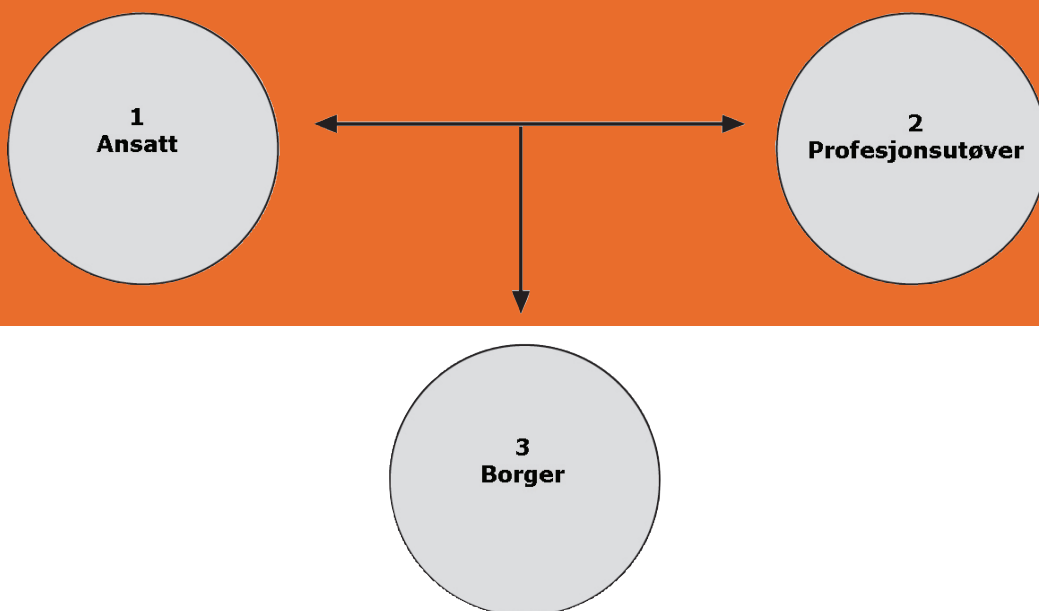


Marit Skivenes og Sissel Trygstad

## Når arbeidstakere ytrer seg kritisk

En pilotstudie av et utvalg medarbeideres erfaringer med å varsle i utdannings- og pleie- og omsorgssektoren





Marit Skivenes og Sissel Trygstad

## **Når arbeidstakere ytrer seg kritisk**

En pilotstudie av et utvalg medarbeideres erfaringer med å varsle i utdannings- og pleie- og omsorgssektoren

© Fafo 2005  
ISSN 0804-5135

# Innhold

Forord .....	5
Sammendrag .....	6
<b>1 Innledning .....</b>	<b>7</b>
Nærmere om varsling .....	7
<b>2 Varsling i en offentlig sektor i endring .....</b>	<b>11</b>
2.1 Tre roller: borger, ansatt og profesjonsutøver .....	11
2.2 Nye prinsipper for kommunal organisering .....	14
2.3 Oppsummering .....	16
<b>3 Metode og datamateriale .....</b>	<b>17</b>
3.1 Valg av metode .....	17
3.2 Vurdering av datamaterialet .....	20
<b>4 Varsling i utdanningssektoren .....</b>	<b>23</b>
4.1 Om utdanningssektoren .....	23
4.2 Et innblikk i et utvalg varslersaker .....	24
4.3 Samlet vurdering av hva og hvordan .....	30
4.4 Om effekter, reaksjoner og konsekvenser .....	32
4.5 Oppsummering .....	35
<b>5 Arbeidstakere i pleie- og omsorgssektoren .....</b>	<b>37</b>
5.1 Om pleie- og omsorgssektoren .....	37
5.2 «Våre» informanternes fortellinger .....	39
5.3 Samlet vurdering av hva og hvordan .....	43
5.4 Varslingens konsekvenser .....	45
5.5 Oppsummering .....	50
<b>6 Noen mulige forklaringer og veien videre .....</b>	<b>51</b>
6.1 Sammenfatning av varslersaker i to sektorer .....	51
6.2 Funn og forskningsutfordringer .....	55
Litteratur, offentlige dokumenter og media .....	59
Vedlegg 1 Intervjuguide – varslere .....	62



## Forord

Vi mangler kunnskap om hva som skjer når arbeidstakere tar opp kritikkverdige forhold på norske arbeidsplasser. Disse arbeidstakerne omtales ofte som varslere. Norsk forskning sier lite om omfang, hvorfor noen varslere mens andre ikke, og hvilke konsekvenser valget om å varsle får for arbeidstakere, virksomheter og samfunnsutvikling. Hva kjennetegner eksempelvis de organisasjonene og situasjonene der varsling oppleves som vanskelig? Hva kjennetegner de organisasjoner og situasjoner der varsleren opplever represalier i etterkant? Hva kjennetegner en organisasjon der kritikk takles og løses på en måte som ivaretar både arbeidstakernes, ledelsens og organisasjonens behov for trygghet, trivsel og utvikling?

Forskningsstiftelsen Fafo har fått midler fra programmet «Forsøksvirksomhet i trygde-sektoren – et samarbeid mellom trygdeetaten og arbeidslivet for å forebygge og redusere sykefraværet» (Forsøksvirksomheten) til et pilotprosjekt (to månedersverk) som et første steg for å studere arbeidstakerens erfaringer og synspunkter omkring det å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Vi har dybdeintervjuet til sammen 17 informanter (samtlige anonymisert) innenfor utdannings- og pleie- og omsorgssektoren om deres erfaringer med, og synspunkter på, å varsle om forhold på arbeidsplassen. Et viktig spørsmål er om arbeidsplassens åpenhetsklimate og informasjons- og kommunikasjonsstrukturer har betydning for sykefravær og trivsel på arbeidsplassen.

Vår ambisjon i dette prosjektet er å berede grunnen for en større forskningssatsning. Vårt primære ønske har vært å få frem arbeidstakeres erfaringer med å varsle eller å unnlate å varsle, på ulike nivåer og posisjoner innenfor de to sektorene. Det har vært en utfordring å få tak i informanter, og vi har bare fått tak i arbeidstakere som *har* varslet. Vi har fått særdeles god hjelp av Utdanningsforbundet og Fagforbundets ulike lokallag samt fra advokater. Mange takk til disse for hjelpen, og selvsagt en stor takk til samtlige av informantene i som har delt sine erfaringer og synspunkter, og fortalt om tidvis ubehagelige hendelser og opplevelser i tilknytning til å være en arbeidstaker som sier ifra om kritikkverdige forhold.

Dr. polit Sissel Trygstad og dr. polit Marit Skivenes er ansvarlige for gjennomføringen av prosjektet. Trygstad har skrevet om pleie- og omsorgssektoren og Skivenes har tatt for seg utdanningssektoren, de øvrige kapitlene er utformet i fellesskap. Alexander Cappelen har kommentert notatets innhold. Publikasjonsavdelingen på Fafo har bistått med teknisk assistanse i forbindelse med trykking av notatet.

Oslo 16. januar 2005

Marit Skivenes  
Prosjektleder

## Sammendrag

I dette notatet bringer vi kommunalt ansattes erfaringer med å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsorganisasjonen. Vi har intervjuet 17 informanter fra henholdsvis skole- og pleie- og omsorgssektoren som har valgt å ta opp kritikkverdige forhold både internt og eksternt. Blant informantene finner vi rektorer, lærere, vernepleiere, hjelpepleiere, hovedvernombud og tillitsvalgte som alle har vært befattet med tematikken varsling. I tillegg er to ledere intervjuet på mer generelt grunnlag. Disse lederne har ikke hatt noen befatning med de varslersakene vi refererer. Vi søker svar på følgende spørsmål:

- Hvorfor valgte arbeidstakerne å varsle, og hva varsles det om?
- Hvordan gikk arbeidstakerne frem i varslingsprosessen, og hvilke reaksjoner ble de møtt med fra ledelsen og kollegaer?
- Hvilke effekter fikk varslingen i ettertid?

