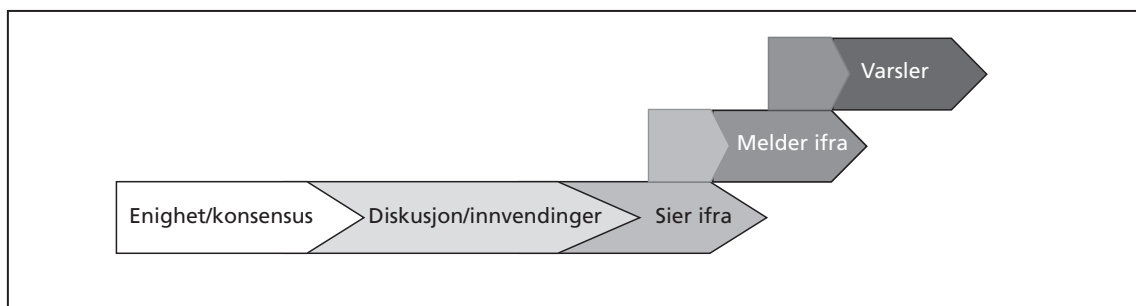
For det tredje må det foregå noe kritikkverdig på arbeidsplassen. Definisjonen av kritikkverdig handler om illegitime, umoralske og ulovlige forhold og dreier seg altså om de mer alvorlige sakene. Vi mener det er tilstrekkelig at arbeidstakeren har *plausible* grunner til å tro eller mene at det skjer noe kritikkverdig, ikke at det er bevist eller omforent enighet om at noe kritikkverdig skjer. Dette kan gi problemer fordi definisjonen dermed kan inkludere åpenbart grunnløse meldinger. For at ikke definisjonen fullt ut skal inkludere kverulantiske handlinger og ytringer som har hevnmotiver i sikte, setter vi en fjerde betingelse.

For det fjerde bør en prosessbetingelse være oppfylt for at man skal kunne omtale en handling som varsling. Prosessbetingelsen viser til at arbeidstakeren først må ha sagt ifra internt på arbeidsplassen til en som kan gjøre noe med saken, for eksempel en leder, uten at det innen rimelig tid har resultert i diskusjoner om, eller endringer i, den rapporterte saken. Hovedpoenget er at arbeidstakeren har meldt fra om et problem som han eller hun mener bør håndteres av arbeidsorganisasjonen. På denne måten får vi laget et skille mellom kritiske ytringer som arbeidstakerne fremmer på arbeidsplassen, og varsling. Derved er også terskelen for hvilke handlinger som faller innenfor definisjonen, hevet. Når vi sier at prosessbetingelsen *bør* være oppfylt, er det for å ta høyde for unntakene. Det vil kunne oppstå situasjoner som fordrer at det handles umiddelbart – eksempelvis når det er akutt fare, det står om liv, eller når det er betydningsfulle personer i virksomheten som står for de kritikkverdige forholdene. De ulike stegene kan illustreres som i figur 2.1.

Figur 2.1 viser at det å varsle dreier seg om å både bevege seg oppover hierarkisk og i intensitet. Det er likevel grunn til å understreke at dette et analytisk skille. For en arbeidstaker kan det være vanskelig å si når man beveger seg fra det dagligdagse der kritikk og innvendinger kommuniseres og sies i fra, til man befinner seg i en varslingssituasjon. Dette vil blant annet bero på kommunikasjonsbetingelsene på arbeidsplassen, og det vil bero på kolleger og ledere. Det er tema for det påfølgende kapittel.

⁹I vår spørreundersøkelse har vi bedt arbeidstakerne svare på i) Har du opplevd kritikkverdige forhold, og dernest ii) Meldte du det kritikkverdige forholdet til noen?.

Figur 2.1



Vi har i vår sektorundersøkelse definert arbeidstakere som melder ifra til sin leder, og så går videre med saken, som varslere. Spørsmålet blir noe mer komplisert når det gjelder ledere. En del ledere vil kunne ha kun et ledernivå over seg. Det vil derfor være vanskelig å gå videre hierarkisk innenfor organisasjonen. Videre er det problematisk å betrakte toppledere som varslere, fordi toppledelsen gitt sin posisjon i de aller fleste tilfeller vil ha myndighet til selv å ordne opp i saken. Når vi i kapittel 5 ser på lederens egne erfaringer med å avdekke kritikkverdige forhold, og deres handlingsvalg, velger vi å benytte begrepet «melde ifra». En større eller mindre andel av disse vil være varslere. Når vi undersøker meldingsaktivitet, endrings-effektivitet og reaksjoner, vil vi imidlertid få informasjon om eksempelvis antall det varsles til, har noen innvirkning på de nevnte variablene. Vi vil også kunne se om disse variablene har sammenheng med ekstern eller intern meldingsaktivitet.

2.4 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet diskutert hva et kritikkverdig forhold er, og ikke minst hvordan lovbestemmelsene i arbeidsmiljøloven tolker dette. I en tilspisset situasjon vil dette kunne få betydning for hvorvidt man beskyttes av den samme lovens rett til å varsle. Selv om det alltid vil være ulike oppfatninger om hva som er rett og galt, etisk og uetisk, er det et viktig prinsipp som bør ligge til grunn. I tråd med arbeidsmiljøloven kan ikke oppfattelsen av et kritikkverdig forhold kun være basert på ens egen subjektive vurdering. Derfor er det også viktig at arbeidstakere som opplever at noe er uetisk, illegitimt eller ulovlig, tester ut saken på personer innenfor eller utenfor organisasjonens grenser. Det avgjørende spørsmålet er: Deler du min oppfatning, eller er det jeg som har misforstått? Dernest kommer det neste sentrale spørsmålet: Hva gjør jeg med det?

Her har arbeidsmiljøloven gitt retningslinjer for fremgangsmåter. Både intern og ekstern varsling kan være mulige alternativer, men forsvarlighetskravet er strengere når det gjelder ekstern varsling. Det som er verdt å merke seg, er at varsling til tillitsvalgt, vernombud og tilsynsmyndighetene alltid regnes som forsvarlig. Det er ikke dermed sagt at det nødvendigvis er risikofritt. På bakgrunn av vår forskning vil vi derfor råde arbeidstakere som står i en varslingsstiasjon, og som ikke når frem internt, til å stille to sentrale spørsmål:

1. Er saken så alvorlig at jeg bør gå videre med den?
2. Er jeg sterk nok som arbeidstaker til å ta de konsekvensene dette kan avstedkomme?

Rådene kan synes defensive, men bygger på erfaringer vi har gjort oss etter å ha intervjuet arbeidstakere som har varslet og blitt straffet for det. Vi skal igjen vende blikket mot Ben, som reagerte på sin kollegas overgrep overfor en bruker, og hadde kontaktet flere ledernivåer uten å nå frem. Dette er fortsettelsen:

«En dag havner historien i avisen. Slik Ben leser artikkelen, er sakens fakta korrekt fremstilt, men oppslaget setter kommunens ledelse i et svært dårlig lys. Foruten faktaopplysninger inneholder artikkelen intervjuer med brukerens pårørende som bekrefter historien. Det var ikke Ben som kontaktet journalisten, men han vet hvem det er, og støtter denne personens handling. Ben innkalles til møte hos rådmannen. Hans første tanke er at rådmannen nå ønsker å rydde opp, ved å nok en gang få alle fakta på bordet. Han venter seg også en unnskyldning for manglende handling og tiltro til hans tidligere fremstilling av historien. Etter få sekunder skjønner Ben at hensikten med møtet er en ganske annen. Han blir beskyldt for å ha lekket til pressen og får sterke beskyldninger om brudd på lojalitetsplikten. Ben får høre at jobben hans er i fare. Rådmannen sier også at han ikke kommer til å avslutte denne saken før Ben enten har innrømmet at det var han som kontaktet journalisten, eller forteller hvem det er som har gjort det. Brukerens situasjon og konsekvensene av kollegas handlinger, blir ikke kommentert. Ben forlater rådmannens kontor og er forbanna og deprimert. Resultatet ble imidlertid ingen oppsigelse, og rådmannen avslutter etter noe tid sin private etterforskning av Ben og to andre arbeidstakere. Arbeidstakeren som var ansvarlig for handlingene får tilbud om å videreutdanne seg til sykepleier, noe som på sett og vis kan betraktes som en premie. Selv blir Ben sykemeldt og velger i sykemeldingsperioden å bytte jobb. Saken, med alle sine detaljer, blir aldri tematisert på arbeidsplassen.» (Skivenes og Trygstad 2006:21-22).

Dette er et godt eksempel på hvor galt det kan gå. Vi tror imidlertid at Bens sak er spesiell, uten at den nødvendigvis er unik. For det er viktig å understreke at varsling synes å avstedkomme langt flere positive enn negative reaksjoner. Vi vet at meldingsaktiviteten blant kommunale arbeidstakere er høy. Dette er begrunnelsen for at vi også mener at vi må innsnevre den definisjonen som gjerne benyttes internasjonalt. Det å melde ifra til sin leder om et kritikkverdig forhold er i utgangspunktet ikke varsling. Det er når arbeidstakere må gå videre med et forhold, at vi mener han eller hun står i en varslingssituasjon. Denne definisjonen avviker fra lovteksten, men er begrunnet ut i fra de funn vi finner i våre undersøkelser.

I velfungerende organisasjoner vil det derfor være unødvendig å varsle. Der vil de aller fleste sakene løse seg i diskusjoner mellom den eller de ansatte og lederen eller ledelsen. Velfungerende organisasjoner vil være preget av gode kommunikasjonsbetingelser. Det er tema for det påfølgende kapittelet.

Kapittel 3 Organisering og kommunikasjon

I dette kapittelet skal vi se nærmere på data fra lederundersøkelsen for å bringe et situasjonsbilde over hvordan kommunale ledere oppfatter arbeidsmiljøet, kommunikasjonsbetingelsene og arbeidsorganiseringen i de ulike kommunene. Dette er faktorer som både vil kunne påvirke forekomsten av kritikkverdige forhold, og ledes håndtering av disse.

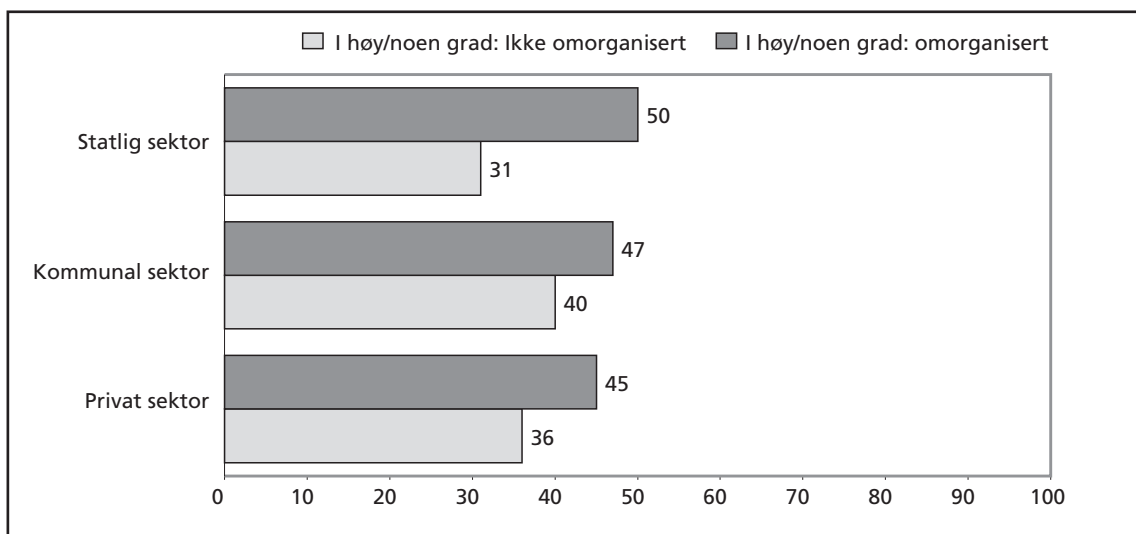
3.1 Omorganisering og endringer

Strukturelle endringer av kommuneorganisasjonen har vært tiltakende de siste 20 årene. Mens den flatet ut i privat sektor ved tusenårsskiftet (Barth og Ringdal 2005), så endringstakten ut til å bli ytterligere forsterket i både statlig og kommunal sektor (Trygstad mfl. 2006). Analyser av levekårsdataene (SSB) viser også at arbeidet i offentlig sektor har blitt intensivert i form av større krav til mestring, flere arbeidsoppgaver og mindre tid (ibid.). Særlig gjelder dette offentlige arbeidstakere som har vært under omstilling. Arbeidstakerne ble i levekårsundersøkelsen blant annet bedt om å ta stilling til påstanden «Har ikke tid til å utføre arbeidsoppgaver på en skikkelig måte». I kommunal sektor var andelen som svarte helt og ganske enig mer enn dobbelt så høy som i privat sektor (og ti prosent høyere enn i statlig sektor), og ser vi på de som har vært under omstilling, er andelen 54 prosent. Det er rimelig å anta at høyt arbeidstempo, store krav til mestring og knapphet på tid kan oppleves belastende for arbeidstakerne. Vi har blant annet data som forteller at knapphet på tid påvirker mulighetene for diskusjon og refleksjon på arbeidsplassen (Skivenes og Trygstad 2006). I tillegg vil knapphet på tid kunne øke mulighetene for å begå feil i arbeidet.

I perioden 2000 til 2004 så vi at stor del av norske kommuner gikk fra en sektororganisering til en to-nivåorganisering. Illustrerende nok var 13 prosent av landets kommuner i 2000 organisert som to-nivåkommuner. Fire år etter var andelen steget til 45 prosent. De strukturelle endringene har gjerne vært etterfulgt av endringer i arbeidsorganisering og delegering av ansvar nedover i hierarkiet. Analyser av de ovenfornevnte levekårsdata viser at yringsklimaet synes å ha sammenheng med organisatoriske endringer. Det fremgår i figur 3.1 på neste side.

Figur 3.1 viser at andelen som svarer at de blir møtt med uvilje fra sjefen dersom de stiller kritiske spørsmål på jobben, jevnt over er høy, men vi ser også at den øker når arbeidstakerne har vært gjennom omorganisering. Derfor fremstår organisasjonsendringer som en interessant variabel når vi her skal studere kommunikasjonsbetingelser og meldingsaktivitet.

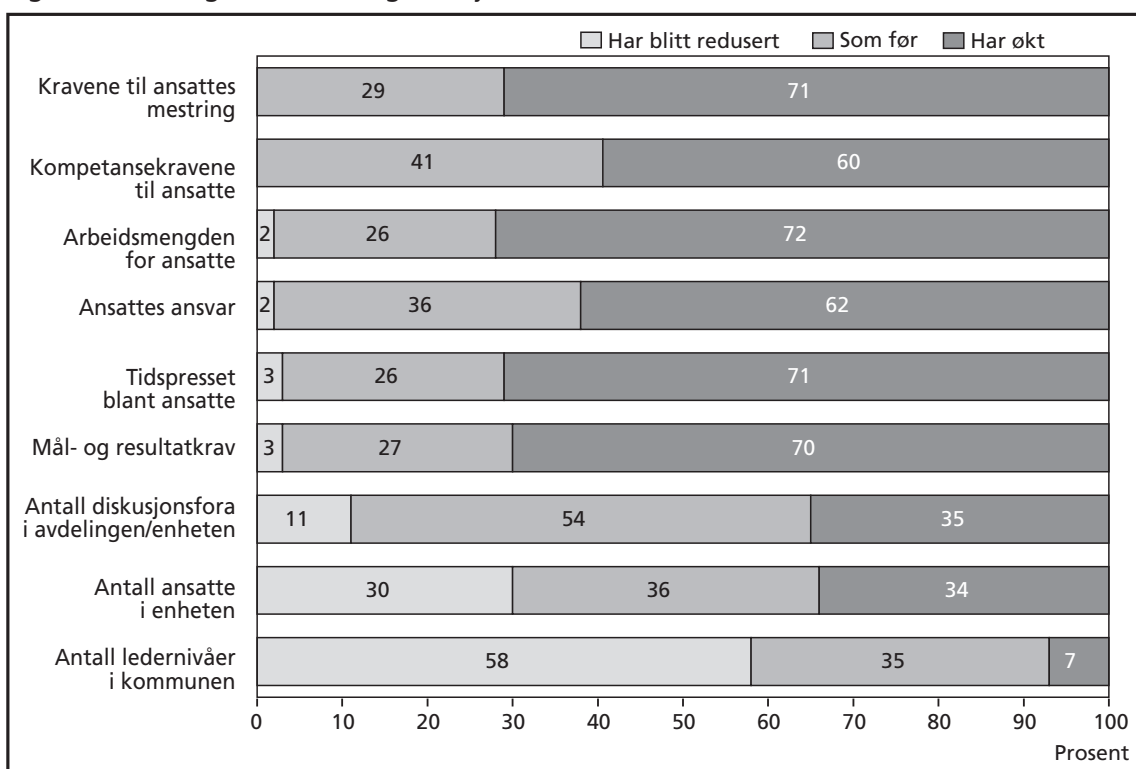
Figur 3.1 Blir møtt med uvilje fra sjefen hvis de stiller kritiske spørsmål. Lavest n=301



Endringer i arbeidshverdagen

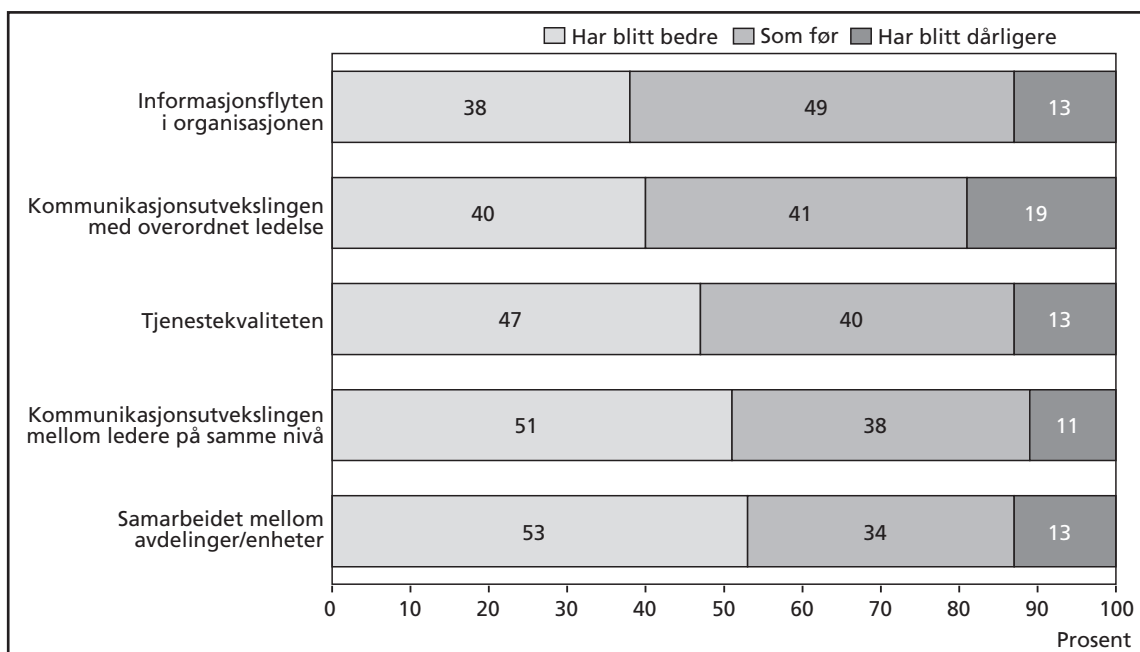
Knappe tre av fire leder en avdeling eller enhet der det har vært gjennomført en større omorganisering de siste fem årene. Flest ledere har svart at omorganiseringen fant sted i 2003 (25 prosent), men rundt 18 prosent har svart at enheten eller avdelingen ble omorganisert i 2004, 2005 eller 2006. Vi har også stilt spørsmål om hvilke endringer omorganiseringen medførte. Dette fremgår i figur 3.2.

Figur 3.2 Endringer i arbeidsorganisasjonen. Lavest n=391



Fordelingen i figur 3.2 viser at kravene til de ansatte i stor grad økte som følge av omorganiseringene. Vi ser også at antall ledernivåer i kommunene i stor grad har blitt redusert. Når det gjelder antall ansatte i enhetene, viser dette mindre variasjoner mellom de ulike svarkategoriene. Det er nesten like mange som svarer at det er som før eller har økt, mens 30 prosent svarer at det har skjedd en reduksjon av antall ansatte. Våre funn samsvarer med analyser av levekårsdataene (Trygstad mfl. 2006, SSB 2003) med hensyn til arbeidsintensivering. Det er imidlertid ytterligere ett trekk som bør kommenteres. Det er flere som mener at antall diskusjonsfora i enheten eller avdelingen har økt enn motsatt, selv om majoriteten svarer at det ikke har skjedd noen endring. Tilstedeværelsen av diskusjonsfora sier i utgangspunktet ikke mye om de faktiske kommunikasjonsbetingelsene i virksomhetene, men tilgang på fora er like fullt en viktig forutsetning for reelle meningsyttringer og diskusjoner (Skivenes og Trygstad 2006, Sollund mfl. 2004).

Figur 3.3 Endringer i kommunikasjon og kvalitet. Lavest n=392



Vi har også vært interessert i endringer som mer direkte påvirker lederrollen, og da særlig tjenestekvaliteten og kommunikasjonen mellom ulike nivåer i organisasjonen.

Figur 3.3 viser at kommunikasjonsforholdene mellom ledere på samme nivå og mellom ledernivåene i større grad er endret til det bedre eller at det har holdt seg stabilt, enn at det har endret seg til det verre. Vi ser også tilsvarende utvikling når det gjelder informasjonsflyten og tjenestekvaliteten i virksomheten. Vi ser imidlertid at det er 19 prosent av lederne som mener at kommunikasjonsutvekslingen med overordnet ledelse er endret til det verre. Vi må likevel kunne konkludere med at til tross for at endringene har påvirket kravene til de ansatte i arbeidssituasjonen, opplever en relativt stor andel av lederne at det er positive effekter av endringene når det gjelder samhandling, tjenestekvalitet og kommunikasjon. I neste avsnitt skal vi se nærmere på møteaktiviteten.

3.2 Møtevirksomhet

Lederen har en nøkkelrolle med hensyn til informasjon og kommunikasjon, både som viderebringer og tilrettelegger – oppover og nedover i organisasjonen. Møtevirksomheten mellom ulike aktører i organisasjonen er et sted å starte når lederens rolle som ivaretaker av informasjon og kommunikasjon skal undersøkes. Ulike møtefora vil være gjenstand for ulike tema. Diskusjoner knyttet til medbestemmelse vil eksempelvis finne sted i møter der ledere møter tillitsvalgte. Videre vil de store strategidiskusjonene finne sted i fora der toppledelsen deltar. I tabell 3.1 ser vi møteaktiviteten mellom lederen og ulike aktører.