Noen av funnene fra undersøkelsen er at arbeidstakere innenfor skole- og pleie- og omsorgssektoren varsler, eller ytrer seg kritisk, om ulike forhold. Innenfor skolesektoren finner vi en hovedtyngde av saker som berører mangelfull medvirkning og gal saksprosedyre. Vi finner også saker som berører det pedagogiske tilbudet til elevene. Flere av forholdene viser til beslutninger eller planlagte beslutninger som kan få negative konsekvenser på sikt: rektorer og lærere varsler i stor grad etter «føre var»-prinsippet.

Blant informantene i pleie- og omsorg er forholdene relatert til arbeidsmiljø og tjenestene som tilbys. Informantene har valgt å varsle fordi de har ansett situasjonen for å være akutt – og til skade for brukerne. De ulike saksområdene det varsles om, har vi relatert til bruk av ulike roller. I utgangspunktet kan en arbeidstaker benytte tre ulike roller i sitt virke: rollen som ansatt, som profesjonsutøver og som borger. Vi finner at rektorene særlig benytter profesjons- og borgerrollen, mens pleie- og omsorgsarbeiderne benytter ansatte- og profesjonsrollen. Rektorenes bruk av borgerrollen er relatert til et ønske om å ta del i den demokratiske debatt. Bruk av borgerrollen er fraværende blant våre informanter i pleie- og omsorg.

Varsling berører forholdet mellom ytring og lojalitet. I utgangspunktet er det likevel få juridiske begrensinger med hensyn til å ytre seg offentlig. Forutsetningen er at forholdet det meldes om eksempelvis er korrekt, at de kritikkverdige forhold er forsøkt tatt opp internt, og grad av alvorlighet. Majoriteten av våre informanter har søkt å løse forholdet internt. Valget om å varsle media og/eller tilsynsmyndigheter er truffet fordi det var manglende effekt av intern varsling. Flere av informantene har opplevd til dels sterke reaksjoner og sanksjoner i etterkant av varslingen.



# 1 Innledning

Arbeidstakere som ytrer seg kritisk om forhold på egen arbeidsplass eller arbeidsfelt er tema for dette notatet. Dagens arbeidsliv, som gjerne også går under betegnelsen »det nye arbeidslivet», synes å være preget av omfattende og hurtige omstillinger. Vi ser en utflating av den organisatorisk struktur, utstrakt delegering av ansvar og beslutningsmyndighet, raske beslutningsprosesser og nye måter å operasjonalisere arbeide på. Dette er forhold som – på en eller annen måte – påvirker arbeidstakernes hverdag innenfor arbeidsorganisasjonen. I denne pilotundersøkelsen vil disse endringene utgjøre et bakteppe: Skaper «det nye arbeidslivet» lydhøre organisasjoner? Når arbeidstakere frem med sine synspunkter og argumenter som berører de interne arbeidsforholdene og de tjenestene som produseres? Hva skjer når arbeidstakerne blir hindret i å ytre seg, og hvordan skal gode kommunikasjonsbetingelser etableres? Spørsmålene er omfattende. Vår hensikt med denne pilotundersøkelsen er å etablere et grunnlag for videre forskning om fenomenet *varsling*. Vi vil peke på hva som fremstår som kritiske faktorer når temaet er forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitet på ulike arbeidsplasser.

## Nærmere om varsling

I den internasjonale forskningslitteraturen defineres varslere – eller whistle-blowers som er den engelske benevnelsen, på ulike måter. I vårt arbeid bruker vi en bred definisjon, fordi vi ønsker å få et grep om de ulike aspekter som kjennetegner fenomenet. Når vi i notatet benytter begrepet varslere viser vi derfor til en arbeidstaker som sier i fra om kritikkverdige forhold (relatert til arbeidsplassen) i et fora eller til en person eller instans som har myndighet til å gjøre noe med dette (Miethe 1999, Miceli & Near 2002, NOU 2004:5). Denne kritikken kan ytres *internt* eller *eksternt*. Internt ved at arbeidstaker tar opp kritikken med ansvarlige i organisasjonen. Hvis ikke kritikken tas til følge, eller andre forhold tilsier det, så har arbeidstaker normalt to alternativer: i) å henvende seg til tilsynsmyndigheter og kontrollorganer eller ii) til den allmenn offentlighet gjennom media.

Det har blitt fremholdt at det er behov for en rettslig beskyttelse av varslere. Tidligere sosialminister Ingjerd Schou uttalte eksempelvis at hun: «Vil lovfeste retten til å slå alarm på jobben» (VG 23.08.2004) Likeledes diskuteres vern av varslere også i forslag til ny arbeidsmiljølov, og utvalget foreslår blant annet «et generelt vern mot gjengjeldelse av lojal varsling» (NOU 2004:5, s. 450-451). Hva som ligger i begrepet lojal varsling omtaler vi i kapittel 2.

Bakgrunnen for at det foreslås et legalt vern av varslere er antagelsen om at arbeidstakere som ytrer seg intern eller eksternt opplever represalier i etterkant av ytringen. Studier fra eksempelvis USA og England underbygger denne antagelsen, og viser at de personlige be-

lastningene for varsleren kan være omfattende (Miethe 1999:75, Lennan 1993, referert i Wannang 2004, Kohn, Kohn & Colapinto 2004, Johnson et al 2004, AFI rapport 2004). Situasjonen i norsk arbeidsliv vet vi imidlertid mindre om (Høstmælingen m. fl. 2004), men flere nyere arbeidsmiljøundersøkelser indikerer at arbeidstakere synes det er vanskelig å ta opp kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Eksempelvis svarer nesten halvparten av norske sykepleiere at de har formelle begrensninger i sin ytringsfrihet, og 43 prosent frykter sanksjoner hvis de ytrer seg offentlig om forhold av betydning for pasientens helse (AFI 2004). Videre rapporterer Statistisk sentralbyrå (SSB) fra levekårsundersøkelsen i 2003 at en av fire ansatte «...blir møtt med uvilje fra kollegaer hvis de kommer med kritiske synspunkter på arbeidsforholdene». Enda flere er det som opplever reaksjoner fra ledelsen; «Nær fire av ti svarer at de blir møtt med uvilje fra sjefer» hvis de kommer med kritiske synspunkter.<sup>1</sup> Dette er i seg selv urovekkende, og underbygger behovet for videre forskning: hvis klimaet for å fremme kritikk er så vidt dårlig som SSBs undersøkelse antyder, er det viktig å få kunnskap om hva som kan forklare hvorfor, og videre: hvilke konsekvenser en slik begrensingskultur får i forhold til å endre ulovlige, illegitime eller uholdbare situasjoner på arbeidsplassen. Og, ikke minst – hvilke konsekvenser dette får for den enkelte arbeidstaker, arbeidsmiljøet, brukerne/kundene/ pasientene, samfunnet og den demokratiske debatt? Det er sentrale forskningsspørsmål som reises. Vi er opptatt av at forskningen gir en situasjonsbeskrivelse av norsk arbeidsliv med hensyn til varsling, den må søke å identifisere og forklare hvilke strukturerer og mekanismer som resulterer i forskjellige praksiser, og den må gi kunnskap om *hva* som kan endre en begrensingskultur der verdifull informasjon enten ikke ytres, eller i den grad den ytres – får uønsket etterspill for varsleren.

### **Vår tilnærming i pilotundersøkelsen**

I dette notatet presenterer vi funnene fra en pilotundersøkelse der vi har intervjuet til sammen 15 arbeidstaker (hvorav noen var tillitsvalgte og verneombud) og to ledere. Gjennom intervjuene har vi fått informantenes erfaringer med å varsle internt eller eksternt om forhold de har ansett som kritikkverdige innenfor skolesektoren og pleie- og omsorgssektoren. De to lederne er intervjuet på generelt grunnlag, og har ingen befatning med de omtalte sakene i dette notatet. Pilotstudien er et første steg i en større forskningssatsning, og hovedformålet er å finne ut hva fenomenet varsling består i:

- Hvorfor valgte arbeidstakerne å varsle og hva varsles det om?
- Hvordan gikk de frem i varslingsprosessen og hvilke reaksjoner ble de møtt med fra ledelsen og kollegaene?
- Hvilke effekter og konsekvenser fikk varslingen i ettertid, eksempelvis i forhold til brukerne, arbeidsorganisasjonen og inklusjon og eksklusjon, trivsel, sykefravær og videre karriere?

I tillegg ønsker vi å identifisere mulige formelle og uformelle strukturelle mekanismer og relasjonelle mønstre som kan forklare de ulike hendelsesforløp og konsekvenser for varslere og varslerspraksis.

<sup>1</sup> Fra SSB Levekårsundersøkelse. Arbeidsmiljø. Se [www.ssb.no/arbmiljo/main.html](http://www.ssb.no/arbmiljo/main.html) av 15.09.2004

## **Mellom ytring og lojalitet**

Spørsmål omkring varslere og ansattes ytringsfrihet griper inn i den pågående debatten omkring ytringsfrihetskommisjonens innstilling, Arbeidslivslovutvalgets innstilling og offentlighetslovutvalgets innstilling.<sup>2</sup> Diskusjonen dreier seg blant annet om bruken av rettslige virkemidler for å fremme ønskelige handlinger, og omvendt, hemme og sanksjonere ulovlige handlinger. Innsikt i de rettslige rammebetingelser for arbeidslivet vil være viktig for å forstå deler av praksisfeltet fordi det er der grensene mellom lovlige og ulovlige handlinger trekkes.

I dette notatet relaterer vi de legale grensedragningene til tre ulike roller som en arbeidstaker har; *borgerrollen*, *profesjonsrollen* og *ansatterrollen*. Hver av rollene har ulike historiske, kontekstuelle, normative og legale implikasjoner og gir ulike fortolkningsrammer og handlingsimperativer. Et av spørsmålene vi stiller er om våre saker kan relateres til de ulike rollene, og om arbeidstakernes rolleforståelse har betydning for konsekvensene av varslingen. Vi knytter rollene til de moderniseringsprosjektene som preger offentlig sektor. Enkelte har uttrykt bekymring for denne utviklingen: Er vi i ferd med å etablere en offentlig sektor der arbeidsro og enhet gis forrang fremfor diskusjon og åpne refleksjonsprosesser (Bernt 2000, 2003)? Innenfor de rådende ideer om organisasjon og ledelse, gjerne betegnet som New Public Management (NPM), finner vi stor tro på bilaterale avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstaker der ulike mål og resultater presiseres. Dette legger føringer på ansattes virke innenfor arbeidsorganisasjonen (Trygstad 2003). Forskning har synliggjort at det ledelsesfokus som NPM bygger på fordrer en begrensning av *profesjonenes* innflytelse innenfor offentlig sektor (Ramsdal m. fl. 2002). Det pekes på at enkelte profesjonsgrupper innenfor den kommunale organisasjon befinner seg i en profesjonell isolasjon (ibid. 209). Vi ønsker derfor å fokusere på noen av de dilemmaer som profesjonsutøverne står i innenfor en offentlig sektor i endring, og i hvilken grad det kan spores en forsterkning av ansatterollen på bekostning av både profesjonsrollen og borgerrollen. Problematikken rundt fenomenet varslere kan betraktes som en temperaturmåler på et demokratisk arbeidsliv.

## **Notatets oppbygning**

Notatet fortsetter i påfølgende kapittel 2 med et teoretisk rammeverk bestående av en utlegning av ulike roller arbeidstakere står i og en kort presentasjon av betydningen av ytringsfrihet og moderniseringsprosjekter i offentlig sektor. Kapittel tre tar for seg metode og datamaterialet. I kapittel 4 og 5 er det erfaringene og opplevelsene til informantene i henholdsvis utdanningssektoren og pleie- og omsorgssektoren som er omdreiningspunktet. Vi spør om hva det varsles om, hvorfor det varsles, hvordan de går frem når de tar opp kritikkverdige forhold og hvilke konsekvenser dette har for brukerne, arbeidstakerne og organisasjonen. I kapittel 6 avsluttes notatet med en samlet vurdering av materialet, og vi ser etter fellestrekk og forskjeller. På bakgrunn av funnene vi har gjort og vårt teoretiske rammeverk utleder vi noen forskningsspørsmål.

<sup>2</sup> NOU 2003:30 Ny offentlighetslov. NOU 2004:5 Arbeidslivslovutvalget. NOU 1999:27 Om ytringsfrihet og St. meld. Nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100.



## 2 Varsling i en offentlig sektor i endring

I dette kapittelet skal vi se nærmere på noen av de formelle og uformelle rammebetingelsene som virker inn på arbeidstakernes yttringsfrihet. På den ene siden har vi allmenne juridiske bestemmelser som skal ivareta demokratiet, også med hensyn til avveiningen mellom yttringsfrihet og lojalitetsplikt på arbeidsplassen. På den andre siden har vi organisasjons- og ledelsesprinsipper som bringer med seg både formelle og uformelle normer, verdier og rutiner som vil kunne virke inn på arbeidstakernes valg om, og etterspillet av varsling. Det er trekk ved dagens endringsprosesser innenfor offentlig sektor som kan innebære et økende fokus mot ansatterollen, på bekostning av arbeidstakernes funksjoner som profesjonsutøvere og borgere. Hva betyr arbeidstakerens rolleforståelse under nye organisasjonsformer?

Vi starter med en presentasjon av tre ulike roller som ansatte kan fungere i, og dernest trekker vi frem begrunnelsene for at det er påkrevd med åpne og informerte kommunikasjonsprosesser i organisasjoner og i offentligheten. I siste del tar vi opp noen trekk ved innholdet og betydningen av moderniseringsprosjektene i offentlig sektor som kan belyse hendelsesforløpet i de varslerhistoriene vi presenterer i påfølgende kapitler. Kapittelet er med andre ord et teoretisk og analytisk rammeverk som danner grunnlag for vår tilnærming i pilotundersøkelsen og videre forskning.

### 2.1 Tre roller: borger, ansatt og profesjonsutøver

I en klassisk artikkel fra 1980 «Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands» diskuterer Thompson offentlige ansattes ansvar og plikter. Vi har videreført dette resonnementet og etablerer et analytisk skille mellom tre roller arbeidstakerne har i sitt virke; vi omtaler disse som *borger*, *ansatt* og *profesjonsutøver*. Disse kan relateres til ulike legitimitetsstandarder, rasjonalitetslogikker og rettslige skranker. Rollene som ansatt (2) og profesjonsutøver (3) er naturlig nok de sentrale funksjonene arbeidstakerne må oppfylle, og hvor vi forventer at arbeidstakerne i hovedsak utfordres – og opplever dilemmaer – i forhold til varsling i arbeidslivet. Spørsmålet er videre om rolleforståelsene er i endring: vektes en rolle på bekostning av andre? I så tilfelle – hvorfor – og hvilke positive og negative konsekvenser kan dette få for arbeidstaker, organisasjon og samfunnet?