Tabell 3.1 Lederes møteaktivitet med ulike aktører. Lavest n=516

Møte med:	Ukentlig/ annen hver uke	Månedlig/ annen hver mnd	Hvert kvartal/ halvår	Årlig eller sjeldnere
Ansatte man er leder for	66 %	28 %	5 %	1 %
Tillitsvalgte	17 %	46 %	19 %	18 %
Vernombud	8 %	40 %	19 %	23 %
Ledere på samme nivå	54 %	39 %	6 %	3 %
Toppledergruppen	24 %	33 %	16 %	26 %

Ledere har hyppigst møter med ansattegruppen. 66 prosent svarer at de har dette ukentlig eller annen hver uke. Der nest følger ledere på samme nivå. Ledere i virksomheter som har vært under omorganisering siste fem år, har noe mindre møtehyppighet med sine ansatte (signifikant på 5 prosentnivå), men mer møtehyppighet med ledere på samme nivå (signifikant på 1 prosentnivå) enn ledere i virksomheter som ikke har gjennomført omorganisering. Ledere er sjeldnest i møte med toppledelsen og verneombud. Møter med toppledelsen vil selvsagt ha sammenheng med hvor lederne er plassert i organisasjonshierarkiet, noe som kan forklare at møtehyppigheten her er lavere. Det er imidlertid noe overraskende at så mange som 23 prosent svarer at de har møter med verneombud årlig eller sjeldnere, og videre at 18 prosent svarer det samme med hensyn til møter med tillitsvalgte. Nå kan det selvsagt være mulig at det foregår uformelle samtaler og informasjonsutvekslinger mellom ledere og de to aktørgruppene, det gir våre data ingen svar på.

Dersom vi sammenlikner de ulike sektorene, finner vi at ledere innenfor undervisning og barnehage har hyppigst møter både med ansatte og tillitsvalgte. Ledere i pleie- og omsorg og teknisk sektor befinner seg imidlertid i motsatt ende med hensyn til møtevirksomhet med ansatte.

Hva diskuteres?

Ledere vil naturlig nok diskutere ulike temaer alt etter hvilke aktører de har møtevirksomhet med. Dersom vi ser på hva som er henholdsvis mest og minst hyppige diskusjonstemaer i møter med de ansatte, ser vi at:

- oppgaveløsning og tjenestekvalitet diskuteres mest; i nevnte rekkefølge (89 og 80 prosent i stor / ganske stor grad)
- sykefravær og det fysiske arbeidsmiljøet (35 og 42 prosent i stor / ganske stor grad) er det som diskuteres minst

Fokus på oppgaveløsning og tjenestekvalitet indikerer at det er stor oppmerksomhet rettet mot mottakerne av tjenestene – om disse er interne eller eksterne. At sykefravær er det som diskuteres minst hyppig, kan ha flere årsaker. Det kan være at sykefravær ikke utgjør noe problem i virksomhetene, eller at sykefravær representerer såkalte ømtålige temaer som er vanskelig å diskutere i denne typen fora. Derimot svarer i underkant av 60 prosent av lederne at de diskuterer det psykososiale arbeidsmiljøet i stor / ganske stor grad, noe som antyder at man har en mer indirekte inngang til å diskutere temaer som også berører sykefraværet, men fra en mer forebyggende vinkel. I møter med tillitsvalgte og vernombud ser vi at:

- det psykososiale arbeidsmiljøet og ansettelse diskuteres hyppigst (70 og 68 prosent)
- i motsatt ende finner vi arbeidsfordeling og oppgaveløsning (33 og 35 prosent)

Det at arbeidsfordeling og oppgaveløsning i liten grad diskuteres med eksempelvis tillitsvalgte, kan bety at ledere og ansatte kommer frem til omforente løsninger i det daglige, uten å måtte involvere tillitsvalgte og/eller verneombud. Går vi til møteforaene der lederne møter sine lederkolleger, finner vi at:

- tjenestekvalitet og faglige utfordringer topper diskusjonstemaene (84 prosent i stor/ganske stor grad)
- det som diskuteres minst i lederkollegiet, er det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet (25 og 37 prosent i stor/ganske stor grad)

Dette indikerer at lederne er opptatt av faglige standarder. I den grad lederne jobber ut mot innbyggerne kan det også tyde på stor oppmerksomhet knyttet til brukerne i denne gruppen. At arbeidsmiljøet er det som diskuteres minst, er imidlertid interessant, for man kunne anta at flere problemstillinger knyttet til denne problematikken ville være sammenfallende på tvers av avdelinger og enheter. I møter med toppledelsen er det:

- budsjett og økonomi samt kommunens strategi som diskuteres mest (87 og 76 prosent)
- i motsatt ende finner vi igjen fysisk og psykososialt arbeidsmiljø (17 og 27 prosent i stor/ganske stor grad)

Diskusjoner knyttet til arbeidsmiljøet synes med andre ord å være begrenset til møter med ansattegruppen og tillitsvalgte/verneombud. En forklaring kan være at ansvaret for arbeidsmiljøet er plassert direkte hos den enkelte leder, og at det forventes at hun eller han diskuterer dette i nevnte fora og løser eventuelle problemer internt. En annen forklaring kan være at dette temaet anses som mindre viktig i de to lederforaene, og fortrenses av diskusjoner knyttet til økonomi og tjenestekvalitet.

Hvor viktige er møtene?

Har de ulike møtene som lederne deltar i, noen funksjon for dem som ledere? Får de informasjon, og foregår det diskusjoner som er nyttige? I tabell 3.2 (på neste side) ser vi først på hvordan ledere rangerer nytten av møtene.

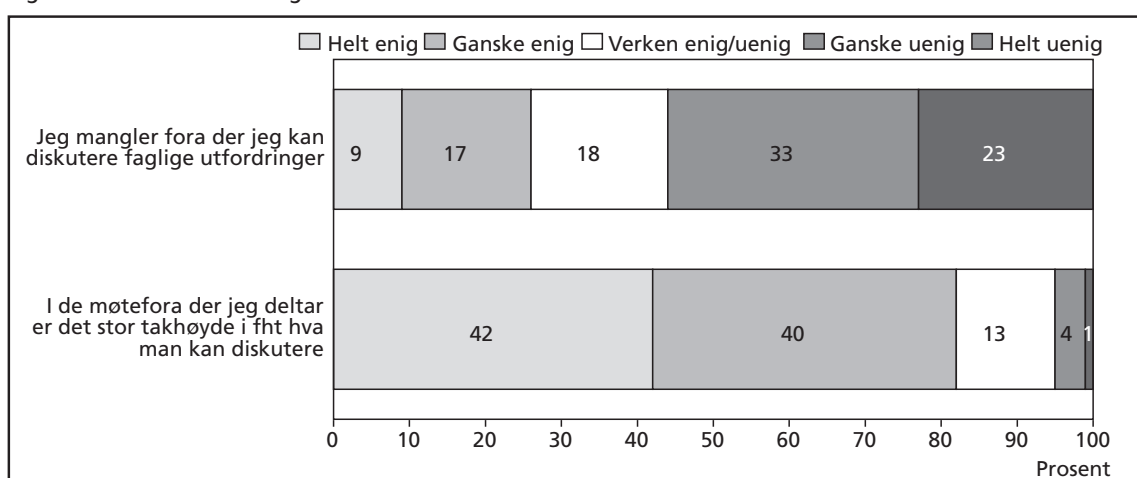
Lederne vurderer særlig møter med sin ansattegruppe som fruktbare. 98 prosent svarer at disse er svært/ganske nyttige. Det er også denne type møter som lederne deltar i hyppigst. Dette indikerer at møtene fungerer godt sett fra ledernes ståsted. Dernest følger møter med ledere på samme nivå. De møtene som lederne vurderer som minst nyttige, er møter med vernombud og topplergruppen.

Tabell 3.2 Hvor nyttig synes lederne det er å møte ulike aktører? Lavest n=508

Møte med:	Svært nyttig	Ganske nyttig	Verken nyttig/unyttig	Ganske unyttig	Svært unyttig
Ansatte man er leder for	84 %	15 %	2 %	0	0
Tillitsvalgte	43 %	37 %	17 %	2 %	1 %
Vernombud	33 %	42 %	21 %	3 %	1 %
Ledere på samme nivå	64 %	31 %	4 %	1 %	0
Toppledergruppen	37 %	35 %	19 %	6 %	2 %

I figur 3.4 ser vi hvordan ledere vurderer muligheten til å diskutere faglige utfordringer og møteforaenes takhøyde.

Figur 3.4 Lederes vurderinger av møtefora. Lavest n=527



Til tross for stor møteaktivitet svarer om lag én av fire ledere at de er helt eller ganske enig i at de mangler fora der de kan diskutere faglige utfordringer. I forrige avsnitt omtalte vi at faglige utfordringer diskuteres hyppig når ledere på samme nivå møtes, mens at dette i langt mindre grad diskuteres i møter med topplederne. Dette kan være en av grunnene til at 25 prosent ønsker seg mer diskusjoner om denne type tematikk. I intervjuer med ledere fremkommer det også at organisatoriske strukturer kan påvirke mulighetene til faglige diskusjoner i det daglige. I kommuner med mange selvstendige enheter kan fagmiljøet på den enkelte arbeidsplass bli lite, noe som vil kunne skape et økt behov hos ledere for å diskutere faglige spørsmål og utfordringer i andre type fora. Vi ser imidlertid at svært få – kun fem prosent – er helt eller delvis uenig i at det er stor takhøyde når det gjelder hva som kan diskuteres i de møtefora de deltar i. Dette tyder på at ytringsklimaet oppfattes som godt, selv om en andel etterlyser mer faglige diskusjoner.

I utgangspunktet kunne vi anta at vi ville finne forskjeller på ledernes vurderinger av disse spørsmålene alt etter tjenesteområde og organisering. Vi finner ingen slike signifikante forskjeller. Vi finner heller ikke at ledernivå påvirker hvordan lederne svarer. Omorganisering spiller heller ingen rolle. Dette er avvikende for de funn som kan leses ut av levekårsdataene, der det fremgår at omorganisering påvirker kommunikasjonsbetingelsene i negativ retning. Men da er samtlige kommunalt ansatte inkludert i analysen.

Avslutningsvis i dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan ledere opplever sitt forhold til sin(e) overordnede.

3.3 Lederes forhold til ledere

Vi har så langt sett at møtehyppigheten er stor, få ledere vurderer de møtefora de deltar i som unyttige, og takhøyden vurderes som god for å kunne ta opp saker til diskusjon. I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvordan ledere vurderer sine kommunikasjonsbetingelser vis-à-vis sin overordnede. Tabell 3.3 viser hvordan ledere vurderer ulike spørsmål som berører kommunikasjonsbetingelsene.¹⁰

Tabell 3.3 Forholdet til nærmeste leder

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig/uenig	Ganske uenig	Helt uenig
Jeg informeres om beslutninger som berører meg og mitt ansvarsområde på en ryddig måte	40 %	46 %	10 %	4 %	
Jeg kan diskutere ulike problemer med min overordnede på en konstruktiv måte	57 %	34 %	6 %	2 %	1 %
Jeg opplever min overordnede som åpen	51 %	33 %	11 %	4 %	1 %
Min overordnede behandler meg med respekt	61 %	27 %	9 %	2 %	1 %
Jeg kan stole på min overordnede	58 %	27 %	11 %	3 %	1 %
Min overordnede forholder seg til kritikk på en konstruktiv måte	44 %	33 %	16 %	5 %	2 %
Som leder føler jeg meg ofte overlatt til meg selv	17 %	28 %	21 %	24 %	10 %

Fordelingene i tabell 3.3 viser at lederes forhold til sin overordnede må karakteriseres som bra. Andelen som er uenig i de ulike påstandene er lav. Det er også en stor grad av samstemthet blant ledere på tvers av ledernivåer, tjenesteområder og organisasjonstype. Det at kommunene har vært gjennom omorganisering har heller ingen særskilt innvirkning på svarene. Vi ser imidlertid at en relativt stor andel av lederne svarer at de ofte føler seg overlatt til seg selv. 45 prosent er helt eller ganske enig i den påstanden. Dette kan indikere at til tross for at kommunikasjonsbetingelsene vurderes som gode, og forholdet til overordnet er bra, så er det å være leder noe som oppfattes som ensomt av forholdsvis mange ledere. Hvorvidt dette skyldes at man i rollen som leder har som oppgave å stå som den ansvarlige når beslutninger fattes, om det skyldes manglende lederstøtte i organisasjonen eller om dette er relatert til et manglende fellesskap vet vi ikke. Våre data antyder imidlertid at ledere vurderer tematikken som diskuteres med som noe dominert av enkelte saker. Vi finner at:

- 64 prosent av lederne er helt eller delvis enig i at det er et for stort fokus på økonomiske forhold i kommunen.
 - I pleie- og omsorgssektoren svarer sju av ti ledere at de er helt og ganske enig i dette, mens blant ledere innenfor teknisk sektor er den tilsvarende andelen 43 prosent (signifikante på 1-prosentnivå).

¹⁰ Ulike spørsmål knyttet til kommunikasjonsbetingelser (spørsmålsbatteri 43 i spørreskjemaet) danner grunnlaget for to indekser som vi omtaler som gode og dårlige kommunikasjonsbetingelser. Den standardiserte Cronbach's Alpha for de to indikatorene er henholdsvis 0,92 og 0,71.

- 37 prosent av lederne er helt eller ganske enig i at de ofte må gå på akkord med faglige standarder.
- Det er signifikant flere ledere i kommuner som har vært under omorganisering siste fem år som svarer dette. (signifikante på 1-prosentnivå).

Vi ser også at det er relativt sterke sammenhenger mellom disse to spørsmålene:

- Ledere som svarer at de mangler fora der de kan diskutere faglige utfordringer, vil også med større sannsynlighet svare at de ofte føler de må gå på akkord med faglige standarder (Pearsons korrelasjonskoeffisient 0,34).

Omorganisering ser altså ut til å sette ledere i en konflikt med hensyn til faglige standarder. Våre analyser viser også at muligheten til å diskutere faglige utfordringer oppleves mangelfullt. Dette indikerer at det profesjonsfaglige settes under press i kommunene, og særlig i de omorganiserte virksomhetene. Vektleggingen av de faglige standardene viser også at kommunale ledere er opptatt av det vi i kapittel 1 omtalte som den faglige ledelsesdimensjonen (jf. 1.1).

3.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at en stor del av våre ledere har vært gjennom omorganiseringer de siste fem årene. Omorganisering er en interessant variabel med hensyn til forhold som arbeids- og kommunikasjonsbetingelser, to forhold som kan påvirke omfanget av kritikkverdige forhold og derfor også grunnlaget for å varsle.

Vi har sett at det er en sammenheng mellom omorganiseringens konsekvenser og et større arbeidspress i virksomhetene som våre respondenter leder. Slik sett er våre funn sammenfallende med analyser av levekårsundersøkelsen (Trygstad mfl. 2006, SSB 2003). Sett fra ledernes ståsted har ikke omorganiseringen påvirket kommunikasjonsbetingelsene i negativ retning, snarere tvert i mot. Vi ser imidlertid at det er en andel som svarer at de mangler fora å diskutere faglige utfordringer, og flere ledere føler seg overlatt til seg selv. Vi finner også en relativt stor andel ledere som svarer at de ofte føler at de må gå på akkord med faglige standarder. Vi vet fra tidligere forskning at dette er forhold som kan tenkes å ha betydning når arbeidstakere og ledere opplever noe som alvorlig og kritikkverdig og føler at de må handle. Det skal vi komme tilbake til i kapittel 5. Vi kan likevel konkludere med at ytringsklimaet fremstår som godt. I neste kapittel skal vi se hvordan ledere selv reagerer når en arbeidstaker melder ifra.

Kapittel 4 Mottak av kritikkverdige forhold

I dette kapittelet skal vi se hvordan kommunale ledere forholder seg når de får henvendelser fra arbeidstakere som rapporterer om kritikkverdige hendelser eller praksiser på arbeidsplassen. Vi vil dra med oss elementer fra forrige kapittel. Har eksempelvis omorganisering og lederes vurdering av kommunikasjonsbetingelser noen betydning? Vi vil også benytte oss av informantintervjuer, både som et selvstendig metodisk inntak og som illustrasjon på det statistiske materialet.

4.1 Ledelsens håndtering er avgjørende

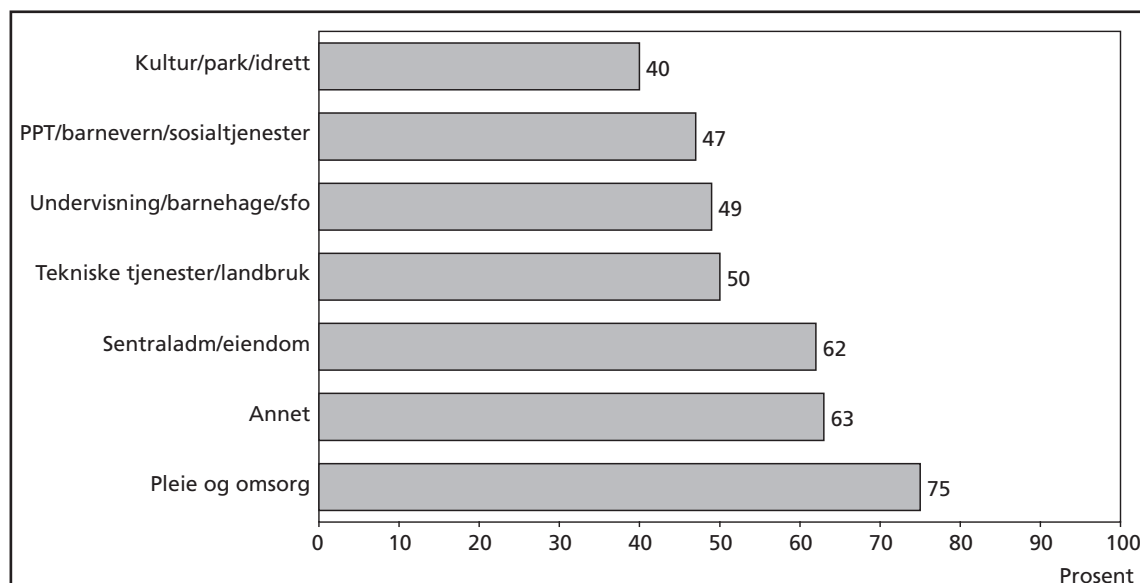
Som omtalt innledningsvis i dette notatet, viser forskning at lederens håndtering av meldinger om kritikkverdige forhold er av avgjørende betydning både for hvordan det går med arbeidstakeren som melder ifra og varsler, og for saken det meldes eller varsles om (jf. Einarsen mfl. 2007, Skivenes og Trygstad 2006). Skivenes og Trygstad (2006) finner også at kommunale arbeidstakere er svært lojale med hensyn til å benytte tjenestevei. Arbeidstakere går først og fremst til sin nærmeste leder for å rapportere om forhold de oppfatter som kritikkverdige. Blant arbeidstakere som har opplevd et alvorlig og kritikkverdig forhold og meldt ifra, svarer i underkant av 80 prosent at de har gått til sin nærmeste leder. De som har varslet offentligheten gjennom media, har uten unntak først forsøkt å ta forholdet opp internt.

Hvor vanlig er det at ledere får melding om kritikkverdige forhold?

Grunnet den tidligere dokumenterte forskningen om forekomsten av kritikkverdige forhold og meldingsaktivitet (Skivenes og Trygstad 2006, Hetle 2004) er det grunn til å tro at ledere relativt hyppig får melding om at det foregår noe kritikkverdig på arbeidsplassen. I lederundersøkelsen har vi stilt spørsmål om dette. Her fremgår det at 61 prosent av lederne svarer at de har fått denne type meldinger. I figur 4.1 (på neste side) ser vi hvordan svarene fordeler seg mellom ledere i ulike sektorer.

Fordelingen i figur 4.1 viser at det er flest ledere i pleie- og omsorgssektoren som svarer at de har mottatt melding om et alvorlig kritikkverdig forhold. Dernest følger kategorien «annet» tett etterfulgt av ledere i sentraladministrasjonen og eiendomsforvaltningen. Vi ser at det er relativt store forskjeller på omfanget i de ulike sektorer. Det er i utgangspunktet overraskende at ledere i sentraladministrasjonen og eiendomsforvaltning kommer så høyt opp på lista. Vi vet imidlertid at det har vært avslørt korrupsjonssaker tilknyttet sentralforvaltningen i to store norske kommuner i løpet av det siste året, så en begrunnelse kan selvsagt være at det her foregår mye kritikkverdig. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 5, er det imidlertid få saker relatert til bestikkelser og underslag i vårt materiale (jf. tabell 5.1.). En mer plausibel forklaring er trolig at det innenfor sentraladministrasjonen er ledere som befinner seg i overordnede

Figur 4.1 Mottatt melding om et alvorlig kritikkverdig forhold. N=540



lederstillinger, og som derfor også mottar flere meldinger som har blitt kanalisert oppover i organisasjonshierarkiet. Det bekreftes i tabell 4.1.

Tabell 4.1 viser at det er sektor- eller etatsledere som får flest meldinger om kritikkverdige forhold. Dernest følger den kommunale toppledelsen (71 prosent). Vi ser videre at andelen som har mottatt melding om et kritikkverdig forhold, synker jo lenger ned i lederhierarkiet vi kommer. Eksempelvis har annenhver team- eller fagleder fått denne type meldinger.

Når vi undersøker hvilke faktorer som synes å øke sannsynligheten for at ledere svarer at de har mottatt melding om kritikkverdige forhold, finner vi i en logistisk regresjonsligning at:¹¹

- ledere som svarer at de har vært i gjennom omorganisering de siste fem år, også med større sannsynlighet vil svare at de har mottatt melding om kritikkverdige forhold.
- jo færre ansatte man har ansvar for, jo større er sannsynligheten for at man svarer at man ikke har mottatt melding.
- jo høyere opp i organisasjonshierarkiet man er leder, jo større er også sannsynligheten for at man har mottatt melding om kritikkverdige forhold.

Tabell 4.1 Mottatt melding om et kritikkverdig forhold og ledernivå. N=502

Ledernivå	Ja	Nei
Den kommunale toppledelsen	71 %	29 %
Sektor-/etatsledelsen	78 %	22 %
Enhetsledelsen	59 %	41 %
Avdelingsledelsen	53 %	47 %
Team/fagledelsen	50 %	50 %
Annet	44 %	56 %
Totalt	100	100

¹¹ Se vedlegg 3, tabell 1 for analyse.