#### Rollen som borger

Borgerrollen henviser til demokratiske rettigheter, og yttringsfriheten er en essensiell bestanddel i en demokratisk orden. Ansatte i offentlig sektor har på lik linje med befolkningen forøvrig en alminnelig yttringsfrihet, og det skal være gode grunner for å begrense denne (jfr. Grl § 100). Legitimitetsstandarden for borgerrollen er ideelt sett det felles beste for alle borgerne

i fellesskapet (Skivenes 2001). Dette innebærer at deltagelse i legale politiske partier og offentlige meningsutvekslinger og debatter er nødvendig og legitimt, og dette hensynet er også gjeldende og viktig i forhold til ansattes uttalelser om eget arbeidsområde (Jakhelln 2002). Det anses som viktig at de som kjenner et saksfelt godt, også bidrar med informasjon til offentligheten. Slik kan en fremme en bedre forståelse av det saksfeltet som diskuteres. Rasjonaliteten bygger på det som kan omtales som kommunikativ rasjonalitet, hvor det er argumentenes kraft og styrke som skal være utslagsgivende. Denne utstrakte yringsfriheten betinger at den ansatte presiserer at hun eller han uttaler seg på *egne* vegne. Vi kommer tilbake til forholdet mellom demokrati og yringsfrihet nedenfor.

### **Rollen som ansatt**

Som ansatt i virksomheten er arbeidstakeren tilknyttet en organisasjon med bestemte formål, styringsprinsipper og formelle og uformelle normer og verdier. Organisasjonen skal produsere tjenester og ytelser effektivt og med høy kvalitet. Arbeidstakerne forventes å støtte opp under organisasjonens målsetninger, og medvirke til at den er velfungerende og nyter tillit i omgivelsene og i styringsverket. Legitimitetsstandardene for arbeidstakeren i ansatte-rollen er *organisasjonens beste*. Rasjonalitetslogikken kan være regelorientering eller mål/middelrasjonell. Innenfor førstnevnte logikk blir det forventet at ansatte lojalt følger opp organisasjonens retningslinjer og tiltak, og fremgangsmåten vektlegges. Innenfor sistnevnte logikk er det mindre oppmerksomhet om fremgangsmåte, men snarere på resultatet. Det personlige ansvaret aktualiseres først når det kan påvises brudd på regler og rutiner. Uansett rasjonalitetslogikk; alle ansatte er underlagt en lojalitetsplikt ovenfor sin arbeidsgiver. Arbeidstakere har som ansatte visse forpliktelser i kraft av tilsettingsforholdet. Dette setter noen grenser for utøvelsen av yringsfriheten. Utgangspunktet for lojalitetsplikten er at den skal verne arbeidsgivers interesser. Juristen Myklebust (1997) beskriver hovedreglene for lojalitetsplikten til ansatte i kommunen slik:

- arbeidstakere skal overholde taushetsplikter som følger av tjenesten.
- arbeidstaker plikter å informere om faktaopplysninger og motforestillinger i en beslutningsprosess
- arbeidsoppgavene skal utføres på en tilfredsstillende måte; noe som eksempelvis fratar lærere muligheten til å ytre seg forkynnende i religionsundervisningen.
- kommunen kan bestemme hvem som skal uttale seg på vegne av kommunene, og dermed også hvem som ikke skal uttale seg.

Lojalitetsplikten tilser at arbeidstakerne skal jobbe for å nå virksomhetens målsetninger og deriblant også at ressurser benyttes på en kostnadseffektiv måte. Videre skal arbeidstakere søke å få til gode samarbeidsrelasjoner på arbeidsplassen, og som kommunalt ansatt er man del av en politisk styrt organisasjon. En del av lojalitetsplikten blir derfor å sørge for at borgeren får korrekt og saklig informasjon, og som Myklebust fremholder er det

«Særs viktig at dei tilsette ytrar seg om det dei ser som sviikt innanfor eige arbeidsområde. Dei sit her inne med spesialkunnskap, som gjer at folket ofte er særleg inter-

essert i å høyre deira versjon av det aktuelle emnet. Tenestemennene kan tilføre det offentlege ordskiftet auka kvalitet og fagleg tyngde.» (Myklebust 1997).

I tillegg har offentlig ansatte en viss plikt til å svare på henvendelser fra allmennheten og media, eksempelvis ved å informere og å opplyse om fakta (jf. Offentlighetslovinningstillingen NOU 2003:30). Spørsmålet blir derved hvilke strukturer, formelle og uformelle normer og verdier som er etablert internt i organisasjonen for å *fremme* og *hemme* ytringer, informasjonsflyt og lojalitetsplikt. Stemmer det at arbeidsgiverne i økende grad forventer mer lojale arbeidstakere?

### **Rollen som profesjonsutøver**

Som profesjonsutøver er det legitimitetsstandarden *brukerens beste* som gjelder. Denne oppnås eksempelvis gjennom forsvarlig pleie og en pedagogisk god tilnærming og håndtering av oppgavene. Eksempelvis vil en hjelpepleier forventes å knytte an til standarder for omsorgsrasjonalitet, som er kjennetegnet ved «en forståelse av samhörighet og evne til å identifisere seg med andres skjebne» (Ve 1999:142). I enkelte særlover er det etablert et individuelt ansvar for arbeidstakerne om forsvarlig yrkesutøvelse, og med dette er det også etablert et ledelsesansvar for å tilrettelegge for forsvarlig utøvelse av yrket. I tillegg har alle arbeidstakere plikt til å melde ifra om forhold som kan sette brukernes sikkerhet i fare. Flere av de faglige forsvarlighetspliktene står sterkt, og i flere yrker gjelder plikten uavhengig av arbeidsplass-tilknytning – det er en plikt som de har overfor pasienten/brukerne. Plikten springer ut av yrket og yrkesetikken, og hva som vurderes som faglig forsvarlig vil til en viss grad være avhengig av skjønn. Plikten i forhold til brukerne kan utfordres av flere forhold, blant annet av effektivitetsstandarder og dårlig økonomi. Det kan også reises tvil om profesjonsutøverens legitimitet: blir faglige standarder brukt for å unngå endring? Eller sagt med andre ord: profesjonsutøveren kan beskyldes for å skyve pasienten/brukeren foran seg for å oppnå særfordele i organisasjonen. Effektivitetsstandarder, økonomi og legitimitet er alle forhold som kan vanskeliggjøre profesjonsutøverens definisjon av forsvarlighetsstandarder. Dette *vil* – på en indirekte måte – kunne medføre at arbeidstakere unnlater å melde fra om svikt eller fare for svikt.

### **Forholdet mellom de ulike rollene**

De ulike rollene arbeidstakerne må forholde seg til vil kunne være ulikt vektet i forskjellige organisatoriske kontekster, og de vil kunne være i konflikt (jf. Sedberg 2001). Rollene kan også være ulikt vektet som en konsekvens av arbeidstakernes posisjon i organisasjonshierarkiet. Et aktuelt spørsmål er om offentlig sektors økte effektivitetskrav påvirker arbeidstakernes rolleutøvelse. Det fremholdes at det stilles sterkere lojalitetskrav til medarbeiderne i dag, og i forhold til rollebegrepene betyr det at rollen som ansatt i dagens offentlig sektor vektlegges på bekostning av rollen som profesjonsutøver og borger. I så tilfelle vil legitimitetsstandardene som preger rollen som ansatt være sterkt vektlagt, blant annet uttrykt – formelt og uformelt – gjennom kravet til lojalitet. Samtidig kan eksempelvis Arbeidslivslovutvalgets innstilling til ny arbeidsmiljølov tolkes som en argumentasjon for at de legitimitetsstandarder som preger rollene som profesjonsutøver og borger har blitt viktigere i dagens bruker-



fokuserte samfunn. Straffereaksjoner mot varslere og «munnkurv» på arbeidstakere, representerer i dette bildet problemer som vil kunne hindre arbeidstakeren i å oppfylle legitimitetsstandardene i rollene som profesjonsutøver og borger (jf. Fonn 2003), men også som ansatt. Munnkurv kan forhindre at en – for organisasjonen – gal beslutning iverksettes eller en gal praksis ikke endres. I gjeldende arbeidsmiljølov står det blant annet at:

«Arbeidstakeren har også en viss lojalitet overfor andre ansatte. Lojalitetsplikten innebærer også blant annet plikt til å opplyse arbeidsgiver om forhold denne bør vite om» (NOU 2004:5, s. 445).

Av forhold som arbeidsgiver «bør vite om» nevnes blant annet kritikkverdige forhold knyttet til produksjonen, kritikk fra misfornøyde kunder, eller hvis arbeidstaker ser at det er mangler ved varer som virksomheten har kjøpt. Dermed blir det en glidende overgang i forhold til hva som skal defineres som varslings, og hva som skal defineres som meldeplikt. I kapittel 1 omtalte vi at Arbeidslivslovutvalget foreslår «vern mot gjengjeldelser av lojal varslings». Hva som vil anses som lojal varslings vil være avhengig av følgende punkter: (NOU 2004:5, § 18.2.4):

- uttalelsenes holdbarhet
- hvorvidt kritikkverdige forhold er søkt tatt opp internt i arbeidsorganisasjonen
- hvorvidt arbeidstaker har varslet i samsvar med regler om opplysningsplikt
- den ansattes hierarkiske posisjon
- motivet for offentliggjøring – god vilje eller egennytte
- grad av alvorlighet

Arbeidstakeres ytringsfrihet kan kolliderer med høyst legitime krav om lojalitet og taushetsplikt. Tvilstilfellene oppstår når ulike legitime hensyn står mot hverandre. En arbeidstaker vil kunne oppleve at kravet til lojalitet må vike dersom hensynet til brukere eller arbeidsskapskapet er så tungtveiende at ytring oppleves som påkrevd. I prosjektet legger vi til grunn at det er en legal forankring for, og ønskelig med, aktive arbeidstakere som bidrar i debatter på alle plan (innad i organisasjonen, faglig og i media) for å oppnå en effektiv offentlig sektor som tilbyr kvalitativt gode tjenester til sine brukere. Derfor blir informasjon, åpenhet og diskusjoner viktige faktorer. En sentralt spørsmål er hvordan de pågående moderniseringsprosjektene innenfor kommunal sektor påvirker kommunikasjonsbetingelsene i og utenfor arbeidsorganisasjonen.

## 2.2 Nye prinsipper for kommunal organisering

Norske kommuner har i løpet av de siste 20 vært preget av høy omorganiseringstakt, der nye prinsipper for organisering og ledelse er forsøkt innført i arbeidsorganisasjonen. I dag står norske kommuner forholdsvis fritt til å organisere sin virksomhet, og er preget av et større mangfold hva gjelder administrativ organisering enn det som var tilfellet på begynnelsen av



1990-tallet. De omfattende endringene i kommunal sektor er delvis et resultat av denne økende friheten, og delvis et resultat av det Christensen og Lægneid (2001) omtaler som «den nye ortodokse doktrine», kjennetegnet av endringer som kan grupperes inn under New Public Management (NPM).

Innenfor NPM betraktes det som essensielt å igangsette en kulturell endring, der motsetninger mellom ledere og ansatte erstattes av et felles «vi». Det vektlegges sterkt at alle organisasjonsmedlemmer må jobbe i fellesskap mot klart definerte mål, gjerne uttrykt som økt effektivitet og kvalitativt bedre tjenester. Bruker- eller kundefokuset står med andre ord sterkt i NPM-litteraturen. Samlet kjennetegnes NPM-organisasjoner av:

- skille mellom politikk og administrasjon,
- sterk administrativ toppledelse,
- desentralisering med stort topplerspenn,
- managementorientert toppledelse som vektlegger helhet, fleksibilitet og myndiggjøring av den enkelte arbeidstaker.
- delegering etterfulgt av mål- og resultatstyring

Data fra kommunal- og regionaldepartementets database viser også at kommuner i stor grad er endret hva gjelder organisatorisk oppbygning og beslutningsstruktur. Nær 3 av 4 norske kommuner gjennomførte endringer i overordnet administrativ organisering på 1990-tallet, og ytterligere 14 prosent planlegger endringer de neste fire årene. Blant gjennomførte eller planlagte endringer finner vi delegering av beslutningsmyndighet – fra det politiske nivå til administrasjonen, kutt i antall ledernivåer, og endrede arbeids- og rapporteringsformer.

Kommunelovsendringene i 1992 bidro til en omfordeling av makt over arbeidsgiverrelaterte spørsmål fra den politiske til den administrative sfære. I ny kommunelov fremstår rådmannen som «administrasjonens suverene leder» (Kommuneloven §§ 22 og 23). Rådmannens innflytelse over organisatorisk utforming ble ytterligere styrket i 1993, da en rekke særlover ble utradert. Her kan nevnes særlovsbestemmelser som pålegger kommuner å opprette bestemte folkevalgte organer og stillinger av administrativ karakter, som eksempelvis skolesjef.<sup>3</sup> Michelsen og Osland skriver at de tidligere særlovgivningene inneholdt mer eller mindre detaljerte arbeidsrettslige og personalpolitiske reguleringer: «Reguleringsforma omfatte etter kvart heile det området som arbeidsrettsleg vart definert som 'arbeids- og lønsvilkår eller andre arbeidsforhold'» (2004:40). Ifølge de to forfatterne bidro tilførselen av profesjonelle og tekniske kvalifikasjoner i den kommunale virksomheten til å utvikle velferdstjenestene, men det bidro også til intern fragmentering i den kommunale organisasjon, noe som vanskeliggjorde styring og samordning for kommuneadministrasjonen. Frafallet av særlover kan derfor sies å ha redusert det formelle maktgrunnlaget til profesjonene, og utvidet handlingsrommet for den administrative toppledelsen i kommuneorganisasjonen. Samtidig kan nedtoningen av profesjonenes status også betraktes som en dreining bort fra fag og over til helhet, noe som ikke minst har påvirket oppfatninger om den kommunale lederrollen.

<sup>3</sup> Endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner, rundskriv H-45/93:3, Det Kongelige Kommunal- og arbeidsdepartement.

Tanken er at en flattere organisasjon bestående av myndiggjorte medarbeidere er mer lydhøre overfor brukernes/kundenes behov og ønsker. Som en erstatning av de mange ledernivåene som gjerne kjennetegner den politiske organisasjon får vi en rekke krav til mål- og resultatstyring. Et arbeidsliv preget av høyt tempo, endringer og omstillinger, nye arbeidsformer og stor vekt på fleksibilitet og effektivitet kan skape arbeidsplasser der viktig og nødvendig kritikk og diskusjon uteblir. Både fordi det mangler fora for å fremme denne form for kritikk, og fordi aksepten for denne type kritikk kan reduseres. I vår tilnærming til fenomenet varsling er det av interesse å undersøke om våre informanternes fremstilling av varslingprosessen, og de erfaringer de har ervervet, kan relateres til organisasjons- og styringsformer.