Omorganiseringen og meldingsaktivitet

Det at omorganiseringen påvirker meldingsaktiviteten, kan forklares på ulike måter. Vi trekker frem tre. For det første kan forklaringen være at omorganiseringen har bidratt til større klarhet og gjennomsiktighet i organisasjonen slik at kritikkverdige forhold synliggjøres på en bedre måte enn tidligere, og derfor også i større grad meldes til ledere. For det andre kan det være at selve omorganiseringsprosessen har medført et større fokus på et godt tjenestetilbud og godt arbeidsmiljø i den forstand at arbeidstakerne har blitt mer oppmerksomme på at det er viktig å melde ifra om forhold de oppfatter som illegitime, uetiske og/eller ulovlige. Den tredje forklaringen vi trekker frem, er at omorganiseringen kan ha gitt et tids- og arbeidspress som medfører at flere feil enn tidligere begås i organisasjonen. Dersom vi ser på ulike organisatoriske endringer (se figur 3.2) og andel ledere som har mottatt melding om et alvorlig kritikkverdig forhold, finner vi at det som særlig synes å gjøre utslag, er ansattes jobbansvar og tidspress:

- Ledere som svarer at ansattes jobbansvar har økt som en konsekvens av omorganisering, vil også i større grad enn andre svare at det har mottatt meldinger om kritikkverdige forhold.
- Ledere som svarer at tidspresset har økt som en konsekvens av omorganiseringen, vil også i større grad enn andre svare at de har mottatt meldinger om kritikkverdige forhold.

Dette er interessant. To mulige forklaringer bør trekkes frem. Den ene er at økt jobbansvar fører til at arbeidstakerne opplever et større ansvar for å melde ifra. Den andre forklaringen kan være at økt jobbansvar også medfører at arbeidsdagen blir mer belastende slik at flere feil begås. Dette underbygges av at økt tidspress blant ansatte også har sammenheng med mottatte meldinger.

Vi ser altså at omorganisering påvirker meldingsaktiviteten, men vi skal være varsomme med å konkludere med hvorfor. Vi skal være åpne for at økt meldingsaktivitet kan skyldes at oppmerksomheten knyttet til kritikkverdige forhold kan være større i disse virksomhetene. Det vi imidlertid kan slå fast – og som er et positivt funn – er at omorganisering ikke ser ut til å medføre at arbeidstakerne blir mer tause – snarere tvert i mot.

4.2 Hva gjør lederne?

Arbeidstakere kontakter først og fremst sin nærmeste leder når de opplever eller avdekker et kritikkverdig forhold. Resultatene i tabell 4.1, som viser at jo høyere opp i organisasjonshierarkiet lederen befinner seg, jo flere meldinger har hun eller han mottatt, indikerer at enten den nærmeste lederen eller arbeidstakeren selv går videre med saken i lederhierarkiet. Dermed blir «strømmen» av meldinger rimelig nok større jo høyere opp i organisasjonshierarkiet man befinner seg. Dersom ledere på lavere nivåer bringer arbeidstakernes meldinger oppover i systemet, er dette positivt og kan tyde på at kommunikasjons- og informasjonskanalene fungerer godt i virksomhetene. Dersom begrunnelsen er at arbeidstakerne selv må ta saken videre fordi nærmeste leder ikke håndterer meldingen, er dette mer problematisk. Våre data fra sektorundersøkelsen viser at risikoen for negative reaksjoner i form av formelle og uformelle sanksjoner øker jo høyere opp i organisasjonshierarkiet arbeidstakeren varsler. Mens seks prosent av de

som har meldt ifra til to aktører eller instanser, rapporterer om negative sanksjoner, er andelen steget til 35 prosent blant de som har varslet til fem aktører eller instanser.

Når arbeidstakere går videre med saken, går de som hovedregel først internt. Tre hovedgrunner fremstår i den forbindelse som sentrale:

1. Lederen har mottatt meldingen, men lar saken ligge.
2. Lederen er uenig i at det rapporterte forholdet er kritikkverdig.
3. Lederen har ikke ressurser til å løse forholdet og anbefaler arbeidstakeren å gå videre med saken.

Når lederen lar saken ligge

Den første begrunnelsen for at arbeidstakere går videre og varsler om et kritikkverdig forhold, er at lederen man først melder til, ikke gjør noe med saken eller forholdet. I sektorundersøkelsen svarer drøye én av tre arbeidstakere at deres melding ikke fikk noen konsekvenser for saken. Det å melde ifra eller varsle medførte med andre ord ingen endring av forholdet, som sett fra ansattes ståsted var alvorlig og kritikkverdig. Saken til Ben, som vi presenterte i kapittel 2, er et eksempel på nettopp dette.

Våre intervjuer med varslere har gitt oss kunnskap om hvordan dette kan fortone seg. En informant reagerte på det hun opplevde som mobbing og trakassering av en nyansatt arbeidstaker. Det hele begynte i det små. Det var først korrigeringer i det daglige. Vår informant oppfattet disse som belærende og til dels krenkende. Etter hvert utviklet det seg i retning av at den nyansatte ble samtaletema i virksomheten på en svært lite fordelaktig måte:

«Hun ble for eksempel gjenstand for diskusjoner og hobbypsykolog-analyser i lunsjen. Det hun sa og gjorde ble snakket om på en veldig utrivelig måte. Selv hadde hun egentlig ikke gjort noe annet galt enn å bli ansatt. Det er jo alltid sånn at når man er nyutdannet og nyansatt, trenger man litt starthjelp. Sånn er det for alle. I ettertid har jeg tenkt at det dreide seg om at noen toneangivende oppfattet henne som faglig truende. Hun var i utgangspunktet veldig entusiastisk i forhold til faget. Det ble straffet hardt. Etter å ha hørt på alt drittssnakket sa jeg ifra til mine kolleger at de måtte skjerpe seg, at det ikke gikk an å holde på sånn. De sa at jeg overreagerte. Men det gjorde jeg ikke. Det var en ekkel stemning på jobb, og særlig når den nyansatte var til stede. Folk signaliserte at hun ikke var velkommen. Jeg tok det til slutt opp med min leder. Men hun mente at dette måtte gå seg til av seg selv.» (ansatt)

Vår informant tok saken videre til vernombudet som sammen med hovedvernombudet innkalte til møte der temaet var psykososialt arbeidsmiljø. Situasjonen endret seg, men hovedgrunnen var at den nyansatte etter et halvt år valgte å bytte arbeidsplass. Vi har ikke intervjuet lederen som unnlot å ta tak i denne saken. Vi vet derfor ikke hvorfor lederen handlet som hun gjorde. Fra sektorundersøkelsen vet vi imidlertid at det å varsle om arbeidsmiljørelaterte saker, og særlig mobbing, kan være risikofylt. Vår informant opplevde reaksjoner på sin varsling, men hun vurderer dem ikke som alvorlige: «Kanskje er jeg tykkhudet, men de sto uansett ikke i forhold til det denne arbeidstakeren ble utsatt for.» Sektorundersøkelsen viste også at varsling om arbeidsmiljørelaterte saker i mindre grad enn andre saker resulterer i endringer på arbeidsplassen. Vi har spurt ledere om hvorfor:

«Det er et godt spørsmål. [...] For noen år siden hadde vi en stygg sak. Det var snakk om en omgangsform som fikk utvikle seg til regelrett mobbing over tid. Daværende leder valgte å lukke øynene for dette. Til slutt ble det en sak for AMU. Da hadde offeret for mobbingen vært sykemeldt i lenger tid. Lederen fikk en kraftig reprimande, og valgte selv å søke seg over i annen jobb i kommunen [...] Jeg tror rett og slett at mange ledere ikke er seg ansvaret godt nok bevisst. At arbeidsmiljøet faktisk er noe som må pleies i det daglige. Etter denne saken har vi hatt et stort fokus på mobbing og ulike former for ekskludering i hele denne sektoren. At dette er et lederansvar, har blitt klart uttrykt. Vi har også vært veldig opptatt av å understreke at mennesker er forskjellige og reagerer ulikt. Det som kan være ment som en spøk, kan oppfattes som trakassering. Dette handler veldig mye om ledernes sosiale antenner og om tilstedeværelse, og det handler om å reagere på et tidlig tidspunkt.»

Hvorfor ledere unnlater å reagere på meldinger om kritikkverdige arbeidsmiljørelaterte forhold, eller også straffer den som melder, vet vi mindre om. En grunn kan være at denne type meldinger tolkes som en indirekte kritikk av lederen, siden arbeidsmiljø er et klart lederansvar. I så tilfelle utfordrer man som arbeidstaker autoritetsstrukturer i arbeidsorganisasjonen når man melder ifra og varsler om denne type forhold.

Lederen er uenig

Den andre hovedbegrunnelsen for at arbeidstakere velger å gå videre med et kritikkverdig forhold, er uenighet med leder når det gjelder sakssubstans og alvorlighetsgrad. Det kanskje mest klassiske eksempelet er når arbeidstakerne opplever at manglende ressurser går utover brukernes behov for omsorg og pleie:

«Det handlet om underbemanning, ikke ukjent i vår sektor. Det handlet også helt klart om sviktende kommunikasjonsforhold. Jeg har erfart at det kan koste å varsle om for trange rammer når det gjelder bemanning og ressurser. Jeg gikk til min leder og fikk høre at jeg blandet meg opp i en sak jeg ikke hadde noe med. Jeg gikk videre til lederen over det igjen. Da ble det et sabla bråk. Jeg valgte å slutte. Men jeg sa klart ifra at jeg ikke kunne jobbe et sted der sitronen var presset så til de grader. Det handler om etikk. Og, som sykepleier er man jo personlig ansvarlig for svikt.» (Ansatt, pleie- og omsorgssektoren)

Denne arbeidstakeren vurderte å gå til avisen, men fant etter nøye vurdering ut at hun ikke orket å ta den belastningen det ville være å stå åpent frem mot lederne i kommunen. Hun valgte også å slutte fremfor å føre kampen videre i egen organisasjon. En viktig grunn var at hun følte seg alene. Hun opplevde blant annet at hennes kritikk ble tolket som en profesjonskamp.

Andre vi har intervjuet, har valgt å gå til media med saken. Dette har som regel vært gunstig for saken, men har i flere tilfeller vært relativt belastende for varsleren. Våre data viser at det å varsle gjennom media er svært kontroversielt, også i ansattegruppen (Skivenes og Trygstad 2006). Selv om kolleger kan være enig i at eksempelvis manglende ressurser skader en bruker på en svært alvorlig og kritikkverdig måte, og selv om arbeidstakeren har forsøkt å ta forholdet opp internt en rekke ganger uten resultater, er de ansatte delt i om det er legitimt å varsle offentligheten om kritikkverdige forhold.

Lederen har ikke ressurser

Den siste begrunnelsen viser til en situasjon der leder og én eller flere ansatte går i kompaniskap for å få endret et forhold. Arbeidstakeren kan da gjerne forvente seg støtte fra leder i videre saksgang. En vanlig strategi vil være at leder oppfordrer den ansatte til å kontakte tillitsvalgt, som igjen kan bruke sine kanaler. Også dette kan dreie seg om saker som berører ressursituasjonen. Når en leder oppmuntrer til en slik fremgangsmåte, kan begrunnelsen være at tillitsvalgte står i en friere posisjon enn lederen til å kritisere vedtatte budsjetter i organisasjonen. Her er ett eksempel:

«Vi fikk kutt i budsjettet, noe som resulterte i at vi hadde store problemer med hensyn til bruk av ekstravakter ved sykdom. Det er jo alltid noe sykdom på et sted som dette. Jeg hadde påpekt forholdet i lederfora, men fikk klar beskjed om at dette var et politisk vedtatt budsjett, og at vi fikk klare oss med det vi hadde. Etter en tid kom ansatte til meg og fortalte at arbeidspresstet nå var så stort at folk ble syke av det. Da ba jeg den ansatte kontakte tillitsvalgt og verneombud. Sammen hadde vi et møte der vi besluttet at den tillitsvalgte og verneombudet skulle ta dette videre gjennom sine kanaler. Dermed ble saken løftet opp på et høyere nivå. Hovedtillitsvalgt ble koblet inn, og derfor også leder på nivået over meg. Hovedverneombudet truet med å ta saken videre til forbundsnivå, eller til media. Da ble det plutselig funnet frem penger. Situasjonen i dag er langt fra optimal, men mye bedre enn det den var.»

Eksempelet viser at både ledere og ansatte kan bruke tillitsvalgt og verneombud strategisk i denne type saker. Det er også interessant at denne lederen betraktet både tillitsvalgtes og verneombudets muligheter for å nå frem som langt større enn de mulighetene vedkommende selv hadde. Resultatet ble, som vi ser, gunstig både for de ansatte og for lederen. I denne type saker vil risikoen for represalier være svært lav, ganske enkelt fordi man har støtte fra sin leder. Risikoen er imidlertid langt større dersom lederen overser saken, eller er uenig i saksfremlegget.

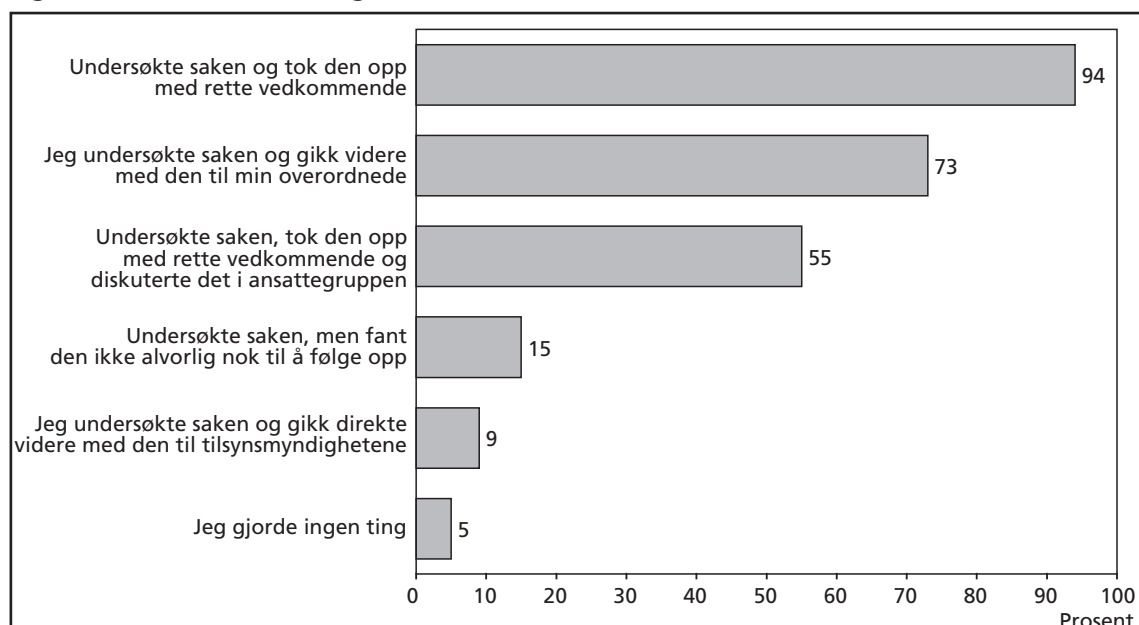
Få ledere lar saken ligge

I lederundersøkelsen har vi spurt ledere som har mottatt melding om et kritikkverdig forhold, om deres håndtering. Svarfordelingen fremgår i figur 4.2.

Nærmest samtlige av lederne i denne undersøkelsen svarer at de undersøkte saken og tok det opp med rette vedkommende. Vi ser også at drøye sju av ti gikk videre med saken til nærmeste overordnede. Disse lederne har altså benyttet sin linjeposisjon til å kanalisere meldingen oppover i hierarkiet (jf. 1.1). Samlet er det to av ti som svarer at de ikke gikk videre. Fem prosent av disse gjorde ingen ting, mens 15 prosent fant ikke grunn til å følge opp saken videre. Dette vil kunne samsvare med de to tidligere beskrevne begrunnelsene for hvorfor arbeidstakere selv velger å gå videre med saken (jf. 4.2). Det er også i underkant av ti prosent som svarer at de gikk direkte til tilsynsmyndighetene med saken. Vi har ikke informasjon om hvilken type sak det her er snakk om, men fra våre intervjuer vet vi at det heller ikke for ledere nødvendigvis er risikofritt å bringe saker utenfor organisasjonens grenser, for eksempel til fylkesmannen eller arbeidstilsynet. Dette skal vi imidlertid komme tilbake til i kapittel 5.

I godt over halvparten av tilfellene ble saken både tatt opp med den det gjaldt, og ble gjenstand for diskusjoner i ansattegruppen. Her har lederne vært i en overordnet posisjon, med tilstrekkelig myndighet til å løse saken. Gjennom våre intervjuer med ledere, tillitsvalgte og verneombud har vi fått data som viser at denne type fremgangsmåte kan være svært gunstig

Figur 4.2 Lederes håndtering av meldte forhold. N=540



både med hensyn til læring, for å forebygge feil og for å skape en høyere aksept for å ta opp og reagere på kritikkverdige forhold. Vi lar en leder få slippe til:

«Vi hadde en episode med feilbehandling. Det var en svært kaotisk vakt, og det ble gitt feil medisin [...]. Vi kontaktet legen, og vi fikk en diskusjon. Vi rettet på en del ting. Vi fikk mer ryddighet i medisinerommet, slik at feil skulle unngås, og vi fikk høynet kontrollen. Vi lærte mye av den saken – ikke minst i forhold til å være ekstra forsiktige under situasjoner med høyt press. Det ble en diskusjon om praksis og rutiner – og ikke person. I denne bransjen er man ofte i tvil om man gjør det rette. Vi evaluerer alle situasjoner: Fikk vi gjort det vi kunne? Kunne vi gjort noe annerledes? Når noe går galt, er det viktig å ikke fokusere på syndebukken, men heller spørre: Hva kan vi lære av dette.»

Diskusjoner om oppgaveløsning, ressursituasjon og ressursdisponering har på denne arbeidsplassen blitt en del av arbeidsdagen. Vår lederinformant forteller at problematisering rundt fremgangsmåten er en sentral del av kommunikasjonen: «Det er vel strengt tatt uenighet som bringer verden videre». Videre er fokus rettet mot sak og ikke person. Her er det åpenhet og mulighet til å stille spørsmål – også av kritisk karakter. Informasjonsflyten er god, og etablerte diskusjonsfora benyttes aktivt. Det vil være legitimt – og til og med forventet – at arbeidstakere sier ifra om saker eller forhold som bekymrer ham eller henne i arbeidssituasjonen. Men det har ikke alltid vært slik. I den samme enheten ble rusmiddelproblematikk et tema:

«Det var en ansatt her som benyttet rusmidler på jobb. Det er jo alltid alvorlig, men kan særlig få katastrofale følger på et sted der man har ansvar for syke og pleietrengende mennesker. Problemet var at nesten alle i ansattegruppen visste om dette, men det gjorde ikke jeg. Til slutt kom en og sa ifra. Da jeg spurte hvorfor ingen hadde sagt noe, svarte vedkommende at de alle hadde håpet at jeg selv skulle finne ut av det. De ville ikke sladre. Da innkalte jeg til møte og sa klart ifra om at det å dekke over for hverandre, selv om det er godt ment, er totalt uakseptabelt. Folk må si ifra til meg om alvorlige forhold som foregår på jobben.»

Mens den siterte lederen kan sies å utøve konstruktivt og lederskap, har vi også presentert eksempler på det motsatte. I avsnitt 4.2 omtalte vi en leder som unnlot å ta tak i en mobbesak

fordi dette «måtte gå seg til av seg selv», og i kapittel 2 så vi at ledere på ulike nivåer unnlot å forholde seg aktivt til Bens melding og varsling om overgrep og feilmedisinering. Vi ser også av figur 4.2 at to av ti ledere enten ikke har gjort noe med saken det ble meldt ifra om, eller som ikke har funnet den alvorlig nok til å følge opp. Trolig vil det i en del tilfeller heller ikke være grunn til å reagere, men manglende handling fra lederens side kan også i noen tilfeller dreie seg om ulike oppfatninger av blant annet alvorlighetsgrad og ulik vilje til å reagere. I den forbindelse kan lederens fravær av handling betraktes som negativ, en «la det skure»-ledelse (Einarsen mfl. 2007:33). Denne typen ledere lar være å følge opp arbeidsoppgaver og målsettinger, eller de lar være å følge opp de menneskene de er satt til å lede (ibid.). Dette kan få store konsekvenser for både arbeidstakere og virksomheten.

4.3 Hva avgjør lederens håndtering?

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hva som kan forklare lederes håndtering av kritikkverdige forhold. Flere forhold kan tenkes å spille inn, manglende ressurser i form av knapphet på tid, manglende møtefora og rett og slett manglende oppmerksomhet om denne type forhold. Videre vil fartstid i stillingen som leder, utdanning og kjønn kunne påvirke håndteringen. For å ta de individuelle trekkene ved lederen først; kjønn og utdanning ser ikke ut til å ha noen effekt i denne sammenhengen. Derimot finner vi at ansiennitet i stillingen og alder korrelerer med to av handlingsvalgene, men ingen av sammenhengene er særlig sterke. Det er likevel en sammenheng som tilsier at ledere med lang fartstid også er noe mer tilbøyelige til å svare at de undersøkte saken, tok det opp med den det gjaldt, og diskuterte det i ansattegruppen. Eldre ledere er også noe mer tilbøyelige til å svare at de undersøkte saken og gikk direkte videre med den til tilsynsmyndighetene (korrelasjoner på 5 prosentnivå). Demografiske variabler ser imidlertid ikke ut til å påvirke de mer passive handlingsalternativene i figur 5.2. Spørsmålet er da hvilke andre faktorer som kan forklare lederes handlingsvalg.

Har rutiner for varsling betydning?

Det finnes i skrivende stund ingen oversikt over hvor utbredt det er å ha rutiner for varsling, verken i offentlig eller privat sektor. En undersøkelse som MMI har utført på vegne av NITO, viser at 56 prosent av et utvalg norske bedrifter svarer at de har rutiner for intern varsling av kritikkverdige forhold, mens 23 prosent av de uten rutiner svarer at de har planer om å få dette på plass. Det er særlig de store bedriftene som har rutiner per i dag. I bedrifter på mer enn 100 ansatte svarer sju av ti at de har dette (NITO/MMI 2007).

Vi har i lederundersøkelsen stilt spørsmål om ledere arbeider i kommuner der man har utarbeidet rutiner for å håndtere varslerproblematikk. Vi vet at dette er et tema som det har vært knyttet stor oppmerksomhet til i norske kommuner de siste to årene. Høyt profilerte kommunale skandaler har understreket viktigheten av å reagere på kritikkverdige forhold, selv om de fleste sakene har vært knyttet til korrupsjon. I tabell 4.2 ser vi hvordan ledere besvarer spørsmålet.