## 2.3 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett at arbeidstakere i utgangspunktet er sikret stor grad av ytringsfrihet i lovverket. De er også i utgangspunktet sikret mot represalier som følge av varsling. Denne beskyttelsen er imidlertid avhengig av forhold som eksempelvis holdbarheten i forholdet det varsles om, hvorvidt man har varslet internt, den ansattes hierarkiske posisjon og varslingens alvorlighetsgrad. Parallelt med et lovverk som beskytter varslere eksisterer det imidlertid også formelle og uformelle mekanismer som vil regulere det interne klimaet for ytringer på arbeidsplassen. Arbeidstakerfunksjonen kan ideelt sett anses bestående av tre ulike roller: borger, ansatt og profesjonsutøver. De ulike rollene vil ha ulike handlingsimperativer, rettslige skranker og legitimitetsstandarder, som vil kunne påvirke både om det varsles og hva det varsles om. Vi har spurt om det innenfor dagens offentlig sektor er et særskilt fokus rettet mot ansatterollen, der kravet til lojalitet vektlegges sterkt på bekostning av de øvrige rollene. Hvordan ulike roller aktiviseres har vi relatert til trekke ved NPM, og vi er opptatt av å fokusere på organisasjonens formelle og uformelle normer og verdier, varslersens posisjon og arbeidstakernes maktressurser i analysen av vårt empiriske materiale. I det påfølgende kapittel skal vi se nærmere på metodisk tilnærming og utvalg av informanter.

## 3 Metode og datamateriale

I dette kapittelet skal vi redegjøre for metodisk tilnærming og datamaterialet. Formålet med studien er todelt; for det første å identifisere og systematisere varslernes erfaringer med å ta opp kritiske forhold, og for det andre å prøve ut noen forklaringsmodeller i forhold til informantenes opplevelser. I forrige kapittel brettet vi ut vår teoretiske tilnærming til fenomenet varsling. Vi antar blant annet at forhold som rolleforståelse, organisering, ledelse og hierarkisk posisjon vil kunne påvirke valget om å varsle, og eventuelle ettervirkninger av dette. Antagelsene trenger imidlertid å bli prøvd ut. Ikke minst er det behov for å utvikle begreper og kategorier omkring fenomenet varsling. Hva varsles det om, hvordan går man frem og hva er konsekvensene? Datamaterialet (17 informantintervjuer) vil gi oss indikasjoner på om vi er på rett vei, og om disse dimensjonene er av interesse å følge i en videre forskningsatsning.

Vi starter med en presentasjon av våre metodiske valg. Dernest følger en redegjørelse for fremgangsmåte og utvalget av informanter. Vi avslutter med en diskusjon der vi peker på styrke og svakheter med undersøkelsen og hva vi kan forvente å lære av den.

### 3.1 Valg av metode

Varslerfenomenet og varsleres erfaringer i norsk arbeidsliv er lite studert. Vi har derfor valgt en kvalitativ tilnærming for å besvare våre forskningsspørsmål. Kvalitativ metodes eksplorative karakter er et fruktbart inntak til å vinne ny kunnskap på dette området; det gir et bredt tilfang av informasjon og er egnet til å fange opp ulike aspekter ved den praksis som studeres. Vi har valgt å gjennomføre dybdeintervjuer fordi det er en metode som gir rom for kontekst, historie og prosesser, og åpner for å utvikle hypoteser og indikatorer. Metoden er egnet for å få kunnskap om informanters opplevelser og erfaringer. Dybdeintervjuer gir oss utdypende svar på spørsmål av typen hvorfor og hvordan (Mordal 1989, Yin 1994), noe som er viktig for å kaste lys over problemstillingene.

I utgangspunktet velges informanter og respondenter ut fra hvor egnet de er i forhold til problemstilling. Dette lar seg ikke alltid gjennomføre, blant annet fordi potensielle respondenter fritt kan bestemme om de vil bidra og delta i forskningsprosjekter. Som vi skal komme tilbake til under, har det i dette prosjektet vært knyttet utfordringer til å finne varslere blant annet på grunn av en frykt for utilstrekkelig anonymisering av materiale. Det har derfor vært tids- og ressurskrevende å få fatt i informanter, selv om vi har fått særdeles god hjelp av lokale fagforeninger.

## Utvalg

I denne undersøkelsen har vi valgt å konsentrere oss om å finne informanter fra to sektorer innenfor offentlig virksomhet; pleie/omsorgssektoren og skolesektoren. De to sektorene er interessante av flere årsaker.

For det første har begge sektorene vært igjennom vesentlige endringer i løpet av det siste tiåret. Som vi omtalte i foregående kapittel har eksempelvis skolesektoren ikke lenger en lovpålagt skolesjefsrolle. Beslutningsstrukturen er også i mange kommuner endret, slik at de enkelte skolers rektorer i dag er rådmannens nærmeste underordnede, med budsjett- og personalansvar. I tillegg har kommunene i større grad enn tidligere fått myndighet til å regulere lærernes arbeidstid, og de har overtatt forhandlingsansvaret for lærerne. Den autonome rollen som undervisningspersonalet tidligere hadde innenfor kommunal sektor fremstår som svekket. I tillegg har norske grunnskoler i løpet av de siste år gjennomført flere reformer. Det samme gjelder for pleie- og omsorgssektoren.

For det andre er de to sektorene av interesse fordi vi vet at varsling har forekommet. I media og fra fagforeninger rapporteres det om arbeidstakere som ilegges «munnskurv», det vil si utilbørlige begrensninger i ytringsfriheten (Opinion 13.10.2004, AFI rapport 2004, NRK Brennpunkt 30.09.2003, Demens 2002, Thune 2003).

For det tredje er sektorene interessante fordi de skiller seg fra hverandre på en i denne sammenheng svært interessant måte. Innenfor skolesektoren har det vært tradisjoner for at lærere og rektorer, på grunn av sin tradisjonelt høye status, har kunnet ytre seg offentlig. De har med andre ord i stor grad benyttet borgerrollen (jf. Kapittel 2), noe som eksempelvis uttrykkes ved at stortinget tradisjonelt har hatt en stor andel lærere blant representantene. Samtidig har profesjonskrav regulert hvem som kan ansettes i skoleverket. Innenfor pleie- og omsorgssektoren finner vi i tillegg til profesjonsgrupper som sykepleiere og vernepleiere, også nyere yrkesgrupper som har arbeidet for profesjonsfaglig status. Dette er primært hjelpepleiere, men også omsorgsarbeidere. I tillegg finner vi også et relativt stort innslag av arbeidstakere uten helsefaglig utdanning – gjerne ansatt som assistenter. Dette er forhold som er med på å påvirke sektorens status sett under ett.

Valget av de to sektorene gir oss med andre ord mulighet til å innhente informasjon om et bredt spekter av problemstillinger og dilemmaer som arbeidstakerne i den kommunale arbeidsorganisasjon har opplevd og står overfor i sitt daglige virke. Vi er også interessert i å avdekke om lojalitetsplikten kommuniseres sterkere i noen organisasjoner fremfor andre, og i så fall hvorfor? Organisasjonens kultur; dens uformelle normer og tilstedeværende praksis vil også kunne fremme eller hemme den kompetanse og bevissthet den enkelte yrkesutøver besitter i forhold til det regelverk som fremmer og hemmer ytringsfriheten.

## Kontakt

Vår ambisjon var å få informanter som hadde varslet samt noen som hadde vurdert å varsle, men latt være. Sistnevnte gruppe av informanter fikk vi imidlertid ikke tilgang på. Videre ønsket vi arbeidstakere som arbeider i kommuner som er ulikt organisert og som har ulike posisjoner i organisasjonen. Herunder noen som var tillitsvalgt og mellomledere.

Vi søkte gjennom ulike kanaler for å finne mulige informanter, og falt ned på fagforeningskanalen. Det betyr naturlig nok at uorganiserte er utelatt fra denne undersøkelsen. Vi startet med å kontakte ulike fagorganisasjoner sentralt innenfor sektorene. Etter å ha redegjort for studiens tema og formål, ble vi geleidet videre til lokale fagforeninger samt advo-

kater. Samme forespørsel ble gitt til lokallagene og advokatene, som forhørte seg med tillitsvalgte og kontaktet arbeidstakere som de visste hadde fått negative reaksjoner på å fremme det de anså som kritikkverdige forhold. I den grad disse arbeidstakerne sa seg villige til å la seg intervju, fikk vi navn på vedkommende og tok deretter selv kontakt.

En første indikasjon på at sektortilhørighet kan ha betydning fikk vi under vår søken etter informanter. Mens det å finne informanter innenfor skolesektoren forløp forholdsvis greit, var det større problemer med å finne villige intervjuobjekter i pleie- og omsorgssektoren. Under våre innledende samtaler med lokale tillitsvalgte ble vi fortalt at det i utgangspunktet ikke var mangel på kandidater. Spørsmålet var om disse ville være villige til å møte oss og snakke om sine opplevelser. Flere mulige informanter ønsket ikke å delta fordi det ble opplevd som en for stor belastning. Til tross for at vi garanterte anonymitet, kommenterte en tillitsvalgt dette slik: «Det har blitt så mye tøffere i kommunal sektor, og folk er redde for å bli gjenkjent. Man er redd for å miste jobben.» Dette er i seg selv et viktig funn, og sier noe om hva det kan koste å stå åpent frem med kritikk enten av tjenesten eller om forhold på arbeidsplassen. Blant pleie- og omsorgsvarslerne har vi derfor også benyttet oss av eget nettverk for å finne informanter.

Vår bruk av fagforeningene til å finne informanter innebærer altså at samtlige av våre varslere er organiserte (lederne har vi kontaktet på egenhånd). Enkelte tillitsvalgte fremholder at situasjonen for uorganiserte varslere kan bli svært vanskelig, fordi disse i realiteten kan befinne seg uten noen form for støtte i arbeidsorganisasjonen. Hvorvidt situasjonen for uorganiserte varslere faktisk er vanskeligere, har vi – på bakgrunn av foreliggende data – ingen mulighet til å uttale oss om.

### **Studiens informanter**

Det er i alt 17 informanter som inngår i undersøkelsen, sju av disse er fra pleie- og omsorgssektoren, og ti er fra skolesektoren. To av disse er ledere; en resultatenshetsleder og en direktør. Disse er intervjuet på generelt grunnlag om fenomenet varsling. De 15 varslerinformantene har til felles at de har tatt opp saker eller uttalt seg om forhold på arbeidsplassen, men har erfart ulike typer begrensninger og negative reaksjoner. Informantene i utdanningssektoren er tillitsvalgte, en var på varslingstidspunktet hovedvernombud, to er ledere på nivået under rådmannen, og 9 er øvrige arbeidstakere. Blant informantene i pleie- og omsorgssektoren hadde to på det aktuelle tidspunktet et lederansvar tilknyttet boligen de arbeidet i. En var hovedverneombud, to var hjelpepleiere, og en var assistent. I tillegg er to tillitsvalgte intervjuet, fordi varslerinformantene selv ønsket å ha sin tillitsvalgte med under vårt møte. Dette er med på å kvalitetssikre disse intervjuene.

Informantene er dybdeintervjuet, og intervjuene varte fra 60 til 120 minutter. Under intervjuene benyttet vi halvstrukturerte intervjuguider, som gir anledning til både å la informanten fortelle sine historier, samtidig som vi har fått stilt noen av spørsmålene til alle.<sup>4</sup> Dermed kan informantenes svar sammenliknes og vurderes. Intervjuguidene var bygget opp rundt tre hovedtema:

- hvordan forholdt arbeidsorganisasjonen seg til at kritikkverdige forhold – sett fra informantenes ståsted – ble fremmet?

<sup>4</sup> Intervjuguidene er å finne i vedlegg 1.

- hvordan gikk innformatene frem og hvilke konsekvenser fikk varslingen?
- i hvilken grad kan mulige reaksjoner relateres til arbeidsmiljøet i den aktuelle organisasjonen?

I tillegg til vår intervjuguide ble det stilt en rekke tilleggsspørsmål, som dels sprang ut av informantenes fortellinger, og dels var mer spesifikke for informantens stilling og kommunetilhørighet. Av praktiske årsaker ble noen av intervjuene foretatt på telefon, men de aller fleste ble gjennomført som personlige møter. På grunn av undersøkelsens ømtålige tema, noe vi kommer tilbake til under, unnlot vi å benytte opptaksutstyr. Flere av informantene hadde i utgangspunktet store betenkeligheter med å la seg intervjuet.

Samtlige av informantene har mottatt skriftlig informasjon om prosjektet, formål, finansieringskilde og publisering, og er informert om at deltagelse er frivillig og er blitt lovet anonymitet. Informantene har også lest gjennom kapittelet hvor deres saker inngår. Dette har vært viktig av to grunner. For det første fordi noen av sakene er kompliserte, og dette har vært med på å sikre at sakene er korrekt gjengitt. Et par informanter hadde presiseringer og disse er arbeidet inn i teksten. Ingen av informantene har imidlertid hatt innsigelser til fremstillingen. For det andre har dette kvalitetssikret at dataene er tilstrekkelig anonymisert i forhold til informantenes behov.

## 3.2 Vurdering av datamaterialet

Et viktig spørsmål å stille er om dette datamaterialet gir grunnlag for å belyse fenomenet varsling. Etter vår vurdering er dybdeintervjuene vi har foretatt klart egnet til å besvare problemstillingen knyttet til å identifisere og systematisere arbeidstakernes erfaringer knyttet til å ta opp det de oppfatter som kritikkverdige forhold. Vi har fått rike og fyldige beskrivelser av hvordan informantene har opplevd selve situasjonen og konsekvensene av å si ifra. Dette gir oss informasjon om både hvilke barrierer som arbeidstakere støter på når de sier ifra, og ikke minst hvordan dette oppleves for den enkelte. Fortellingene og erfaringene vi har fått innblikk i gir oss også grunnlag for, sammen med vårt teoretiske rammeverk, å søke etter sammenhenger, og til å undersøke betydningen av roller og organisasjonstilknytning.

### Reliabilitet

Som det fremgår er det informantenes opplevelser og erfaringer som utgjør omdreiningspunkter i datamaterialet, og det er betimelig å spørre om disse historiene er til å stole på, og om de er det, om det er tilstrekkelig datamateriale til å forsøke å analysere fenomenet varsling og betydningen av rollefunksjoner og organisering. Når vi i undersøkelsen vektlegger informantenes opplevelser og erfaringer med varsling, er det grunn til å understreke at disse beskrivelsene og fortellingene ikke er belyst gjennom den andre parts versjon av saken. Det kan være enkelte som vil spørre om informantene vi har kommet i kontakt med er såkalte kverulanter, eller om historiene de forteller har rot i virkeligheten. Hvis det ikke er andre som vil slutte opp om historiene til informantene, så er det i mindre grad interessant for vårt



formål og våre problemstillinger å bruke det som datamateriale. Vi har flere holdepunkter for å sette lit til informantenes fortellinger. For det første har vi for enkelte av sakene sett skriftlig materiale og dokumentasjon på det som har skjedd. For det andre er samtlige av sakene på et sett bekreftet av fagforeninger og advokater, ved at disse har definert informantenes erfaringer som innenfor vårt nedslagsfelt, og har formidlet kontakt. Som tidligere nevnt har også tillitsvalgte vært med på to av intervjuene, og bekreftet informantenes fremstilling. Videre har flere av sakene vært i media og disse oppslagene kan kontrolleres opp mot informasjonen vi har mottatt. Ytterligere et forhold er med på å underbygge troverdigheten: tilsynsmyndigheter har faktisk agert på bakgrunn av varsling som det er berettet om. I vår omtale av de ulike saker tar vi ikke standpunkt til i hvilken grad varslingen var berettiget eller ikke, men når historiene slik de er presentert av informantene og fremstilt av oss får en slagside, er det viktig å understreke at det ikke er selve sakene som her er hovedpoenget, men erfaringene og opplevelsene informantene hadde i tilknytning til sakene.