Vi ser at 45 prosent svarer at de arbeider i kommuner som har utviklet varsler rutiner, og 16 prosent har dette under utarbeiding. 39 prosent har svart at de enten ikke har, eller ikke vet om de har denne type rutiner på plass. Våre svar fra kommunal sektor avviker noe fra de tallene som fremgår av NITO/MMI-undersøkelsen, der andelen bedrifter med rutiner var

Tabell 4.2 Andel ledere som arbeider i kommuner som har / ikke har varsler rutiner.

Har kommunen etablert varsler rutiner?	Antall	Prosent
Ja, har rutiner	242	45
Rutiner er under utarbeidelse	87	16
Nei, har ikke slike rutiner	78	14
Vet ikke	133	25
Totalt	540	100

høyere. Spørsmålet er selvsagt hva respondentene legger i «varsler rutiner» – noe som vil innvirke både på våre funn og de fra NITO/MMI-undersøkelsen.

Spørsmålet er imidlertid om tilstedeværelse eller fravær av rutiner og retningslinjer har noen betydning for lederes håndtering av melding om kritikkverdige forhold. Av ledere vi har intervjuet, har vi blitt fortalt at utarbeidelse av rutiner har bidratt til større oppmerksomhet rettet mot håndteringen av kritikkverdige forhold. Følgende sitat er i så måte illustrerende:

«Vi startet med å arbeide med disse retningslinjene for et halvt års tid siden. Jeg vet jo ikke om dette gjør det lettere for arbeidstakere å si ifra, men det har i alle fall gjort meg mer oppmerksom på at det er viktig å forholde seg til denne type meldinger på en konstruktiv måte. Dersom vi ikke klarer å ordne opp i eget hus, kommer jo dette ut i avisa. Og det er vi jo ikke særlig tjent med.» (Leder)

Blant kommuner som har utviklet varslingsrutiner, er det variasjoner med hensyn til hvem som har vært aktivt med i utformingen. I noen kommuner har disse blitt utviklet i partssammensatte utvalg, mens i andre kommuner har det vært en enhet innenfor sentraladministrasjonen som har hatt ansvar for utarbeidelsen. Vi har ikke data som forteller om hvorvidt tillitsvalgte og verneombuds delaktighet har hatt innvirkning på utformingen av rutinene. Forskning viser imidlertid at det er viktig å både involvere arbeidsgiver- og arbeidstakersiden når nye rutiner skal forankres i organisasjonen. Dette er ikke minst viktig med hensyn til å etablere nye prosedyrer og praksiser i en arbeidsorganisasjon.

Dersom vi sammenlikner svarene i figur 4.1 – altså lederes ulike handlingsvalg når det gjelder å håndtere innmeldte kritikkverdige forhold – med tilstedeværelse eller fravær av rutiner – finner vi to interessante forskjeller. Det fremgår av tabell 4.3. Her har vi utelatt «vet ikke»-kategorien.

Vi ser at det er ganske store forskjeller mellom de som har svart at de har rutiner, og de som ikke har rutiner når det gjelder disse to spørsmålene. Dette tyder på at de lederne som svarer at de har varslingsrutiner, også forholder seg mer aktivt til meldinger om kritikkverdige forhold, selv om andre faktorer også vil spille inn. En forklaring som kan påvirke svarene, er at kommuner som har opplevd negative konsekvenser av å ikke ta kritikkverdige forhold på alvor, i ettertid har sett nødvendigheten av å forholde seg aktivt til denne type saker. En annen

Tabell 4.3 Sammenhengen mellom tilstedeværelsen av varslingsrutiner og lederes handlingsmåte

Andelen som har svart «ja» på de to spørsmålene:	Har rutiner	Under utarbeidelse	Har ikke rutiner
Jeg undersøkte saken og gikk videre til min overordnede	61 %	56 %	47 %
Jeg undersøkte saken, tok det opp med den det gjaldt og diskuterte det med mine ansatte	77 %	68 %	58 %

forklaring kan være at det å utarbeide rutiner også medfører at varslingsaktiviteten/meldingsaktiviteten øker blant de ansatte, og at dette forklarer funnene i tabellen ovenfor. Vi finner imidlertid ingen signifikante forskjeller mellom tilstedeværelsen/fraværet av varslingsrutiner og antall ledere som svarer at de har mottatt meldinger om kritikkverdige forhold. En tredje forklaringen kan være at de kommunene som har utarbeidet varslingsrutiner, også er de som har orden i sakene. Våre funn antyder imidlertid at det å utarbeide rutiner er med på å høyne aktivitetsgraden hos ledere når det gjelder å håndtere disse sakene.

4.4 Oppsummering

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan ledere forholder seg til meldinger om alvorlige kritikkverdige forhold. Våre lederdata viser at seks av ti ledere har mottatt denne type meldinger det siste året. Vi finner at mottak av meldinger har sammenheng med omorganisering og hierarkisk plassering. Ledere i virksomheter som har vært under omorganisering, vil med større sannsynlighet ha mottatt melding om kritikkverdige forhold. Vi trekker frem to mulige forklaringer. For det første kan omorganiseringen ha ført til en større oppmerksomhet knyttet til viktigheten av at denne type informasjon formidles til ledere. For det andre kan det være at omorganiseringen har resultert i et tids- og arbeidspress som har medført en økning i antall alvorlige og kritikkverdige forhold og/eller hendelser.

Når lederens hierarkiske plassering har sammenheng med mottatte meldinger, kan dette skyldes flere forhold. For det første kan det være at ledere på lavere nivåer kanalisere arbeidstakernes meldinger oppover i linjen, fordi de ikke har myndighet til å løse saken selv. I så fall vil dette være et tegn på konstruktive og aktive mellomledere. For det andre kan dette skyldes at arbeidstakeren selv må bringe saken videre i lederhierarkiet fordi nærmeste lederen ikke reagerer eller gjør noe med det meldte forholdet. I så fall indikerer dette fravær av ledelse på lavere nivåer. I det kvalitative materialet ser vi at det gjerne er tre hovedgrunner for at arbeidstakere går videre: i) lederen lar saken ligge, ii) lederen er uenig i alvorlighetsgraden, iii) lederen mangler ressurser til å løse saken selv. I det kvantitative materialet finner vi at de aller fleste ledere svarer at de har forholdt seg aktivt til meldinger de har mottatt, men to av ti har ikke fulgt opp saken. I den grad dette skulle vise seg å være en feilvurdering av lederne, kan konsekvensene bli store både for arbeidstakere og brukere og ikke minst for organisasjonens anseelse.

Vi finner at individuelle trekk i liten grad kan forklare hvordan ledere forholder seg til mottatte meldinger om kritikkverdige forhold. Derimot ser det ut til at varslingsrutiner fører til at ledere forholder seg mer aktivt til denne type meldinger. Dette kan skyldes at utforming av rutiner i seg selv har medført et større fokus på viktigheten av å forholde seg aktivt i denne type saker. En annen forklaring kan være at det først og fremst er kommuner som allerede har orden i sakene som har etablert denne type rutiner.

Kapittel 5 Når ledere melder ifra

Ledere kan være mottaker og videreformidler av kritikkverdige forhold, eller de kan selv avdekke eller oppleve at uetiske, illegitime eller ulovlige ting skjer i virksomheten. Innenfor varslingslitteraturen har det vært hevdet at risikoen for sanksjoner øker når mer sentrale maktstrukturer eller maktaktører utfordres (Miceli og Near 2002, Skivenes og Trygstad 2006). Dette blir blant annet forklart med at de forhold som avdekkes, vil være mer alvorlig for virksomhetens legitimitet og anseelse utad (Miethe 1999). Slik sett er det interessant å avdekke hvordan ledere selv handler når de opplever noe kritikkverdig, og videre hvilke reaksjoner handlingen avstedkommer, og om det har noe effekt. Er for eksempel ledere på lavere nivåer mer utsatt for represalier enn andre? I dette kapitlet skal vi undersøke disse spørsmålene i nevnte rekkefølge.

5.1 Omfanget av kritikkverdige forhold

I sektorundersøkelsen fant vi at omfanget av kritikkverdige forhold blant ansatte i pleie- og omsorg, undervisning og barnevern var stort. I vår lederundersøkelse har vi søkt å dekke samtlige av sektorene innenfor kommunene og får slik et mer representativt bilde av ledere generelt. Hva som oppfattes som alvorlig og kritikkverdig, vil selvsagt variere. Vi ba en leder i pleie- og omsorgssektoren si hva hun ville ha reagert sterkt på:

«Det vil jo kunne være mange ting. Men medisinerer er et eksempel. Hvis man ikke følger forskriftene, vil jeg si at det er alvorlig og kritikkverdig. Og der er det mye grums rundt omkring. Jeg ville også reagert sterkt hvis ikke beboerne ble behandlet med respekt. Eller dersom pasientene fikk manglende pleie på grunn av inkompetanse.»

I andre sektorer vil det kunne være forhold i arbeidsmiljøet eller andre faglige feil og mangler som begås. I lederundersøkelsen ga vi følgende definisjon som vi ba ledere forholde seg til:

«Med kritikkverdige forhold mener vi ulovlige, uetiske eller illegitime forhold eller hendelser som medfører eller kan medføre store fysiske og/eller psykiske belastninger for arbeidstakere og/eller brukere.»

Med utgangspunkt i denne definisjonen ba vi lederne angi om de hadde opplevd ulike forhold de siste tolv månedene. Resultatet fremgår av tabell 5.1.

Alt i alt har 69 prosent av lederne svart at de har opplevd ett eller flere alvorlig kritikkverdige forhold i tråd med vår definisjon de siste tolv månedene. 31 prosent har imidlertid ikke opplevd noe kritikkverdig. Tabell 6.1 viser at manglende økonomiske ressurser som påvirker tjenesten i negativ retning (44 prosent), og manglende samsvar mellom brukernes behov og tjenestene som gis (33 prosent), er de to forholdene som flest har opplevd. Dette er sammenfallende med det vi fant i sektorundersøkelsen over de hyppigst erfarte kritikkverdige forholdene, selv om

Tabell 5.1 Forekomsten av kritikkverdige forhold

Kritikkverdige forhold	Antall	Prosent
Behandling av brukere som strider mot yrkesetiske retningslinjer	60	11
Behandling av brukere som strider mot gjeldende lovverk	36	7
Manglende samsvar mellom brukernes behov og tjenester som gis	178	33
Manglende samsvar mellom arbeidsoppgaver og kompetanse hos ansatte	138	26
Manglende økonomiske ressurser som påvirker tjenestekvaliteten i negativ retning	237	44
Manglende vilje til å diskutere feil eller mangler ved tjenesten	43	8
Manglende vilje til å rette opp feil eller mangler ved tjenesten	40	7
Manglende avviksregistrering	143	26
Tildekking av begåtte feil	20	4
Manglende respekt overfor brukere	64	12
Vold mot brukere	8	2
Mobbing i ansattegruppen	44	8
Seksuell trakassering av ansatte	11	2
Etnisk trakassering av ansatte	9	2
Bruk av rusmidler på jobb	30	6
Underslag	9	2
Mottak av bestikklser	2	(0,4)
Sykefravær grunnet stor arbeidsbelastning	160	30
Annet	25	5

prosentandelen der var høyere. I motsatt ende ser vi at mottak av bestikklser og underslag forekommer, men er ikke avdekket av mange, henholdsvis 0,4 og 2 prosent.

I tabell 5.2 ser vi at en forholdsvis stor andel ledere har opplevd flere kritikkverdige forhold.

Tabell 5.2 Opplevde kritikkverdige forhold siste 12 måneder

Antall kritikkverdige forhold siste 12 måneder	Antall	Prosent
Ikke opplevd kritikkverdige forhold	167	31
1 forhold	73	13
2 forhold	88	16
3 forhold	69	13
4 forhold	55	10
5 forhold	27	5
6 forhold	26	5
7 forhold	17	3
8 forhold	9	2
9 forhold og flere	10	2
Totalt	541	100

Fordelingen i tabell 5.2 viser at blant de som har opplevd noe alvorlig og kritikkverdig, er det flest – 16 prosent – som har krysset av på to ulike forhold. Vi ser også at det er 10 prosent

som svarer at de har opplevd fire ulike alvorlige kritikkverdige forhold siste 12 månedene. Gjennom en regresjonsanalyse fremgår det at:¹²

- omorganisering har betydning. Ledere som svarer at de arbeider i virksomheter som har vært under omorganisering, har også i større grad opplevd kritikkverdige forhold.
- antall ansatte virker inn. Jo flere man har lederansvar for, jo større sannsynlighet er det for at man også har opplevde kritikkverdige forhold.

Derimot har ledernes utdanning, ansiennitet, kjønn, ledernivå og alder ingen særlig effekt. Det synes altså som at det er trekk ved arbeidsorganisasjonen snarere enn trekk ved den enkelte leder som har betydning for hvorvidt noe oppleves som kritikkverdig eller ikke.

5.2 Hva gjør de med det?

I sektorundersøkelsen fant vi at 76 prosent av de arbeidstakerne som opplevde kritikkverdige forhold på sin arbeidsplass, meldte ifra om dette, de aller fleste til sin nærmeste leder. Spørsmålet vi nå skal undersøke, er meldingsaktiviteten til ledere. Dersom vi tar utgangspunkt i de lederne som svarer at de har opplevd kritikkverdige forhold, har 83 prosent meldt ifra, mens 17 prosent har unnlatt å melde forholdet. Størst meldingsaktivitet finner vi blant ledere innenfor PPT, barnevern og sosialtjenester. Her svarer 91 prosent at de meldte ifra om det eller de kritikkverdige forholdene. Lavest meldingsaktivitet finner vi innenfor kultur og tekniske tjenester, der henholdsvis 60 og 71 prosent svarer at de meldte ifra. Vi finner at alder, kjønn, ansiennitet, utdanning eller organisatoriske variabler som omorganisering og ledernivå ikke innvirker nevneverdig på meldingsaktiviteten til lederne.

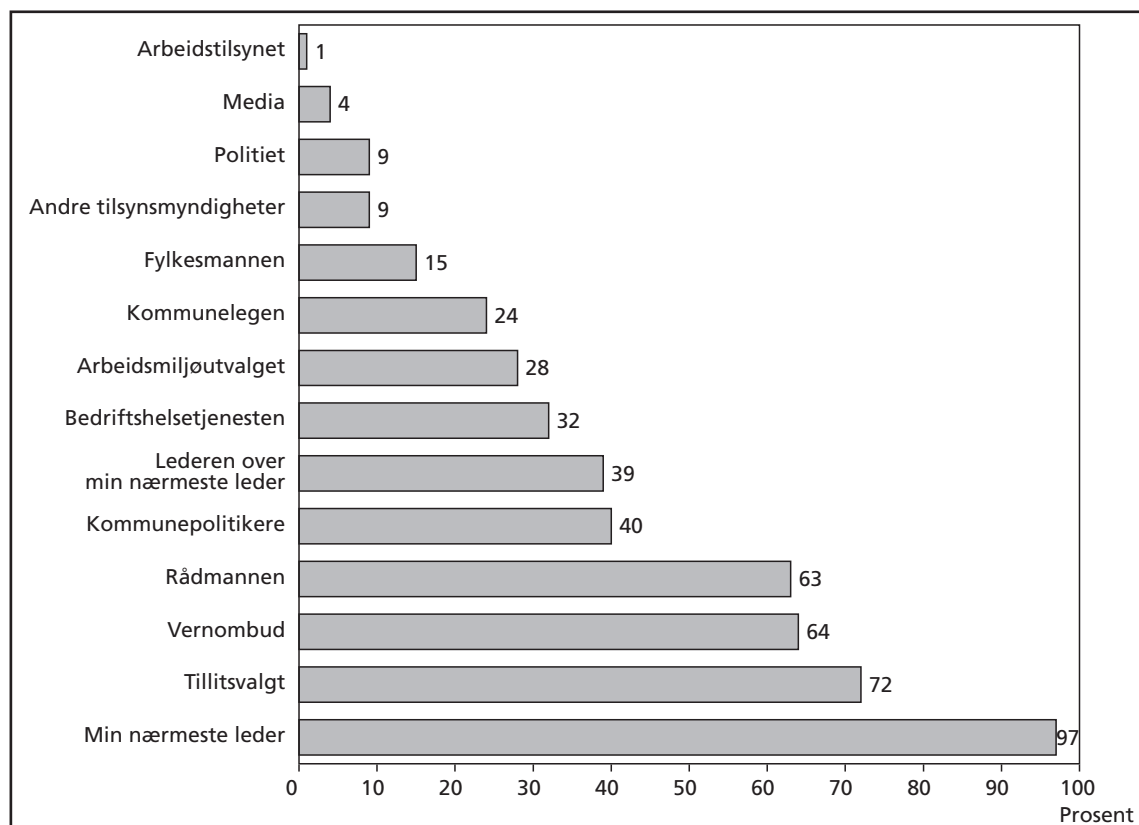
Hvem melder de til?

Hvem er det så lederne melder ifra til? Innenfor varslingslitteraturen er det vanlig å skille mellom intern og ekstern varsling. Intern varsling viser til det å melde ifra til aktører innenfor arbeidsorganisasjonen, mens ekstern varsling dreier seg om å melde ifra til instanser eller aktører utenfor organisasjonens grenser. Her vil eksempelvis media være en slik type instans, men vi betrakter også arbeidstilsynet eller andre tilsynsmyndigheter som eksterne aktører og/eller instanser. I figur 5.1 fremgår det hvem lederne har henvendt seg til.

I hovedsak går ledere tjenestevei: De melder ifra til sin nærmeste leder, men det er også en høy andel som melder ifra til tillitsvalgte, verneombud og rådmannen. For sistnevnte meldingsinstans vil det selvsagt være en del ledere der rådmannen er synonym med nærmeste leder. Det er imidlertid noe overraskende at så mange som 40 prosent har svart at de har meldt ifra til kommunepolitikere. Nesten like mange har meldt fra til lederen over sin nærmeste overordnede. I motsatt ende ser vi at kun 1 prosent har meldt forholdet til arbeidstilsynet, mens 4 prosent har kontaktet media. 9 prosent har imidlertid meldt til andre tilsynsmyndigheter, som eksempelvis fylkesmannen mens like mange har meldt forholdet til politiet.

¹² Se vedlegg 3, tabell 2.

Figur 5.1 Aktører eller instanser ledere har meldte til. N=251



Ledere melder til flere

Som omtalt i avsnitt 2.3, kan det å avgrense varslere blant ledere være problematisk. I vår varslingsdefinisjon har vi lagt til grunn at man kommer i en varslingsposisjon etter at man har kontaktet sin leder og går videre med saken. Noen ledere vil imidlertid ikke ha noe ledernivå over nærmeste leder, ganske enkelt fordi han eller hun befinner seg på ledernivået under rådmannen. Andre ledere vil ha det som sitt ansvarsområde å ordne opp i det de avdekker som kritikkverdig. Vi velger derfor i dette notatet å omtale ledere som «meldere». Når vi under skal undersøke hvor mange instanser eller aktører ledere melder til, har vi også valgt å utelate toppledelsen. Dersom vi ser på hvor mange instanser lederne har kontaktet, får vi en fordeling som i tabell 5.3.

Vi ser at majoriteten har meldt ifra til én aktør eller instans, mens én av fire har meldt ifra til to. Vi ser også at det er tolv prosent som har svart at de har kontaktet fem eller flere aktører eller instanser. Dersom vi skulle benytte den samme varslersdefinisjonen på ledere som vi bruker på øvrige ansatte; at arbeidstakere som har meldt ifra til sin nærmeste leder og ytterligere en instans eller aktør er å betrakte som varslere, ville vi stått igjen med en svært høy andel – over

Tabell 5.3 Antall instanser eller aktører som ledere har meldt ifra til

Antall instanser/aktører	Antall ledere	Prosent
1	80	31
2	64	25
3	54	22
4	23	10
5 og flere	20	12
Totalt	251	100

60 prosent. Dersom vi skulle satt skillet mellom intern og ekstern meldingskanal, ville vi stå igjen med en andel på 20 prosent som har varslet utenfor organisasjonens grenser (og her er altså ikke toppledelsen med). Som vi ser av figur 5.1, er kommunelegen og fylkesmannen de to eksterne varslingskanalene som ledere benytter seg av hyppigst.

Vi har også data som forteller oss om hvor lederne meldte ifra først. Ikke overraskende svarer sju av ti at de først meldte ifra til nærmeste leder, mens 14 prosent meldte direkte til rådmannen. Dernest har 7 prosent meldt ifra først til tillitsvalgte. Når det gjelder varslings utenfor organisasjonens grenser, er det kun fire ledere som har gjort dette som første steg. Tre av disse har gått til kommunelegen, mens en leder har gått direkte til politiet.

5.3 Meldingens effektivitet

Hvorvidt det å melde ifra faktisk medfører endringer, vil bero på flere forhold. I forrige kapittel oppga vi tre grunner til hvorfor arbeidstakere velger å gå videre med en sak dersom den ikke løses ved første gangs melding. Dette relaterte vi til lederens håndtering. Men sett utenfra kan også arbeidstakerens manglende meldingseffektivitet forklares på flere måter. For det første kan det være at en arbeidstaker melder ifra om et forhold som hun eller han oppfatter som alvorlig og kritikkverdig, men som viser seg å bygge på en misforståelse som løses gjennom diskusjoner i organisasjonen. For det andre vil også manglende effektivitet kunne bero på mer personlige trekk hos arbeidstakeren. For enkelte kan trolig definisjonsgrensen for hva som er kritikkverdig, være lav. I kapittel 2 fremhevet vi at hva som er kritikkverdig, ikke må bero på en ren subjektiv oppfatning. Vi har eksempelvis i sektorundersøkelsen arbeidstakere som svarer at de har meldt ifra om mer enn 50 forhold som de har definert som alvorlige og kritikkverdige siste året. Den tredje forklaringen er imidlertid langt mer alvorlig. Manglende effektivitet som følge av meldingen eller varslings kan bero på at arbeidstakeren, tross en god sak, ikke når frem med sitt budskap. I figur 5.2 ser vi hvorvidt det å melde har vist seg effektivt for våre ledere.

Figur 5.2 (på neste side) viser at to av tre ledere svarer at meldingen resulterte i at arbeidsoppgaver nå løses på andre måter. Dernest ser vi at 56 prosent svarer at endrede rutiner er en konsekvens, og så mange som fire av ti svarer at avdelingen eller enheten har fått tilført mer ressurser. Omplussing av ansatte er også noe som oppgis som direkte resultat av meldingen for omkring en fjerdedel, mens omplussing av ledere er mindre vanlig – sju prosent har oppgitt dette som en konsekvens. For 29 prosent av lederne har det å melde saken ikke medført endringer av noe slag. Andelen er likevel noe lavere enn den vi fant i sektorundersøkelsen, der 36 prosent svarte at meldingen ikke fikk noen konsekvenser. Det kan derfor se ut til at ledere som melder ifra, oppnår noe høyere effektivitet. Dette underbygger funn i sektorundersøkelsen, der vi også fant en slik sammenheng mellom lederrolle og varslings effektivitet.

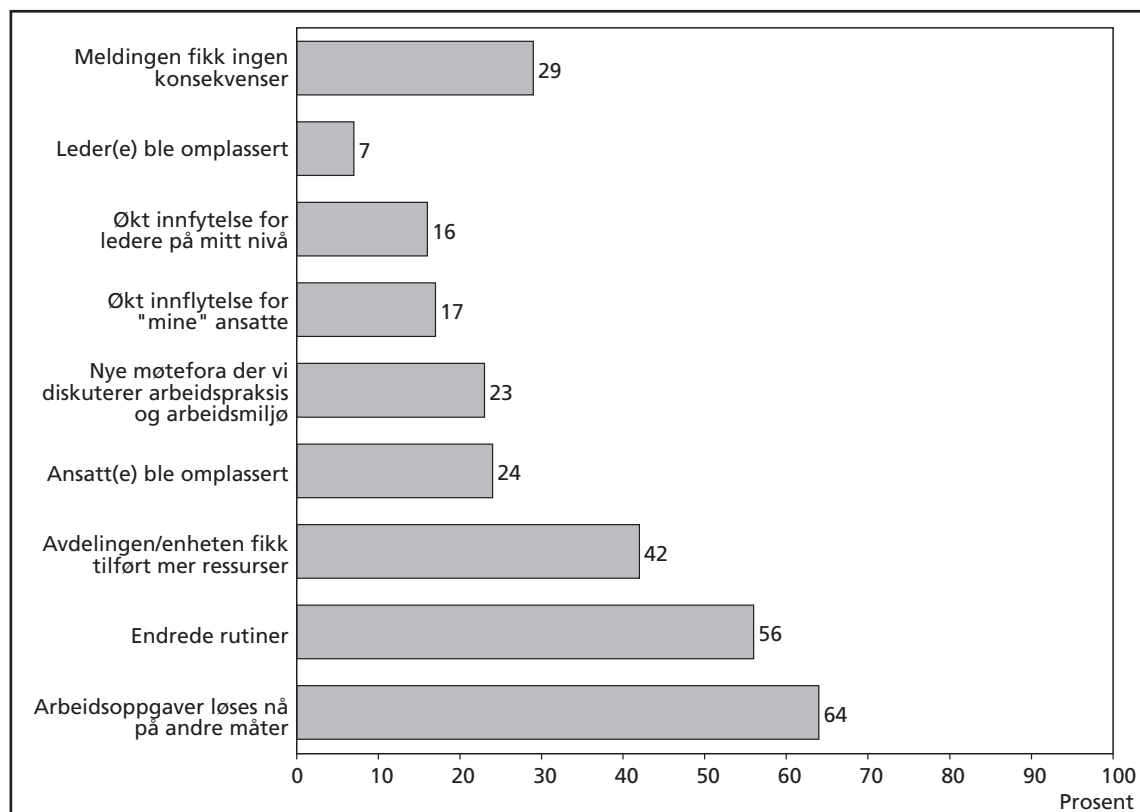
Igjen finner vi få sammenhenger mellom individuelle kjennetegn ved ledere og effektiviteten av å melde eller varsle. Men vi finner sammenheng mellom effektivitet og mer organisasjonsspesifikke forhold. En lineær regresjon viser at:¹³

- Jo høyere opp i lederhierarkiet man befinner seg, jo mer effektiv er meldingen.
- Jo mer positivt meldingen mottas, jo større grad av endring oppnås.

¹³ Se vedlegg 3, tabell 3 for analyse.

- Ledere som arbeider i virksomheter som har etablert varslingsrutiner, vil også i større grad svare at de har oppnådd endring.

Figur 5.2 Konsekvenser for organisasjonen. Lavest n=143



Nok en gang viser våre analyser at varslingsrutiner synes å ha effekt, i den forstand at meldinger om kritikkverdige forhold håndteres mer effektivt i organisasjonen. I forrige kapittel så vi også tegn på det samme. Der fant vi indikasjoner på at ledere som selv mottar melding om at noe kritikkverdig har funnet sted, forholder seg mer aktivt dersom de har varslingsrutiner på arbeidsplassen. Funnene her underbygger at varslingsrutiner har effekt for hvordan organisasjonens medlemmer forholder seg til melding om uetiske, illegitime eller ulovlige forhold. I den forbindelse kan det nevnes at Direktoratet for Arbeidstilsynet ønsket å få etablering av varslingsrutiner inn i de ordinære HMS-bestemmelsene, noe som ikke ble tatt til følge i varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.¹⁴

I vårt materiale finner vi også at mer holdningsorienterte variabler som berører kommunikasjonsbetingelsene, har sammenheng med hvordan lederne vurderer effektiviteten av meldingen eller varslingen.¹⁵

¹⁴ I Ot.prp. nr.84 (2005–2006) fremgår det at Arbeidstilsynet mente at plikten til å sette i verk tiltak burde gjelde alle virksomheter uten behovsvurdering. Begrunnelsen var at alle virksomheter uventet kan oppleve en varselsituasjon, derfor trengs beredskap til enhver tid. For å unngå uklarheter argumenterte Arbeidstilsynet at dette burde inngå som en obligatorisk del av en virksomhets helse-, miljø- og sikkerhetssystem i § 3–1 annet ledd. Videre tok Arbeidstilsynet til orde for at det burde utarbeides minstekrav for hva interne rutiner skal omhandle.

¹⁵ Grunnet at dette nettopp er holdningsvariabler, har vi ikke benyttet disse i regresjonsanalysen (se Ringdal 2001 for ytterligere utlegning).

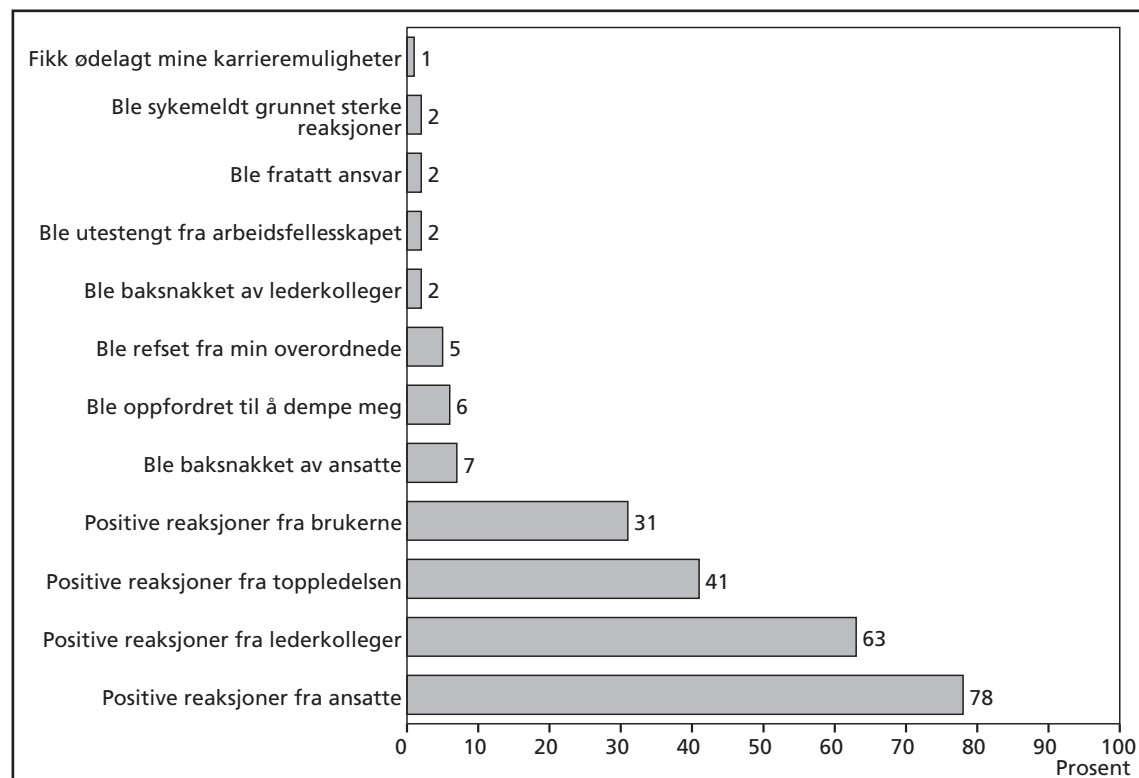
- Ledere som vurderer kommunikasjonsbetingelsene som gode, vil også være mer tilbøyelige til å svare at de har oppnådd endringer (Pearsons korrelasjonskoeffisient 0,2**).
- Ledere som vurderer kommunikasjonsbetingelsene som dårlige, vil være noe mer tilbøyelige til å svare at det ikke har skjedd endringer (Pearsons korrelasjonskoeffisient 0,14*).

5.4 Varslingens konsekvenser for lederen

Det å varsle om kritikkverdige forhold er forbundet med en viss risiko for negative reaksjoner. I vår sektorundersøkelse fant vi at 17 prosent av de oppgitte reaksjonene var av klar negativ karakter, der blant annet refs fra leder og sosial eksklusjon fra ansattegruppen var to oppgitte konsekvenser. Spørsmålet er om også ledere sanksjoneres når de meder ifra. Dersom vi deler reaksjoner inn i positive og negative, svarer 78 prosent av lederne at de har fått positive reaksjoner, mens 10 prosent svarer at reaksjonene var av negativ karakter. I figur 5.3 ser vi fordelingen på de ulike svaralternativene.

Blant de ulike svaralternativene var også «Jeg ble forfremmet fordi jeg tok opp saken», «Jeg opplevde reaksjoner så sterke at jeg sa opp min stilling», «Jeg fikk tjenestepåtale.» og «Jeg fikk oppsigelse.». Ingen av lederne oppga disse alternativene som reaksjon på meldingen eller varslingen.

Figur 5.3 Reaksjoner på melding/varsling. Lavest n=192

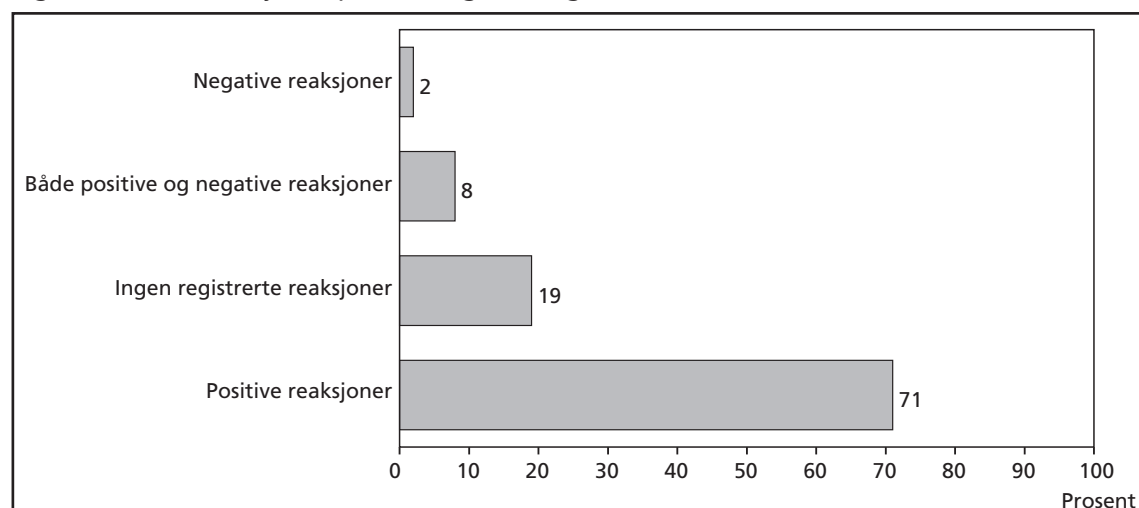


Vi ser at den vanligste reaksjonsformen er positive reaksjoner fra ansatte (78 prosent) og lederkolleger (63 prosent), mens fire av ti har mottatt positive reaksjoner fra toppledelsen. Andelen som har fått negative reaksjoner ligger på sju prosent og nedover. Det er eksempel-

vis sju prosent som har opplevd å bli baksnakket av ansatte, mens nesten like mange har blitt oppfordret til å dempe seg eller blitt refset av overordnede. Kun én prosent har svart at de fikk ødelagt sine karrieremuligheter i etterkant av meldingen.

Dersom vi går nærmere inn i tallmaterialet, finner vi at reaksjonenes karakter kan deles inn i fire kategorier. Vi har ledere som ikke har fått noen reaksjoner, vi har ledere som har fått entydig positive, vi har ledere som har fått både positive og negative reaksjoner, og vi har de som har opplevd entydige negative. Fordelingen langs disse fire kategoriene fremgår i figur 5.4.

Figur 5.4 Ulike reaksjoner på melding/varsling. N=310



Figur 5.4 viser at en svært liten andel av lederne svarer at de kun har mottatt negative reaksjoner på meldingen – to prosent. Andelen som har fått både positive og negative reaksjoner er noe høyere – åtte prosent. Vi ser at majoriteten på 71 prosent har svart at de kun har fått positive reaksjoner. Figuren viser imidlertid også at 19 prosent har svart at meldingen eller varslingen ikke resulterte i reaksjoner av noen art.

Individuelle trekk ved lederne har ikke innvirkning på reaksjonene. Vi finner heller ikke at omorganisering eller tilstedeværelse av varslingsrutiner har betydning. Verken meldingens effektivitet eller konsekvenser har altså sammenheng med eksempelvis hierarkisk plassering, kommunestørrelse, eller individuelle kjennetegn som ansiennitet, alder, kjønn og utdanning har betydning. Som det fremgikk av forrige avsnitt, finner vi imidlertid en relativt sterk korrelasjon mellom effektivitet og positive reaksjoner.

Dersom vi leter etter sammenhenger mellom reaksjoner og meldingsinstans, finner vi kun en signifikant sammenheng:

- Ledere som melder til tilsynsmyndighetene, har signifikant større sannsynlighet for å motta negative reaksjoner (Pearsons korrelasjonskoeffisient 0,32**).

Vi finner også at vurderinger knyttet til kommunikasjon har sammenheng med type reaksjoner:

- Ledere som svarer at de har fått negative reaksjoner, vil med større sannsynlighet svare at de opplever kommunikasjonsbetingelsene som dårlige (Pearsons korrelasjonskoeffisient 0,24**).

- Ledere som svarer at de har fått positive reaksjoner, vil også med større sannsynlighet svare at de opplever kommunikasjonsbetingelsene som gode (Pearsons korrelasjonskoeffisient 0,42**).

Hvorvidt vurderingene av kommunikasjonsbetingelsene er en direkte konsekvens av positive eller negative reaksjoner på varslingen, gir våre data ingen svar på. Fra tidligere data vet vi imidlertid at arbeidstakere som har opplevd sterke sanksjoner som en konsekvens av varslingen, også opplevde kommunikasjonsbetingelsene på arbeidsplassen som dårlige *førut* for varslingen.

Det er imidlertid grunn til å understreke at andelen som svarer at de har mottatt negative reaksjoner, er lavere enn den vi fant i sektorundersøkelsen. For de fleste ledere mottas derfor meldingen eller varslingen positivt av andre i virksomheten. Både varslingens effektivitet og reaksjoner har imidlertid sammenheng med type kritikkverdige forhold.

Type sak, endringseffektivitet og risiko

I sektorundersøkelsen fant vi at det var større risiko forbundet med å melde ifra og varsle om arbeidsmiljørelaterte kritikkverdige forhold enn for eksempel forhold knyttet til ressursmangel eller brukernes situasjon. Det som fremsto som «farligst» var å melde ifra om mobbing i ansattegruppen. Også i lederundersøkelsen finner vi sammenhenger mellom reaksjonstype og varslingseffektivitet. Dersom vi for enkelhetens skyld deler reaksjonene inn i positive og negativ, finner vi sammenhenger som i tabell 5.3.

Tabell 5.3 Sammenhengen mellom type forhold, effektivitet og reaksjoner. Pearsons korrelasjonsanalyse

Kritikkverdige forhold	Varslings-effektivitet	Positive reaksjoner	Negative reaksjoner
Behandling av brukere som strider mot yrkesetiske retningslinjer	,13* 310	,16** 310	
Manglende vilje til å diskutere feil eller mangler ved tjenesten	-,18* 143	-	,39** 310
Manglende vilje til å rette opp feil eller mangler ved tjenesten	-	-	,38** 310
Tildekking av begåtte feil	-	-	,17** 310
Manglende respekt overfor brukere	-	,13* 310	-
Mobbing i ansattegruppen	-	-	,24** 310
Mottak av bestikklser	-	-	,24** 310

I tabell 5.3 har vi kun gjengitt signifikante sammenhenger. Vi ser at melding om «behandling av brukere som strider mot yrkesetiske retningslinjer» og «manglende vilje til å diskutere feil eller mangler ved tjenesten» i noe større grad fører til endringer enn andre forhold. Det er nærliggende å relatere dette til at det innenfor kommunal sektor har vært et stort fokus på brukernes situasjon de siste ti årene, noe ikke brukerundersøkelser og omdømmebarometre er gode eksempler på. Vi ser også at for førstnevnte melding er det større sannsynlighet for å

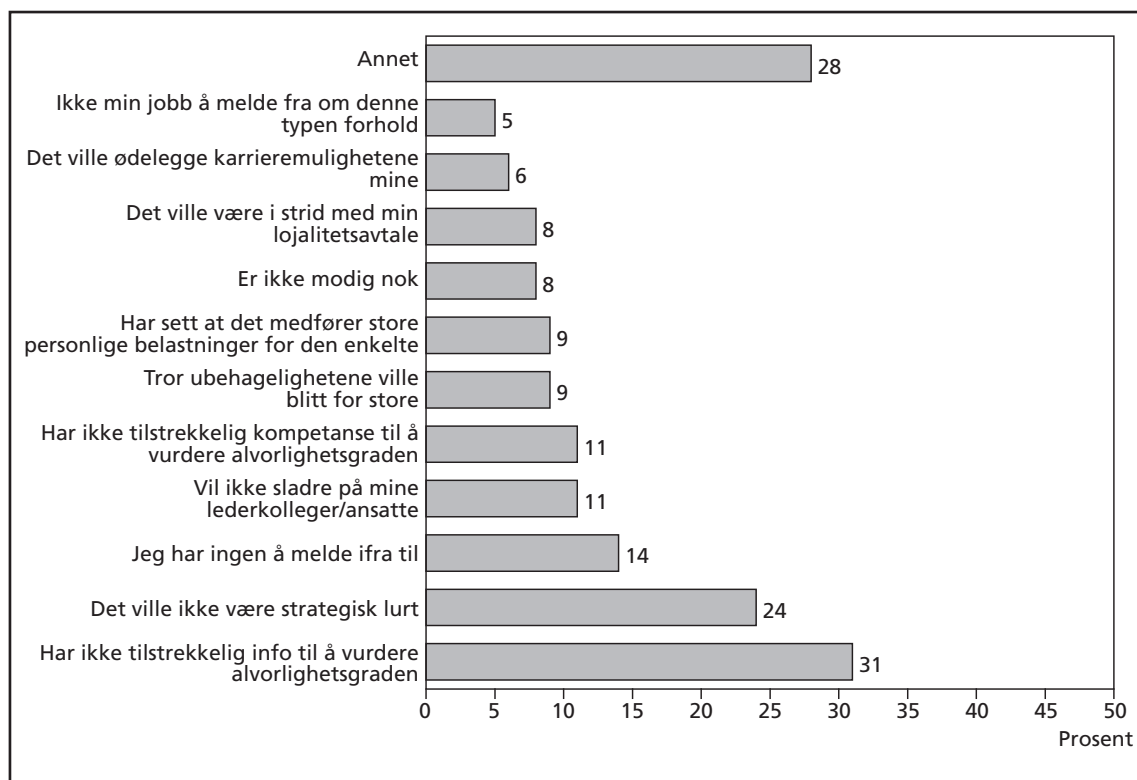
motta positive reaksjoner, mens «manglende vilje til å diskutere feil eller mangler ved tjenesten» er forholdsvis sterkt korrelert med negative sanksjoner. Dersom vi ser på sammenhengene i kolonnen for «positive reaksjoner», ser vi at de som er signifikante (riktignok svake), er relatert til forhold som er direkte relatert til brukerne. Derimot har meldte kritikkverdige forhold relatert til arbeidsfellesskapet og ansattegruppen sammenheng med negativ reaksjoner. Dette understøtter funn i sektorundersøkelsen og viser at det er større risiko forbundet med å melde ifra om saker som berører mellommenneskelige relasjoner på arbeidsplassen.

Vi har i vårt materiale også en andel ledere som svarer at de har opplevd alvorlige kritikkverdige forhold som de ikke har meldt fra om. Det er tema for neste avsnitt.

5.5 De tause lederne

I vår undersøkelse svarer 17 prosent av lederne at de har opplevd alvorlige kritikkverdige forhold som de ikke har meldt ifra om. Måten kommunene er organisert på, har ingen innvirkning på svaret. Det har heller ikke individuelle kjennetegn. Dersom vi bryter ned materialet etter tjenesteområder, blir tallene små. Vi ser likevel at ledere innenfor PPT, barnevern og sosialtjenester i størst grad har meldt ifra, mens arbeidstakere innenfor tekniske tjenester i størst grad har valgt taushet. I figur 5.5 ser vi ulike begrunnelser som ledere har angitt for sin taushet. Fordi tallene blir små har vi valgt å slå sammen kategoriene «helt enig» og «delvis enig» i samlekategoriene «helt/delvis enig».

Figur 5.5 Begrunnelser for ikke å melde. N = 64



Det svaralternativet som oppgis av flest ledere, er «Har ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere alvorlighetsgraden», drøye 30 prosent av de tause har oppgitt dette som grunn.

Dernest ser vi at rundt hver fjerde leder svarer at de har unnlatt å melde ifra fordi «det ikke ville være strategisk lurt». I sektorundersøkelsen fant vi at i underkant av 65 prosent anga frykt for represalier som taushetsbegrunnelse. Andelen her er langt lavere. Det er eksempelvis kun ni prosent som svarer at de er tause fordi de tror ubehagelighetene ved å melde ville blitt for store. Svarkategorien «Annet» er den som kommer som en god nummer to-kategori. «Annet»-kategorien var et åpent svaralternativ. To hovedgrupper av svar skiller seg imidlertid ut. Den ene gruppen ledere svarer at de som leder ordnet opp i dette selv. Den andre gruppen ledere svarer at kritikkverdige forhold grunnet økonomi er vanskelig å nå frem med. Det kan også være ulike oppfatninger om hvorvidt dette er å regne som kritikkverdige forhold. Trolig vil en slik vurdering ha sammenheng med hvor man er plassert i hierarkiet. Som en i en ledergruppe sa:

«Det er vanskelig for oss på mitt nivå å koble knappe økonomiske ressurser til klare kritikkverdige forhold. Det handler jo mye om prioriteringer og hvordan vi bruker pengene, og da slår jo en slik type kritikk direkte tilbake på oss selv.»

5.6 Oppsummering

Funn i lederundersøkelsen underbygger våre funn i sektorundersøkelsen. Omfanget av kritikkverdige forhold er stort – også sett fra lederes ståsted. Nesten sju av ti ledere har opplevd ett eller flere alvorlige og kritikkverdige forhold de siste tolv månedene. Våre analyser viser at ledere som arbeider i virksomheter som har vært under omorganisering, og ledere med ansvar for mange ansatte i større grad har opplevd alvorlige kritikkverdige forhold.

Drøye åtte av ti ledere melder ifra om det kritikkverdige forholdet, og nesten alle melder det til nærmeste leder. Det er imidlertid relativt mange som melder ifra til flere aktører eller instanser, eksempelvis har 44 prosent svart at de har meldt ifra til tre eller flere, og 20 prosent av lederne som meldt ifra utenfor organisasjonens grenser.

Rundt sju av ti ledere svarer at det å melde eller varsle medfører endringer i organisasjonen. Flest har svart at dette har resultert i at arbeidsoppgaver nå løses på andre måter, eller at rutiner er endret. Det er imidlertid drøye 40 prosent som svarer at dette har ført til at avdelingen eller enheten har blitt tilført mer ressurser. For i underkant av 30 prosent har det å melde eller varsle ikke avstedkommet endringer. Vi finner at varslingens effektivitet har sammenheng med hvordan meldingen mottas, hvor man er i organisasjonshierarkiet, og hvorvidt man har varslingsrutiner i virksomheten. Jo mer positivt meldingen mottas, jo høyere i lederhierarkiet man befinner seg, og tilstedeværelse av varslingsrutiner ser ut til å høyne varslingseffektiviteten.

Få ledere blir møtt med negative reaksjoner under og i kjølvannet av varslingen. 19 prosent har ikke opplevd reaksjoner i det hele tatt, mens 71 prosent svarer at reaksjonene var av kun positiv karakter. Vi finner sammenhenger som tilsier at det er større risiko forbundet med å melde ifra om det vi kan omtale som arbeidsmiljørelaterte forhold. Dette underbygger funn i sektorundersøkelsen, der vi fant at det mest risikable var å melde ifra om mobbing av kolleger. Ellers finner vi at ledere som har mottatt positive reaksjoner på varslingen, med større sannsynlighet vil vurdere kommunikasjonsbetingelsene som gode, og motsatt.

Også blant lederne finner vi en taus andel – i alt 17 prosent. Den viktigste begrunnelsen for taushet er at de ikke har tilstrekkelig med informasjon til å vurdere alvorlighetsgraden. Men det er også en andel som svarer at det ikke ville være strategisk lurt å melde ifra. Selv om

andelen er relativt liten, er det like fullt bekymringsfylt at dette fremstår som en av de viktigste begrunnelsene for ikke å reagere.

Kapittel 6 Lojalitet og ytringsfrihet

Hvem er ledere lojale mot? Det er tema for dette siste kapittelet. Lojalitet og ytringsrett er to begreper som er nært beslektet med varsling. Lojalitetsforpliktelser kan både frembringe og begrense varsling, alt etter hvor lojaliteten er sterkest. Samtidig vil lojalitet og opplevd ytringsfrihet kunne oppleves som to motstridende størrelser. I vår forskning har vi relatert lojalitet til ulike roller.

6.1 Roller og lojalitet

Som arbeidstaker har vi ulike lojalitetsforpliktelser som vi forholder oss til. Vi har relatert disse lojalitetsforpliktelsene til ulike rollefunksjoner som til sammen utgjør en arbeidstaker. Dette er rollen som ansatt, profesjonsutøver og borger.¹⁶ Til hver av rollene vil det være ulike normer og verdier som både vil fungere handlingsangivende og handlingsbegrensende for oss som arbeidstakere og for organisasjonen.

Ansatt, profesjonsutøver og borger

Roller angir normer og verdier som er handlingsangivende, både for oss som arbeidstakere og for organisasjonen (March og Olsen 1989). Både det ytre og det indre miljøet i en organisasjon vil være med på å forme hva som til en hver tid anses som viktige og passende normer og verdier i rollene. Gjennom interaksjon vil mening dannes og bli opprettholdt og endret i tråd med hva som fremstår som fornuftig. Verdier, normer, roller og sosial identitet vil forme våre begreper om hvem vi er, hvem vi ønsker å være, og hvordan vi ønsker å fremstå i andres øyne: Vi handler i tråd med det som synes meningsfylt og fornuftig for oss i en gitt relasjonell situasjon (Scott 1995:44).

Som omtalt i 1.1, betrakter vi arbeidstakere som innehavere av tre ulike roller: rollen som ansatt, profesjonsutøver og borger. Lojalitet og forpliktelser springer ut av det institusjonelle fellesskapet man er en del av i tilknytning til hver av disse rollene. Som ansatt er man orientert mot arbeidsplassen som organisasjon, arbeidsfellesskapet man inngår i, og ledelsens styringsmål og signaler. Som profesjonell orienterer man seg etter standardene faget setter for hva som er godt og dårlig arbeid, for eksempel hva som er forsvarlig og god pleie, og disse standardene settes ikke bare på en arbeidsplass, men gjelder i faget som sådan. Borgerrollen handler om samfunnet og det brede fellesskap man er en del av, enten man tenker det lokalt, regionalt, nasjonalt eller verdensomspennende.

Arbeidstakernes forpliktelser overfor arbeidsplassen og arbeidsgiver, profesjonsstanden og fellesskapet varierer over sektorer, bransjer og arbeidsplasser, og forpliktelser av både formell og uformell art reguleres på ulike måter. Utfordringene som oppstår for den enkelte arbeidstaker og for virksomheten, er at rollefunksjonene og tilhørende lojalitetskrav kan komme i konflikt

¹⁶ En grundig presentasjon av rollene er foretatt i Skivenes og Trygstad 2006a, kapittel 3.

med hverandre (Thompson 1980, Skivenes og Trygstad 2005), og det er i disse konfliktsonene at kritiske ytringer kan oppfattes negativt og varslingsbehov kan oppstå.

Vårt utgangspunkt er at i veldrevne virksomheter er rommet for ytringer og diskusjoner stort. På denne typen arbeidsplasser vil det sjeldent oppstå behov for varsling, fordi problematiske forhold vil bli håndtert på en saklig måte, bli diskutert og løst. I andre virksomheter kan imidlertid arbeidstakerne bli stilt overfor et krevende krysspress mellom ulike roller og lojalitetsforpliktelser; man kan oppleve dilemmaer med hensyn til hvem man skal være lojal overfor. I kapittel 4 så vi eksempelvis sammenhenger som tilsier at de ledere opplever at det er for mye fokus på økonomiske forhold, også er mer tilbøyelig til å svare at de ofte går på akkord med sine faglige standarder. Sett i et rolleperspektiv kan dette tolkes som en form for konflikt mellom ansatte- og profesjonsrollen. I dette kapittelet skal vi tvinge lederne til å velge side. Mot hvem er lojaliteten sterkest?

6.2 Lojal – mot hvem?

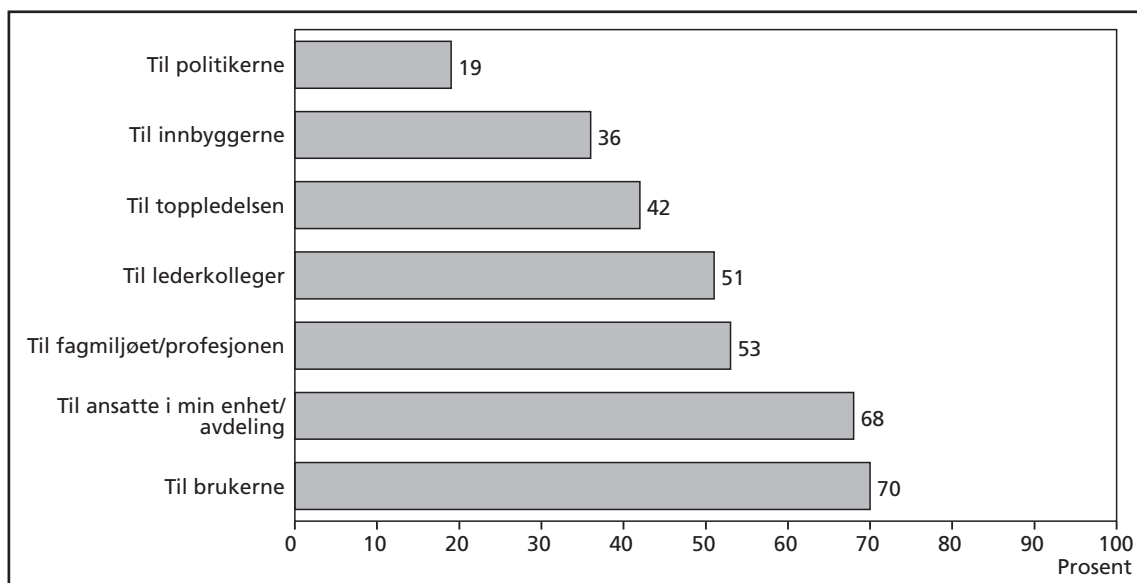
Som omtalt over, vil man oppleve ulike lojalitetsforpliktelser. Hvilke lojalitetsforpliktelser som vektlegges sterkest, vil også kunne si noe om hvilken rolle som vektlegges. Vi lar en leder få kommentere dette:

«Er man lojal mot sak eller person – og i tilfelle hvilken person? Det er et veldig sentralt spørsmål. Det kommunale systemet bærer preg av en helt utrolig grad av lojalitet. Det er ikke særlig rom for meninger, og jeg vil si lite rom for demokrati. Man bruker mange ord – som tillit for eksempel – men det er ikke sånn i praksis. Men det politiske systemet er jo avhengig av å styre, og administrasjonen får delegert mye myndighet. I det ligger det en stor fare. Det blir styring etter administrasjonsprinsippet. Det betyr at vi kan få en kunstig lojalitetsforpliktelse overfor ledere og kolleger, og ikke for eksempel brukere og befolkningen. Bare det faktum at jeg som leder ikke har lov til å ta direkte kontakt med politikere – at det er illojalt – det sier ganske mye synes jeg.»

I sektorundersøkelsen og i intervjuer har vi observert en stor grad av lojalitet knyttet til kolleger, tjenestevei og arbeidsgivers styringsrett. Ansatterollen vektlegges sterkt. Dernest ser vi også sett stor oppmerksomhet rundt etiske standarder og brukernes situasjon – altså profesjonsrollen. Derimot blir rollen som borger i langt mindre grad vektlagt. Det er relativt få arbeidstakere som eksempelvis skriver kronikker eller innlegg i aviser. 15 prosent svarte at de hadde gjort dette. Dette til tross for at behovet for dette fremstår som stort – sett fra de samme arbeidstakers ståsted. 85 prosent svarer at politikere vet for lite om det som skjer innenfor deres tjenesteområde, mens åtte av ti svarer at innbyggerne vet for lite. Det er også i underkant av henholdsvis 80 og 90 prosent av arbeidstakerne som svarer at de anser det som viktig at politikere og innbyggere blir informert om deres respektive tjenesteområde. Vi har bedt lederne vurdere grad av lojalitet de har til ulike aktører. Svarene fremgår i figur 6.1.

Svarfordelingen i figur 6.1 viser kun andelen som har svart at de har stor lojalitet til de ulike gruppene. Vi ser likevel en ganske interessant fordeling. Det er flest som svarer at de har stor lojalitet til brukerne – sju av ti ledere svarer dette. Dernest følger ansatte i enheten eller avdelingen. I motsatt ende ser vi at 19 prosent svarer at de har stor lojalitet til kommunepolitikerne. Kommunepolitikerne er de formelle arbeidsgiverne uten at dette ser ut til å være utløsende for lojalitetsforpliktelsene. Vi ser at lojalitet knyttet til innbyggerne er det som rangeres nest

Figur 6.1 Grupper som lederne har stor lojalitet til. Lavest n=529



lavest hva gjelder andelen som har svart «stor». De ulike alternativene kan relateres til rollen som ansatt, profesjonsutøver og borger.

Tabell 6.1 Roller og lojalitet

Roller	Ansatt	Profesjonsutøver	Borger
Lojalitet mot:	topplederen: 42% lederkolleger: 51% «mine» ansatte: 68%	mitt fagmiljø/ profesjon: 53% brukerne: 70%	innbyggerne: 36% kommunepolitikerne: 19%

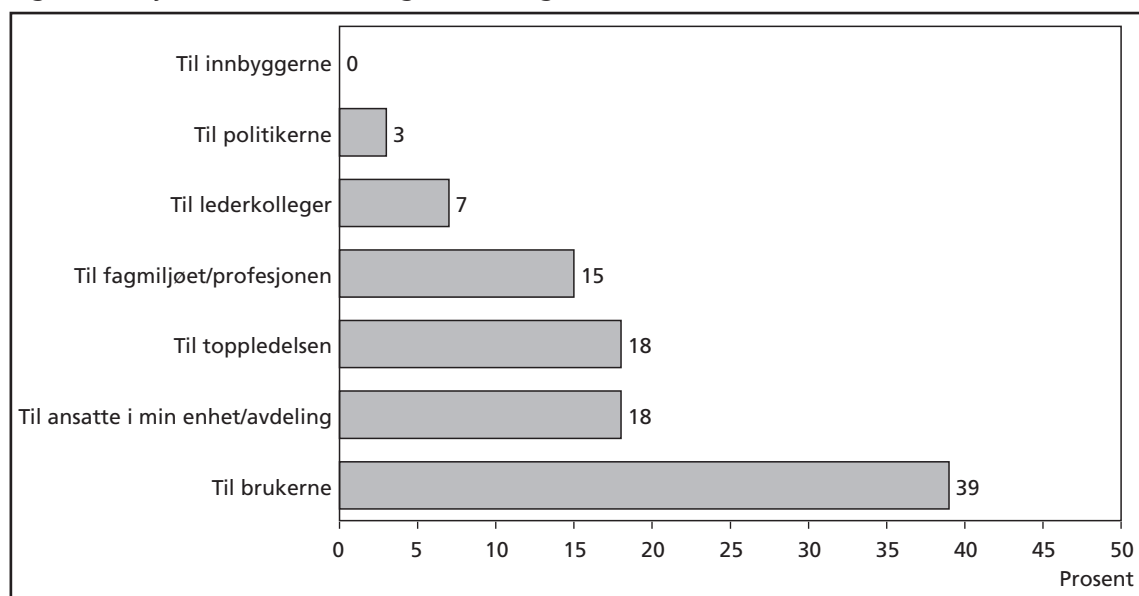
Dersom vi ser på ansatterollen, ser vi at lojaliteten blir sterkere jo lenger ned vi beveger oss i organisasjonshierarkiet. Lojaliteten knyttet til egne medarbeidere er vesentlig sterkere enn lojaliteten knyttet til toppledelsen. Det samme ser vi i profesjonsutøver- og borgerkategorien. Nærhet ser med andre ord ut til å medføre en sterkere lojalitetsforpliktelse.

Vi har også bedt lederne ta stilling til følgende spørsmål: «Dersom du ble tvunget til å velge side, mot hvem ville din lojalitet være sterkest?» Svarene kan leses ut av figur 6.2 på neste side.

Igjen fremhever lederne brukerne som den gruppen de opplever sterkest lojalitet til. Dernest følger ansatte i avdelingen og toppledelsen. I motsatt ende er innbyggerne og kommunepolitikerne. Tre prosent svarer at de ville ha størst lojalitet til sistnevnte gruppe. Ingen ville velge innbyggerne. Vi kan altså fastslå at ledere har sterke lojalitetsforpliktelser knyttet til brukerne. Vi skal la en leder få kommentere dette. Hun fikk ikke de samme valgalternativene som i figur 6.2, men ble spurt om å velge mellom brukerne og toppledelsen. Hun svarte slik:

«Alle ledere i kommunen har inngått en lederavtale. Her står det blant annet om lojalitet, om viktigheten av å ta 'ting den rette veien'. Det har vært vanskelig å ta meg på manglende resultater, og arbeidstakerne her skårer over gjennomsnittet i forhold til arbeidsmiljø og tilfredshet i jobben. Men jeg har flere ganger blitt konfrontert med kommunens lederverdier. Det er folk som har oppfattet meg som for frittalende. Hvis du spør meg om hva

Figur 6.2 Lojalitet hvis man tvinges til å velge N = 458



som er viktigst, lojalitet til ledelsen oppover eller brukerne – så svarer jeg brukerne. Men det kan koste.» (Leder)

Fordelingene i de to figurene underbygger også våre tidligere funn om vekting av ulike roller og lojalitetsforpliktelser knyttet til disse. Spørsmålet er om grad av lojalitet og lojalitetsretningen har noen sammenheng med ledernivå og sektor. Med hensyn til ledernivå finner vi:

- Blant samtlige ledernivåer med unntak av topplederne rangeres lojaliteten til brukerne som sterkest, men med unntak av den kommunale toppledelsen.
- Den kommunale toppledelsen oppgir at de har størst lojalitet til seg selv, det vil si «den kommunale toppledelsen».

Det skal imidlertid også legges til at den kommunale toppledelsen er de av lederne som i størst grad svarer at de vil velge lojalitet til politikere hvis de ble tvunget til å velge side. Om lag 15 prosent svarer dette. Vi finner også forskjeller relatert til sektor:

- Lojalitet til brukerne fremstår sterkest blant ledere i pleie- og omsorg, undervisning/SFO og barnehage samt barnevern- og sosialtjenester – i nevnte rekkefølge.
- Lojalitet knyttet til faget eller profesjonen fremstår klart sterkest innenfor tekniske tjenester.
- Lojalitet knyttet til toppledelsen og politikere fremstår sterkest blant ledere innenfor sentralforvaltningen.

6.3 Ulike handlingsvalg i et tenkt tilfelle

Vi har sett at med unntak av toppledergruppen vurderer lederne lojaliteten til brukerne som sterkest hvis de tvinges til å velge. Stor oppmerksomhet mot brukerne er også registrert i andre sammenhenger i dette notatet. Vi har blant annet sett at ledere opplever å måtte gå på bekostning av faglige standarder, og denne opplevelsen fremstår som sterkest i pleie- og omsorgssektoren, som er en svært brukernær sektor.

I våre intervjuer har vi bedt ledere ta stilling til et konstruert tilfelle. Tilfellet er imidlertid basert på tidligere funn i våre kvalitative studier (jf. Skivenes og Trygstad 2005). Lederne ble i intervjusituasjonen forelagt følgende situasjonsbeskrivelse:

«Din kollega har flere ganger tatt opp med sin leder at økonomi- og effektivitetshensyn overskygger det å etablere gode tiltak og ordninger for brukerne.¹⁷ Hun er nå bekymret for tilbudet, og det samme er du. Lederen har imidlertid ikke gjort noe med det opplevde problemet. En dag går din kollega til avisen. Avisen tar bilder fra arbeidsplassen, og det er sterke reaksjoner i lokalmiljøet.»

I sektorundersøkelsen fant vi at en høy andel av respondentene var skeptiske til bruk av media slik det er skissert ovenfor. Utvalget delte seg om lag på midten, der den ene parten syntes at dette var en høyst akseptabel handlingsmåte, mens den andre halvdel fant at dette var en uholdbar reaksjonsform (Skivenes og Trygstad 2006). Hvordan vurderer ulike ledere et slikt sakskompleks? Også her finner vi høyst varierende svar. Her er tre ulike eksempler:

«Ved første gjennomlesning tenkte jeg at dette er helt overilt. Men når jeg leser dette nøye, blir jeg i tvil. [...] Jeg ser jo at denne arbeidstakeren flere ganger har forsøkt å ta dette opp med lederen sin, og at det er en bekymring som flere deler. Da er det kanskje sånn i den organisasjonen at avisa er det eneste som nytter? Og hvis det er tilfelle – ja da støtter jeg hennes handling.»

«Jeg synes dette er en uklok handling. Man løser ikke interne konflikter i media. Jeg ville kontaktet rådmannen eller politikere. Det er ingen som tjener på offentlig skittentøyvask. Aller minst brukerne. De får oppmerksomhet der og da, men er glemt dagen etter.»

«Dette er ingen lett sak å vurdere. På den ene siden skjønner jeg godt denne arbeidstakerens valg. Hun eller han må jo ha en helt fraværende leder. Men jeg er ikke sikker på om dette ville være det lureste å gjøre. Og jeg tror det ville bli ganske ubehagelig. Ved å gå til avisen setter du deg selv liksom utenfor organisasjonen. Jeg tror både kolleger og min overordnede kunne ha reagert negativt på det.»

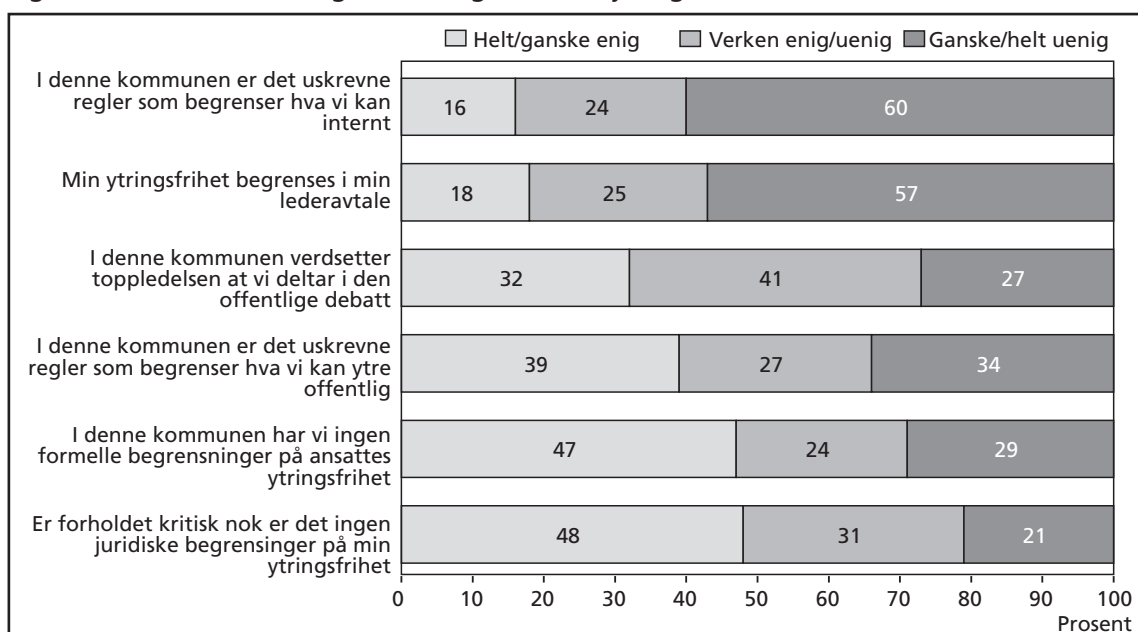
Sitatene underbygger det vi har avdekket tidligere, nemlig at det å bruke media er svært kontroversielt. Så til tross for at lojaliteten til brukerne er stor, betyr ikke dette nødvendigvis at ledere vil benytte mediekanalene dersom alt annet har vist seg nytteløst. I en tidligere gjennomført kvalitativ undersøkelse fant vi ansatte som heller valgte å slutte når denne type situasjoner oppsto (Skivenes og Trygstad 2006b). Samtidig vil det for pårørende, borgere og politikere være viktig at denne type informasjon faktisk kommer frem. Skal prioriteringer endres, er man avhengig av denne type informasjon. Våre data viser imidlertid at det er grunn til å trå varsomt i denne type saker, for det finnes både formelle og uformelle normer som begrenser hva ledere opplever å kunne uttale seg om.

¹⁷ Kategorien «brukerne» har blitt tilpasset ledernes virkeområde.

6.4 Ledere og ytringsfrihet

Hva både ansatte og ledere kan ytre internt og eksternt, vil være begrenset av formelle og uformelle normer og regler. Bestemmelser om taushet eller ytringsfrihet er spredt på et stort antall paragrafer i ulike lover. Det er bestemmelser som skal ivareta personvernet, og det er bestemmelser som skal ivareta forretningshemmeligheter, for å nevne noen.¹⁸ Det kan også være formelle begrensninger som er nedfelt i arbeidskontrakter, arbeidsinstrukser, personalhåndbok og lojalitetserklæringer. Som tidligere nevnt har arbeidstakere en varslingsplikt som er nedfelt i lovverk. Blant annet i arbeidsmiljøloven (§ 2–3) og i helsepersonelloven (bla. §17 og 38). Det vil imidlertid også finnes uformelle normer og regler for hva vi som arbeidstakere opplever å kunne ytre oss om, og til hvem. Disse vil springe ut av den enkelte arbeidsplass og vil følgelig kunne variere fra en virksomhet til en annen. I figur 6.3 ser vi hvordan ledere vurderer ulike sider som berører det ytringsfriheten i virksomheten.

Figur 6.3 Lederes vurderinger av muligheten for ytringer. Lavest n=512



Seks av ti ledere er uenig i at det finnes uskrevene regler som begrenser hva de kan ytre internt i virksomheten, og nesten like mange er uenig i at ytringsfriheten begrenses i lederavtalen. Der er imidlertid henholdsvis 16 og 18 prosent som er enig i disse påstandene. Når det dreier seg om uskrevene regler som begrenser hva ledere kan ytre offentlig, ser vi at andelen som svarer enig,

¹⁸ Forvaltningsloven § 13 gjelder i utgangspunktet for alle som arbeider i statlig eller kommunal sektor og fastslår at enhver som utfører tjeneste for et forvaltningsorgan, plikter «å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om: noens personlige forhold, eller tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.» I tillegg er det på en rekke forvaltningsområder vedtatt særlige regler, som for eksempel lov om barnevernstjenester § 6–7 eller ligningsloven § 13–3. I straffeloven § 144 er det nevnt bestemte yrker som har taushetsplikt. Regelen gjelder prester i statskirken, prester eller forstandere i registrerte trossamfunn, advokater, forsvarere i straffesaker, meklingsmenn i ekteskapsaker, leger, psykologer, apotekere, jordmødre og sykepleiere samt disses betjenter eller hjelpere. Disse yrkesgruppene kan straffes dersom de rettsstridig åpenbarer hemmeligheter som de er betrodd i kraft av sin stilling. Helsepersonelloven har også regler om taushetsplikt. For leger, psykologer, sykepleiere, hjelpepleiere osv. er hovedregelen etter helsepersonelloven § 21 at de skal «hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger om folks legems eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell.»

er langt større – 39 prosent, og andelen som er enig, er også større enn andelen som har svart at de er uenig i påstanden. Det som kanskje er mest oppsiktsvekkende, er at omkring to av ti ledere er uenig i påstanden: «Er forholdet kritisk nok, er det ingen juridiske begrensninger på min ytringsfrihet.» I tabellen under ser vi at flere av påstandene i figur 6.3 korrelerer sterkt med henholdsvis gode og dårlige kommunikasjonsbetingelser.

Tabell 6.2 Sammenhengen mellom opplevd ytringsfrihet og kommunikasjonsbetingelser (Pearsons korrelasjonskoeffisient)

Påstander om ytringsfrihet:	Gode kommunikasjonsbetingelser	Dårlige kommunikasjonsbetingelser
I denne kommunene har vi ingen formelle begrensninger på ansattes ytringsfrihet	,21** 513	-,12** 510
I denne kommunen verdsetter toppledelsen at vi deltar i den offentlige debatt	,36** 512	-,23** 509
I denne kommunen er det uskrevne regler som begrenser hva vi kan ytre offentlig	-,31** 509	,25** 506
I denne kommunene er det uskrevne regler som begrenser hva vi kan ytre internt	-,4** 510	,35** 507

Til tross for varierende styrke på korrelasjonene i tabell 6.2 ser vi et gjennomgående mønster. Ledere som vurderer kommunikasjonsbetingelsene som gode, vil også være mer tilbøyelig til å svare at det ikke er begrensninger i ytringsfriheten. Eksempelvis er det en sterk sammenheng som tilsier at:

- ledere som svarer at kommunikasjonsbetingelsene er gode, vil også være tilbøyelig til å være uenig i påstanden om at det er uskrevne regler som begrenser hva man kan ytre internt i virksomheten (Pearsons korrelasjonskoeffisient -0,4**).
- ledere som svarer at kommunikasjonsbetingelsene er dårlige, vil motsatt være relativt sterkt tilbøyelig til å svare at det er begrensninger på hva man som leder kan ytre internt (Pearsons korrelasjonskoeffisient 0,35**).

Vi finner altså sammenhenger mellom formelle og uformelle normer for hva man kan si og uttale seg om, og opplevelsen av kommunikasjonsbetingelser på arbeidsplassen. Det reiser spørsmålet: Hva ville skjedd hvis arbeidstakere og ledere ble gitt størst mulig ytringsfrihet (selvsagt innenfor lovens grenser for personvern)? Her er empirien svært skrinnet, men det finnes et eksempel.

Lillesand kommune

I 2005 vedtok bystyret i Lillesand et nytt informasjonsreglement.¹⁹ Reglementet har i denne sammenheng et interessant utgangspunkt: «Størst mulig offentlighet og størst mulig grad av ytringsfrihet». En av hovedbegrunnelsene er at allmennheten skal få mest mulig innsyn til kommunens virksomhet. Reglementet legger opp til enkle, praktikable og tydelige regler både for dokumentinnsyn, møteoffentlighet og ikke minst ytringsfrihet for ansatte.

¹⁹ Se <http://www.lillesand.kommune.no/artikkel.aspx?MIId1=73&AIId=968&back=1> for nærmere informasjon.

Nærmere om ansattes ytringsfrihet

I reglementet står det at ansatte har full rett til å kunne kontakte og uttale seg til media også i omstridte spørsmål innad i kommunen, men innenfor grenser satt av lovbestemt taushetsplikt. Ellers står det at:

- kommunen vil ikke etterforske eller anmelde ansattes kontakt med media gitt de samme grenser
- den enkelte ansatte skal gjøre oppmerksom på at det dreier seg om personlige ytringer og ikke ytringer eller uttalelser på vegne av kommunen. Kommunal stillingstittel, i brev, faks eller e-post skal derfor ikke brukes
- hver ansatt skal lojalt gjennomføre kommunale vedtak, men må også når vedtak er fattet, kunne påtale kritikkverdige forhold eller utilsiktede virkninger

Vi har ikke gjennomført undersøkelser i Lillesand kommune og har derfor ingen inngående kunnskap om erfaringene. Vi har imidlertid ved flere sammenhenger vært i kontakt med rådmannen, som var en av initiativtakerne til det nye informasjonsreglementet. Hans erfaringer er at ansatte har skjøttet sin ytringsrett på en god måte. Det har verken blitt store stormer i avisen eller mye støy i organisasjonen. Erfaringene så langt har snarere vært positive enn negative.

Og i den forbindelse er det grunn til å understreke at våre studier av arbeidstakers håndtering av forhold de opplever som kritikkverdige, viser stor grad av lojalitet ovenfor styringslinjen. Når ledere eller øvrige ansatte benytter media som varslingskanal, er dette snarere å betrakte som en siste utvei. Det vitner om at forsvarlighetskravet til å melde og varsle i stor grad synes å være innebygd i kommunale arbeidstakere.

6.5 Oppsummering

Lojalitet og ytringsfrihet har vært tema for dette sjette og siste kapittelet. Vi har sett at lojalitet knyttet til brukerne står sterkt blant kommunale ledere, mens lojalitet til kommunepolitikere er langt svakere. Dersom ledere blir tvunget til å velge, er det brukerne som er førstevalget for 39 prosent av dem. Kun tre prosent av lederne svarer at de har størst lojalitet til kommunepolitikere, som er de formelle arbeidsgiverne. Vi har konkludert med at profesjonsrollen står sterkt i utvalget.

Lojaliteten til brukerne er imidlertid ikke så sterk at varsling gjennom media er et «naturlig» valg, dersom situasjonen skulle tilspisse seg. Varsling gjennom lokalavisen er kontroversielt blant både ledere og ansatte. Vi finner også at det formelle og uformelle begrensninger synes å begrense lederes ytringsfrihet.

27 prosent tror eksempelvis ikke at toppledelsen vil verdsette at de deltar i den offentlige debatten, og nesten 40 prosent har svart at det er uskrevede regler som begrenser hva de kan ytre offentlig. Vi finner også at det er sammenheng mellom formelle og uformelle begrensninger på ytringsfriheten og vurderinger knyttet til kommunikasjonsbetingelser. De som vurderer kommunikasjonsbetingelsene som gode, vil i mindre grad svare at det er formelle og uformelle begrensninger.

Avslutningsvis presenterte vi eksempelet Lillesand kommune. Kommunene laget i 2005 et reglement som oppfordrer til størst mulig offentlighet og ytringsfrihet for ansatte. Lillesand er i så måte en foregangskommune i norsk sammenheng.

Referanser

- Barth, E. og K. Ringdal (2005), «Fleksibel arbeidsorganisering 1997 – 2003». I: Torp, H., red., *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Byrkjeflot, H. (2002), «Ledelse på norsk – motstridende tradisjoner og idealer» I: Skogstad, A. og S. Einarsen, red., *Ledelse på godt og vondt*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hetle, A., red. (2004), *Prosjekt munnkurv*. Oslo: NSF/AFI
- Hofstede, G.H (2001), *Cultures Consequences. Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations* (2. ed.) London: Sage
- Einarsen, S. mfl. (2007), *Et brutalt arbeidsmiljø? En undersøkelse av mobbing, konflikter og destruktiv ledelse i norsk arbeidsliv*. Bergen: Bergen Bullying Research Group
- Eriksen, E.O. (1999), *Kommunikativ ledelse. Institusjonsledelse i en demokratisk tidsalder*. Los-senteret Notat 9613. Bergen: LOS-senteret
- KS (1996), *Ansvarliggjorte arbeidsgivere, myndiggjorte medarbeidere – Plattform for en fremtidig arbeidsgiverpolitikk*. Oslo: Kommuneforlaget
- KS (2007), *Stolt og unik. Arbeidsgiverstrategi mot 2020*. Oslo: Kommuneforlaget
- Miceli, M.P. og J.P. Near (2002), «What makes whistle-blowers effective? Three felt studies.» *Human Relations*, Vol. 55 (4), 455–479. London: SAGE Publication
- Miethe, T.D. (1999), *Whistleblowing at work – tough choices in exposing fraud, waste, and abuse on the job*. Boulder Colorado, Oxford: Westview Press
- Ot.prp. nr. 84 (2005–6), *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (Varsling)*
- Pettersen, B. (2006), *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Schramm Nielsen, J. mfl. (2004), *Management in Scandinavia: culture, context and change*. Cheltenham: Edward Elgar
- Scott, W.R. (1995), *Institutions and Organizations*, California: Sage Publication Inc.
- Skivenes, M. og S. Trygstad (2005), *Når arbeidstakere ytrer seg kritisk*. Fafo-notat 2005:04. Oslo: Fafo
- Skivenes, M. og S. Trygstad (2006), *Varslere. Om arbeidstakere som sier ifra*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Skivenes, M og S. Trygstad (2006b), *Roller, kommunikasjon og ytringsklima*. Fafo-notat 2006:30. Oslo: Fafo
- Sollund, M. mfl. (2004), *Myndiggjorte medarbeidere i pleie og omsorg. Hvorfor og hvordan?* Bodø: Nordlandsforskning

St.prp. nr. 67 (2006-7), *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren (Kommuneproposisjonen)*

Sørhaug, T. (1996), *Om ledelse, makt og tillit i moderne organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget

Trygstad, S. og I.M. Hagen (2007), *Ledere i den norske modellen*. Fafo-rapport 2007:24. Oslo: Fafo

Trygstad, S. mfl. (2006), *Den nye staten. Omfang og effekter av omstilling i staten 1990–2004*. Fafo-rapport 530. Oslo: Fafo

Vedlegg 1 Intervjuguide – hovedpunkter

Bakgrunnsinformasjon om informantene

Alder, utdanning, fartstid i etaten, på denne arbeidsplassen, hvor lenge i stillingen som leder.

Om etablerte kommunikasjonskanaler

Hvilke fora har man, hva diskuteres?

Hvordan fungerer de etablerte fora?

Hvordan fungerer kommunikasjon og samhandling mellom medarbeidere, og mellom medarbeidere og ledelse?

Hva kunne vært gjort for å fremme bedre kommunikasjon?

Om kritikkverdige forhold

Hva er vanlige kritikkverdige forhold på din arbeidsplass?

Prøve å gradere disse – kritikkverdig – ganske alvorlig – meget alvorlig – gi eksempler.

Sier medarbeidere på din arbeidsplass ifra om slike kritikkverdige forhold eller ytrer seg kritisk?

Hva er typiske saker / problemstillinger som blir tatt opp?

Hvordan fungerer avviksregistreringsordningene hos dere?

Hva gjør man med det?

Hvem tror du ansatte går til når de vil melde ifra om kritikkverdige forhold?

Hvis du får informasjon fra en medarbeider om en sak som han / hun anser kritikkverdig, hva gjør du med den?

Er det medarbeidere som er tause, i den forstand at de har meninger og kritikk, men som de ikke sier ifra om?

Hvorfor tror du at de er tause?

Lojalitet og illojalitet

Hva legger du i begrepet en lojal medarbeider?

Kan du gi eksempler på en illojal handling fra en medarbeider?

Hvordan veie ulike lojalitetsforpliktelser opp mot hverandre?

Opplever du i din rolle som leder lojalitetskonflikter?

Hva er dine oppfatninger om at medarbeidere går ut i media og a) appellerer til allmennheten for å få slutt på et kritikkverdig forhold og b) som en samfunnsdebattant?

Vignett

«Din kollega har flere ganger tatt opp med sin leder at økonomi- og effektivitetshensyn overskygger det å etablere gode tiltak og ordninger for brukerne.²⁰ Hun er nå bekymret for tilbudet, og det samme er du. Lederen har imidlertid ikke gjort noe med det opplevde problemet. En

²⁰ Kategorien «brukerne» har blitt tilpasset ledernes virkeområde.

dag går din kollega til avisen. Avisen tar bilder fra arbeidsplassen, og det er sterke reaksjoner i lokalmiljøet.»

Ledere og holdninger

Hva gjør du for å få informasjon om saker på arbeidsplassen?

Leder og styringsrett – hva legger du i styringsretten, f eks hvis kommer på spissen ift en arbeidstaker?

Når kommer den på spissen?

Ledermøter i kommunen – hvor ofte og hvem deltar på dem?

Leders egne muligheter for å diskutere kritikkverdige forhold?

Kanaler for å bringe informasjon om svikt og mangler – hvor velfungerende er de?

Blir svikt og mangler tematisert – eller returneres problemene til leder igjen?

Tverrfagligheten – er den et hinder for faglig diskusjon og å ta saker på ledermøter?

***Kommunikasjon og ytringsklima-13:22-21:54-23:47**

Fafo gjennomfører på oppdrag for "Farve - forsøkesmidler for arbeid og velferd" en undersøkelsen rettet mot kommunale ledere. Vi ønsker å kartlegge lederes oppfatninger knyttet til kommunikasjon, arbeidsmiljø og forholdet til andre ledere og medarbeidere. Vi starter undersøkelsen med noen spørsmål om din kommunen og din lederposisjon.

Ditt svar vil være anonymt

(QuestBack ivaretar din anonymitet)

1) Omtrent hvor mange innbyggere er det i kommunen?

- Velg alternativ -

2) Hvordan er din kommune organisert?

☐ Etatsorganisert

☐ Sektororganisert

☐ Tonivåorganisert

☐ Hvis annet, spesifiser her:

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.

Actions vil skje for følgende alternativer:

Nei : Gå til avslutningsside

3) Har du lederansvar? *

☐ Ja ☐ Nei

4) Inngår de ulike ansvarsområdene i din lederjobb?

	Ja	Nei
Personalansvar	☐	☐
Økonomi- og budsjettansvar	☐	☐
Fagansvar	☐	☐
Koordineringsansvar	☐	☐
Annet	☐	☐

5) Innenfor hvilket tjenesteområde er du leder?

- Velg alternativ -

Hvis annet, spesifiser her::

6) Hvor mange formelle ledernivåer er det mellom deg og rådmannen?

☐ Ingen ☐ Ett ☐ To ☐ Tre ☐ Fire ☐ Fem ☐ Vet ikke

7) Hvilket ledernivå er du del av?

- Velg alternativ -

8) Omtrent hvor mange har du et lederansvar for?

- Velg alternativ -

9) Har din avdeling/enhet (der du er leder) i løpet av de siste fem årene gjennomført en større omstilling eller omorganisering? *

☐ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Har din avdeling/enhet (der du er leder) i løpet av de siste fem årene gjennomført en større omstilling eller omorganisering? - Ja

10) Når ble omorganiseringen gjennomført?

☐ 2006 ☐ 2005 ☐ 2004 ☐ 2003 ☐ 2002 ☐ 2001

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Har din avdeling/enhet (der du er leder) i løpet av de siste fem årene gjennomført en større omstilling eller omorganisering? - Ja

11) Medførte omorganiseringen endringer i noen av de nevnte forholdene? Vurder hver av disse og kryss av for det svaralternativet som passer best.

	Redusert	Som før	Økt
Antall ansatte i enheten/avdelingen har blitt:	☐	☐	☐
Antall ledernivåer i kommunen har blitt:	☐	☐	☐
Mål- og resultatkrav i avdelingen/enheten har blitt:	☐	☐	☐
Arbeidsmengde for ansatte i avdelingen/enheten har blitt:	☐	☐	☐
Ansattes ansvar i avdelingen/enheten har blitt:	☐	☐	☐
Kompetansekrav i avdelingen/enheten har blitt:	☐	☐	☐
Kravene til ansattes mestring i avdelingen/enheten har blitt:	☐	☐	☐
Tidspresset blant ansatte i avdelingen/enheten har blitt:	☐	☐	☐
Antall diskusjonsfora i avdelingen/enheten har blitt:	☐	☐	☐

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Har din avdeling/enhet (der du er leder) i løpet av de siste fem årene gjennomført en større omstilling eller omorganisering? - Ja

12) Medførte omorganiseringen endringer som har fått betydning for deg som leder? Vurder påstandene under, og kryss av for det svaralternativet som passer best.

	Bedre	Som før	Dårligere
Tjenestekvaliteten har blitt:	☐	☐	☐
Samarbeidet mellom avdelinger/enheter har blitt:	☐	☐	☐
Kommunikasjonsutvekslingen mellom ledere på samme nivå har blitt:	☐	☐	☐
Kommunikasjonsutvekslingen med overordnet ledelsen har blitt:	☐	☐	☐
Informasjonsflyten i organisasjonen har blitt:	☐	☐	☐

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Har din avdeling/enhet (der du er leder) i løpet av de siste fem årene gjennomført en større omstilling eller omorganisering? - Ja

Annet, spesifiser under:

Nå kommer noen spørsmål som berører møtevirksomhet, både møter du har med ansatte, tillitsvalgte og verneombud, og møter mellom deg og andre ledere i kommunen.

14) Omtrent hvor ofte har du møter med følgende:

	Ukentlig	Annen hver uke	Månedlig	Annen hver måned	Hvert kvartal	Hvert halvår	Årlig el sjeldnere
Ansattegruppen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tillitsvalgte	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Verneombud	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ledere innenfor samme tjeneste/fagområde	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunens toppleidelse	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

15) Hva blir diskutert på møter med de ansatte? Vurder temaene under og kryss av for passende svaralternativ.

	I stor grad	I ganske stor grad	I verken stor/liten grad	I ganske liten grad	I liten grad
Arbeidsfordeling	☐	☐	☐	☐	☐
Oppgaveløsning	☐	☐	☐	☐	☐

	☐	☐	☐	☐	☐
Tjenestekvalitet	☐	☐	☐	☐	☐
Sykefravær	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbeidsrutiner	☐	☐	☐	☐	☐
Fysisk arbeidsmiljø	☐	☐	☐	☐	☐
Psykososialt arbeidsmiljø	☐	☐	☐	☐	☐

16) Hva blir diskutert på møter med tillitsvalgte og vernombud? Vurder temaene under og kryss av for passende svaralternativ.

	I stor grad	I ganske stor grad	I verken stor/liten grad	I ganske liten grad	I liten grad
Arbeidsfordeling	☐	☐	☐	☐	☐
Oppgaveløsning	☐	☐	☐	☐	☐
Tjenestekvalitet	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeidstid	☐	☐	☐	☐	☐
Medbestemmelse	☐	☐	☐	☐	☐
Sykefravær	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbeidsrutiner	☐	☐	☐	☐	☐
Fysisk arbeidsmiljø	☐	☐	☐	☐	☐
Psykososialt arbeidsmiljø	☐	☐	☐	☐	☐
Ansettelser	☐	☐	☐	☐	☐
Konfliktløsning	☐	☐	☐	☐	☐

17) Hva blir diskutert på møter med ledere innenfor samme tjeneste- eller fagområde? Vurder temaene under og kryss av for passende svaralternativ.

	I stor grad	I ganske stor grad	I verken stor/liten grad	I ganske liten grad	I liten grad
Rekruttering	☐	☐	☐	☐	☐
Kompetansebehov	☐	☐	☐	☐	☐
Tjenestekvalitet	☐	☐	☐	☐	☐
Faglige utfordringer	☐	☐	☐	☐	☐

Sykefravær	☐	☐	☐	☐	☐
Budsjett/økonomi	☐	☐	☐	☐	☐
Resultatsmål	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbeidsrutiner	☐	☐	☐	☐	☐
Fysisk arbeidsmiljø	☐	☐	☐	☐	☐
Psykososialt arbeidsmiljø	☐	☐	☐	☐	☐

18) Hvilken funksjon vil du si møtene med ledere innenfor samme tjeneste- eller fagområde har?

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig/uenig	Ganske uenig	Helt uenig
Sikrer informasjonsutveksling	☐	☐	☐	☐	☐
Vi diskuterer problemstillinger som opptar meg	☐	☐	☐	☐	☐
Mine synspunkter blir tatt på alvor	☐	☐	☐	☐	☐
De er et viktig forum for meg som leder	☐	☐	☐	☐	☐
Møtene har ingen særlig funksjon	☐	☐	☐	☐	☐

19) Hva blir diskutert på møter med kommunens toppledelse? Vurder temaene under og kryss av for passende svaralternativ.

	I stor grad	I ganske stor grad	I verken stor/liten grad	I ganske liten grad	I liten grad
Kommunens strategi	☐	☐	☐	☐	☐
Omorganiseringer	☐	☐	☐	☐	☐
Rekrutteringsproblemer	☐	☐	☐	☐	☐
Kompetansebehov	☐	☐	☐	☐	☐
Sykefravær	☐	☐	☐	☐	☐
Budsjett/økonomi	☐	☐	☐	☐	☐
Produktivitets/resultatmål	☐	☐	☐	☐	☐
Samarbeidsrutiner	☐	☐	☐	☐	☐
Informasjonsflyt	☐	☐	☐	☐	☐
Fysisk arbeidsmiljø	☐	☐	☐	☐	☐

Psykososialt arbeidsmiljø

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

20) Hvilken funksjon vil du si møtene med representanter for kommunenes toppledelse har?

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig
Sikrer informasjonsutveksling	☐	☐	☐	☐	☐
Vi diskuterer problemstillinger som opptar meg	☐	☐	☐	☐	☐
Møtene har betydning for utviklingen innenfor mitt tjenesteområde	☐	☐	☐	☐	☐
Møtene har ingen særlig funksjon	☐	☐	☐	☐	☐

21) Alt i alt - hvor nyttige vil du si de ulike møtene er? Kryss av for det alternativet som passer best.

	Svært nyttige	Ganske nyttige	Verken nyttige/ulyttige	Ganske unyttige	Svært unyttige
Møter med ansatte	☐	☐	☐	☐	☐
Møter med tillitsvalgte	☐	☐	☐	☐	☐
Møter med vernombud	☐	☐	☐	☐	☐
Møter med ledere innenfor samme tjeneste/fagområde	☐	☐	☐	☐	☐
Møter med representanter for kommunens toppledelse	☐	☐	☐	☐	☐

Nå følger noen spørsmål som berører informasjon og kommunikasjon mellom deg og dine ansatte. Vurder påstandene under og kryss av på det svaralternativet som er mest dekkende for ditt syn.

22) Informasjons- og kommunikasjonsflyt

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig
Jeg får god informasjon om situasjonen til de ansatte	☐	☐	☐	☐	☐
De ansatte kontakter meg dersom de får problemer med bruker(e)	☐	☐	☐	☐	☐
De ansatte kontakter meg dersom de får problemer i ansattegruppen	☐	☐	☐	☐	☐

Jeg opplever ansattegruppen som utrygg	☐	☐	☐	☐	☐
Det er vanskelig å få til konstruktive diskusjoner i ansattegruppen	☐	☐	☐	☐	☐
De ansatte har problemer med å takle kritikk	☐	☐	☐	☐	☐
Det blir for liten tid til å kommunisere og diskutere med de ansatte	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg gir hyppig tilbakemelding til ansatte om jobben de gjør	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg har god oversikt over de ansattes kompetanse	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg er trygg på at de ansatte skjøtter sine oppgaver på en skikkelig måte	☐	☐	☐	☐	☐
Feil som begås blir diskutert på en konstruktiv måte	☐	☐	☐	☐	☐

23) Hva gjør du hvis det oppstår konflikter i avdelingen?

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig/uenig	Ganske uenig	Helt uenig
Jeg tar det opp med den/de det gjelder	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg innkaller til avdelings- eller enhetsmøte	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg kontakter først og fremst tillitsvalgt	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg kontakter først og fremst verneombud	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg avventer situasjonen og ser om det løser seg av seg selv	☐	☐	☐	☐	☐

Neste del av skjemaet omhandler kritikkverdige forhold på din arbeidsplass. Med kritikkverdig mener vi ulovelige, uetiske eller illegitime forhold eller hendelser som medfører, eller kan medføre store fysiske og/eller psykiske belastninger for arbeidstakere og/eller brukere. Vi ber deg først oppgi om du har opplevd noen av de nedenfornevnte forholdene som kritikkverdig de siste 12 månedene.

24) Kryss av på passende alternativ under dersom du har opplevd eller avdekket kritikkverdige forhold på din arbeidsplass de siste 12 månedene. Flere kryss mulig.

- ☐ Behandling av brukere som strider mot yrkesetiske retningslinjer
- ☐ Behandling av brukere som strider mot gjeldende lovverk
- ☐ Manglende samsvar mellom brukernes behov og de tjenester som gis
- ☐ Manglende samsvar mellom arbeidsoppgaver og kompetanse hos ansatte
- ☐ Manglende økonomiske ressurser som påvirker tjenestekvaliteten i negativ retning
- ☐ Manglende vilje til å diskutere feil eller mangler ved tjenesten
- ☐ Manglende vilje til å rette opp feil eller mangler ved tjenesten
- ☐ Manglende avviksregistrering
- ☐ Tildekking av begåtte feil

- ☐ Manglende respekt overfor brukere
☐ Vold mot brukere
☐ Mobbing i ansattegruppen
☐ Seksuell trakassering av ansatte
☐ Etnisk trakassering av ansatte
☐ Bruk av rusmidler på jobb
☐ Underslag
☐ Mottak av bestikklser
☐ Sykefravær grunnet stor arbeidsbelastning
☐ Annet, spesifiser her

☐ Jeg har ikke opplevd noen kritikkverdige forhold siste 12 månedene

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC", line 149 ORA-06512: ved line 2

26) Kryss av for inntil tre forhold som du opplevde som særlig alvorlige:

- 1
2
3

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC", line 149 ORA-06512: ved line 2

27) Meldte du i fra om et eller flere av de kritikkverdige forholdene til noen? *

☐ Ja ☐ Nei

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC", line 149 ORA-06512: ved line 2

28) Hvem meldte du i fra til?

	Ja	Nei
Tillitsvalgt	☐	☐
Verneombud	☐	☐
Min nærmeste leder	☐	☐
Lederen over min nærmeste leder	☐	☐
Rådmannen	☐	☐
Arbeidsmiljøutvalget	☐	☐
Bedriftshelsetjenesten	☐	☐
Kommunepolitikere	☐	☐
Kommunelegen	☐	☐
Fylkesmannen	☐	☐

Arbeidstilsynet	☐	☐
Andre tilsynsmyndigheter	☐	☐
Pårørende/brukere	☐	☐
Media	☐	☐
Politiet	☐	☐

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC", line 149 ORA-06512: ved line 2

29) Hvem meldte du i fra til først?

- Velg alternativ -

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC", line 149 ORA-06512: ved line 2

30) Hvor mange ganger har du i løpet av siste 12 måneder meldt fra om kritikkverdige forhold?

- Velg alternativ -

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC", line 149 ORA-06512: ved line 2

31) Ble medlingen(e) en sak for noen av følgende? Sett gjerne flere kryss.

	Ja	Nei	Vet ikke
Tillitsvalgte/fagforeningen	☐	☐	☐
Arbeidsmiljøutvalget	☐	☐	☐
Toppledelsen	☐	☐	☐
Politikere	☐	☐	☐
Bedriftshelsetjenesten	☐	☐	☐
Arbeidstilsynet	☐	☐	☐
Media	☐	☐	☐
Andre tilsynsmyndigheter	☐	☐	☐
Politiet	☐	☐	☐
Meldingen ble ingen sak for noen	☐	☐	☐

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC", line 149 ORA-06512: ved line 2

Annet, spesifiser under:

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC", line 149 ORA-06512: ved line 2

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC",
line 149 ORA-06512: ved line 2

33) Da du meldte i fra, resulterte det i endringer? Sett gjerne flere kryss.

	Ja	Nei	Vet ikke
Endrede rutiner	☐	☐	☐
Økt innflytelse for ansatte i beslutningsprosesser	☐	☐	☐
Økt innflytelse for ledere på mitt nivå i beslutningsprosesser	☐	☐	☐
Avdelingen fikk tilført mer ressurser	☐	☐	☐
Arbeidsoppgaver løses nå på andre måter	☐	☐	☐
Nye møtefora der vi diskuterer arbeidspraksis og arbeidsmiljø	☐	☐	☐
Leder(e) ble omplassert	☐	☐	☐
Ansatt(e) ble omplassert	☐	☐	☐
Meldingen fikk ingen konsekvenser	☐	☐	☐

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC",
line 149 ORA-06512: ved line 2

34) Omtrent hvor lang tid tok det fra du meldte i fra til endringer ble gjennomført

- Velg alternativ -

Annet, spesifiser her:

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstrengbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC",
line 149 ORA-06512: ved line 2

35) Hvilke konsekvenser fikk valget om å melde i fra for deg personlig?

	Ja	Nei	Vet ikke
Jeg ble forfremmet fordi jeg tok opp saken	☐	☐	☐
Jeg fikk positive reaksjoner fra toppledelsen	☐	☐	☐
Jeg fikk positive reaksjoner fra mine lederkolleger	☐	☐	☐
Jeg fikk positive reaksjoner fra ansatte	☐	☐	☐
Jeg fikk positive reaksjoner fra brukerne	☐	☐	☐
Jeg ble oppfordret til dempe meg	☐	☐	☐
Jeg ble baksnakket av mine lederkolleger	☐	☐	☐
Jeg ble utestengt fra arbeidsfellesskapet	☐	☐	☐
Jeg ble refset av min overordnede	☐	☐	☐
Jeg ble baksnakket av ansatte	☐	☐	☐

Jeg ble fratatt ansvar	☐	☐	☐
Jeg ble forflyttet	☐	☐	☐
Jeg fikk ødelagt mine videre karrieremuligheter i kommunen	☐	☐	☐
Jeg opplevde reaksjoner så sterke at jeg ble sykemeldt	☐	☐	☐
Jeg opplevde reaksjoner så sterke at jeg sa opp min stilling	☐	☐	☐
Jeg fikk tjenestepåtale	☐	☐	☐
Jeg fikk oppsigelse	☐	☐	☐

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstringbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC", line 149 ORA-06512: ved line 2

**36) Hvorfor valgte du ikke å melde fra om det kritikkverdige forholdet?
Vurder påstandene og kryss av for det som passer best for hver påstand:**

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig
Jeg vil ikke sladre på lederkolleger	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg vil ikke sladre på ansatte	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg har ikke tilstrekkelig med informasjon til å vurdere alvorlighetsgraden	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg har ikke tilstrekkelig kompetanse til å vurdere alvorlighetsgraden	☐	☐	☐	☐	☐
Det er ikke min jobb å melde fra om denne type forhold	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg tror ubehagelighetene ved å melde i fra ville blitt for store	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg har sett at det å melde fra medfører store personlige belastninger for den enkelte	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg er ikke modig nok	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg har ingen å melde i fra til	☐	☐	☐	☐	☐
Det ville ikke være strategisk lurt	☐	☐	☐	☐	☐
Det ville være i strid med min lojalitetsavtale/arbeidsavtale	☐	☐	☐	☐	☐
Det ville ødelegge mine karrieremuligheter i kommunen	☐	☐	☐	☐	☐

ORA-06502: PL/SQL: numerisk feil eller verdifeil: tegnstringbuffer er for liten ORA-06512: ved "QB5.QB_LOGIC", line 149 ORA-06512: ved line 2

Annet, spesifiser under:

38) Har en medarbeider meldt i fra til deg om et kritikkverdig forhold? *
☐ Ja ☐ Nei

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.
Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:
 Har en medarbeider meldt i fra til deg om et kritikkverdig forhold? - Ja

39) Hva gjorde du med saken/forholdet?

	Ja	Nei
Undersøkte saken, men fant den ikke alvorlig og lot den ligge	☐	☐
Undersøkte saken og tok det opp med den det gjaldt	☐	☐
Undersøkte saken, tok det opp med den deg gjaldt og diskuterte det i ansattegruppen	☐	☐
Jeg undersøkte saken og gikk videre med den til min overordnede	☐	☐
Jeg undersøkte saken og gikk direkte videre med den til tilsynsmyndighetene	☐	☐
Jeg gjorde ingen ting	☐	☐

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.
Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:
 Har en medarbeider meldt i fra til deg om et kritikkverdig forhold? - Ja

 Annet, spesifiser under:
 41) Har dere etablerte retningslinjer for varsling i kommunen? *
☐ Ja ☐ Nei ☐ Er under utarbeidelse ☐ Vet ikke

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.
Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:
 Har dere etablerte retningslinjer for varsling i kommunen? - Ja

42) Kan varsleren være anonym?
☐ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke
43) Hvordan vil du vurdere følgende påstander som berører dine kommunikasjonsmuligheter som leder?

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig
Jeg informeres om beslutninger som berører meg og mitt ansvarsområde på en ryddig måte	☐	☐	☐	☐	☐

Jeg kan diskutere ulike problemer med min overordnede på en konstruktiv måte	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg opplever min overordnede som åpen	☐	☐	☐	☐	☐
Min overordnede behandler meg med respekt	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg kan stole på min overordnede	☐	☐	☐	☐	☐
Min overordnede forholder seg til kritikk på en konstruktiv måte	☐	☐	☐	☐	☐
I de møtefora der jeg deltar er det stor takhøyde i fht hva man kan diskutere	☐	☐	☐	☐	☐
Som leder føler jeg meg ofte overlatt til meg selv	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg mangler fora der jeg kan diskutere faglige utfordringer	☐	☐	☐	☐	☐
Det er et for stort fokus på økonomiske forhold	☐	☐	☐	☐	☐
Jeg må ofte gå på akkord med faglige standarder	☐	☐	☐	☐	☐

44) Hvordan opplever du mulighetene til å ytre deg om forhold i kommunen? Vurder de ulike alternativene og kryss av for det som er mest dekkende for deg.

	Helt enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig
I denne kommunen har vi ingen formelle begrensninger på ansattes yringsfrihet	☐	☐	☐	☐	☐
I denne kommunene verdsetter toppledelsen at vi deltar i den offentlige debatten	☐	☐	☐	☐	☐
I denne kommunen er det uskreven regler som begrenser hva ansatte kan ytre offentlig	☐	☐	☐	☐	☐
i denne kommunen er det uskrevene regler som begrenser hva vi kan ytre internt	☐	☐	☐	☐	☐
Er forholdet kritisk nok, er det ingen juridiske begrensninger på min ytingsfrihet	☐	☐	☐	☐	☐
Min yringsfrihet begrenses i min lederavtale	☐	☐	☐	☐	☐

45) Hvordan vil du beskrive den lojalitet du har til følgende grupper?

	Stor	Ganske stor	Verken stor eller liten	Ganske liten	Liten
Til toppledelsen	☐	☐	☐	☐	☐

Til mine lederkolleger	☐	☐	☐	☐	☐
Til mitt fagmiljø/profesjon	☐	☐	☐	☐	☐
Til de ansatte i min enhet	☐	☐	☐	☐	☐
Til politikerne	☐	☐	☐	☐	☐
Til innbyggerne	☐	☐	☐	☐	☐
Til brukerne	☐	☐	☐	☐	☐

46) Dersom du ble tvunget til å velge side, mot hvem ville din lojalitet være sterkest?

- Velg alternativ - ▼

Avslutningsvis ber vi om noen flere opplysninger om det og ditt arbeidsforhold.

47) Er du:

☐ Kvinne

☐ Mann

48) Hvor mange år har du arbeidet i nåværende stilling?

- Velg alternativ - ▼

49) Hva slags ansettelsesforhold har du?

☐ Fast stilling - åremål ☐ Fast stilling ☐ Engasjement ☐ Vikariat

50) Hvor mange år har du vært i arbeidslivet totalt sett, heltid og deltid?

- Velg alternativ - ▼

51) Hvor gammel er du?

- Velg alternativ - ▼

52) Hvor mange års utdanning har du utover grunnskole?

- Velg alternativ - ▼

53) Hvor mange år har du vært i arbeidslivet totalt sett, heltid og deltid?

- Velg alternativ - ▼

Vedlegg 3 Regresjoner

Vi benytter både lineær og logistisk regresjon. I den første regresjonsanalysen søker vi å forklare hva som kan påvirke antall meldinger om alvorlige kritikkverdige forhold som ledere har mottatt:

Tabell V3.1 Mottatt melding om alvorlige kritikkverdige forhold. Logistisk regresjon. N=494

	B	Std.feil	Sig
Konstantledd	-2,03	,824	,014
Kjønn	-,179	,23	,436
Alder	,023	,015	,13
Utdanning utover grunnskole	-,002	,049	,971
Ansiennitet i nåværende stilling	,009	,017	,589
Antall innbyggere i kommunen	,132	,074	,075
Lederens ledernivå	,166	,089	,06
Antall ansatte lederen har lederansvar for	-,166	,044	,000
Om enheten/avdelingen har vært gjennom omorg.	,739	,251	,003

Nagelkerke=0,159, LL 482,383

To av variablene er signifikant på 1-prosentnivå: i) jo flere ansatte ledere har ansvar for, jo større er sannsynligheten for at han eller hun har mottatt melding om kritikkverdige forhold, ii) de som leder avdelinger/enheter som har vært under omorganisering, vil også med større sannsynlighet ha mottatt melding om kritikkverdige forhold. Ellers ser vi at ledernivå og antall innbyggere i kommunen er signifikant på 10-prosentnivå: i) jo høyere opp i lederhierarkiet lederen befinner seg, jo større er sannsynligheten for at han eller hun har mottatt melding om kritikkverdige forhold, ii) jo flere innbyggere det er i kommunen, jo større er sannsynligheten for at lederen har mottatt melding om kritikkverdige forhold.

I tabell V3.2 ser vi på ledere som selv har avdekket alvorlige kritikkverdige forhold, og hva som påvirker svarene.

Tabell V3.2 Ledere som avdekker alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Lineær regresjon. N=465

	B	Std.feil	Beta	t	Sig
Konstantledd	3,115	,837		3,72	,000
Kjønn	,174	,221	,036	,788	,431
Alder	-,013	,015	-,044	-,879	,38
Utdanning utover grunnskole	,069	,046	,068	1,493	,136
Ansiennitet i nåværende stilling	-,033	,017	-,093	-1,937	,053
Lederens ledernivå	,133	,148	,046	,897	,37
Antall ansatte lederen har lederansvar for	,117	,035	,16	3,357	,001
Om enheten/avdelingen har vært gjennom omorg.	-,971	,252	-,175	-3,852	,000

Justert R²=0,1, F-verdi 6,2***

To variabler er signifikante på 1-prosentnivå: i) Jo flere ansatte man har lederansvar for, jo flere alvorlige kritikkverdige forhold har lederen selv avdekket i virksomheten, ii) de som leder enheter/avdelinger som har vært under omorganisering vil også ha avdekket flere alvorlige kritikkverdige forhold. Ellers ser vi at ansiennitet i stillingen er signifikant på 10-prosentnivå. Jo kortere ansiennitet i stillingen, jo flere alvorlige kritikkverdige forhold vil lederen ha avdekket. Modellens forklaringskraft er imidlertid begrenset.

I tabell V3.3 ser vi på effektene av å melde ifra om et alvorlig kritikkverdige forhold.

Tabell V3.3 Effekten av å melde ifra om et alvorlig kritikkverdige forhold. N=128

	B	Std.feil	Beta	t	Sig
Konstantledd	4,116	1,098		3,749	,000
Kjønn	-,231	,245	-,08	-,945	,346
Alder	-,019	,016	-,112	-1,159	,249
Utdanning utover grunnskole	-,045	,059	-,065	-,751	,454
Ansiennitet i nåværende stilling	-,012	,022	-,051	-,072	,568
Lederens ledernivå	-,289	,128	-,215	-2,26	,026
Antall ansatte lederen har lederansvar for	-,023	,037	-,055	-,625	,533
Om enheten/avdelingen har vært gjennom omorg.	-,189	,308	-,053	-,613	,541
Antall positive reaksjoner på å melde	,448	,094	,397	4,768	,000
Om kommunen varslingsrutiner	-,616	,289	-,179	-2,13	,035

Justert R²=0,17, F-verdi 3,864

En variabel er signifikant på 1-prosentnivå: De som har mottatt positive reaksjoner på meldingen sin, vil også i større grad oppnå endringer som en konsekvens av å melde ifra. Ellers ser vi at ledernivå og varslingsrutiner påvirker effektiviteten av å melde (signifikant på 5-prosentnivå): i) jo høyere opp i lederhierarkiet man befinner seg, jo større endringer oppnår ledere ved å melde ifra, ii) de som arbeider i kommuner med varslingsrutiner, vil oppnå større grad av endring ved å melde ifra.

Kommunale ledeses handtering av alvorlige kritikkverdige forhold

I dette notatet ser vi nærmere på kommunale ledeses erfaringer med og synspunkter på varsling. Vi ser både på ledeses håndtering av meldte kritikkverdige forhold, og på ledere som selv avdekker og melder ifra om at noe uetisk, illegitimt eller ulovlig har funnet sted på arbeidsplassen. Studien bekrefter tidligere funn. En stor andel av de lederne som mottar melding om at noe kritikkverdig har funnet sted i virksomheten, forholder seg aktivt til meldingen. Videre har nesten sju av ti ledere selv avdekket noe alvorlig og kritikkverdig de siste tolv månedene. De aller fleste melder videre ifra om dette, noe som i sju av ti tilfeller medfører endringer. Videre er det få ledere som sanksjoneres når de melder ifra. Kun to prosent mottar entydig negative sanksjoner.