### **Validitet**

På spørsmålet om vi har et godt nok materiale til å studere mulige forklaringer og sammenhenger, vil vi trekke frem noen svakheter med datamaterialet som er viktig å ha i mente. For det første baserer vi oss på et empirisk materiale bestående av informantintervjuer. Det ville stryket undersøkelsen å analysere arbeidsplassenes retningslinjer og instruksjoner som omhandler ytrings- og kommunikasjonsforhold, men både av tidsmessige årsaker men særlig av anonymiseringshensyn har vi utelatt dette. Vi har fått noe av denne informasjonen av informantene, men vi har her ikke gjort et selvstendig arbeid. For det andre er det heller ikke alle sakene som vil kunne defineres som varsling, i tråd med vår definisjon innledningsvis. Fellesnevneren er at informantene har opplevd begrensninger i ulike former når de har ytret seg om forhold på arbeidsplassen. Sakene som presenteres i de to kommende kapitlene favner altså videre enn varslersdefinisjonen, og vi ser det som en sentral fremtidig forskningsoppgave å diskutere nærmere implikasjonen av, og innholdet i, hvordan man skal definere varslere og varsling. Et tredje forhold som er verd å merke seg er at informantene innenfor en av sektorene er relativt ensartede, i den forstand at i undervisningssektorene har vi mange mellomledere – rektorer. I pleie- og omsorgssektorene er utvalget mer differensiert, men vi mangler eksempelvis sykepleier blant informantene. Dette vil naturlig nok virke inn på hvilke typer saker man står overfor i hverdagen, makt og rolleforståelse. Samlet anser vi likevel at våre teoretiske og analytiske tilnærminger, vårt eget datamateriale, sekundærdata fra andre samtidig bidrag, og en gjennomgang av internasjonal forskning og litteratur om temaet varsling gjør oss i stand til å peke på noen kritiske faktorer i en varslingsprosess. Vårt formål er å etablere noen analytiske dimensjoner – eller knagger – som kan benyttes i videre forskning på feltet.





## 4 Varsling i utdanningssektoren

Kapittelet tar for seg erfaringene og synspunktene til ti arbeidstakere (inklusive en leder) innenfor skolesektoren i forskjellige kommuner i landet. Ni av disse arbeidstakerne er intervjuet om kritikkverdige forhold de har tatt opp ved arbeidsorganisasjonene, og de fleste har lang fartstid i skolevesenet. Det har hovedsakelig vært varsling eksternt i forhold til media, men det er også eksempel på varsling internt i organisasjonen. Samtlige av informantenes historier har det til felles at de i en eller annen forstand har opplevd begrensinger i yttringsfriheten, og det strekker seg fra anbefaling om å ikke trykke et avisinnlegg til tjenestepåtale. Før vi besvarer spørsmålene om hvorfor det varsles, hva det varsles om og hvordan informantene har gått frem i varslingsprosessen skal vi kort se nærmere på noen aspekter ved skolesektoren og læreryrket.

### 4.1 Om utdanningssektoren

Tradisjonelt har læreryrket vært forbundet med historisk stolte opplysnings- og dannelses-tradisjoner. Fra litteraturen kjenner vi betydningen av lærergjerningen i bygdene og hvilken status de hadde i samfunnet. I dag er skole et sentralt politisk felt som berører og interesserer mange borgere og har stor samfunnsmessig betydning. Aardal m. fl (2004) fremholder at skolesaken var avgjørende for å forstå utfallet av Stortingsvalget i 2001, og ser den som en viktig forklaring på at SV og H fikk så vidt mye oppmerksomhet og oppslutning. Skole er i Norge primært et offentlig ansvar, hvor målsetninger for innhold og utvikling i sektoren settes via demokratiske beslutninger. Det betyr også at vi som borgere skal ha et ord med i laget når beslutninger om skolen skal fattes. Så langt har vi ansett vårt skole- og utdanningssystem som et middel til sosial utjevning og velferdsmessig vekst og utvikling. På bakgrunn av den betydning skolesektoren har, er det ikke overraskende at reformivrige politikere har sett sitt snitt til å iverksette større endringer på feltet. De senere tiår har det vært store omlegginger i skolesektoren, og Clemets pågående kvalitetsskole kan hevdes å ha markedesanaloge trekk, med fritt skolevalg, konkurranse mellom skoler, bench marking av skolerresultater, for å nevne noe. I tillegg er det kommunene som har ansvaret for skolene, og som vi beskrev i kapittel 2 er NPM en viktig bestanddel av disses tenkning omkring ledelse og organisering.

En av konsekvensene av endrede styrings- og organiseringsformer for rektorene i skolene, er at det brukes mer tid på administrative ledelsesoppgaver på bekostning av pedagogiske og personalmessige funksjoner (Juell 2004:3). Samtidig er det et flertall som mener at pedagogisk ledelse er viktigst (ibid.). Et annet forhold som kan knyttes til kommunene- og styringsstrukturen er manglende ressurser. Ifølge Juell (2004:6) er dårlig økonomi kombinert med at kommunenes administrative ansvar ikke utløser tilstrekkelig støtte eller øko-

nomiske rammer til virksomheten. Forfatteren ser også tegn på at det blir en ensidig fokus på økonomi og mindre fokus på pedagogisk kvalitet (Juell 2004:6).

Flere av informantene leder såkalte resultatenheter, dvs. skoler som kjennetegnes blant annet av at myndighet er desentralisert til den enkelte rektor (eller resultatsenhetsleder). I rapporten «En skole i bevegelse» av Dahl m. fl. fremhever følgende uavklarte forhold når det gjelder nye organisasjonsmodeller:

- «Den skolefaglige kompetansen svekkes i takt med desentraliseringen
- Kommunikasjonen mellom kommunen og skolen blir dårligere
- Mangel på skolefaglig kompetanse betyr dårligere muligheter til å støtte skolelederne
- Ensidig fokus på administrative lederoppgaver kan innebære en svekkelse av arbeidet med pedagogikkfaget og således kvalitetsutviklingen i skolen » (referert i Juell 2004:6).

Dersom de nevnte trekkene stemmer er dette problematisk i forhold til det som skal være skolens kjerneoppgaver: å undervise og utdanne elevene. I opplæringsloven fremgår det at alle elever har krav på tilpasset opplæring, som er et skjønnsmessig og faglig vurderingstema. En undersøkelse fra 2004 viser imidlertid at en stor andel av rektorene mener at deres skole tilfredsstillende tilpasset opplæring (Juell 2004).

Skal vi samle trådene etter denne korte presentasjonen av noen trekk ved skolesektoren, fremstår knaggene demokrati, elever og endringer som tre nøkkelkomponenter i forståelsen av dagens skole. *Demokrati* fordi det er en politisk oppgave å bestemme hvilken skole og hvilket utdanningssystem vi har. Dette aktualiserer også rektorenes og lærernes borgerrolle og viktigheten av at de som kjenner systemet er aktive i de politiske og offentlige debatter. *Elever* fordi skolens kjerneoppgaver og selvforståelse er knyttet opp til å utdanne den oppvoksende generasjon, og fordi det er elever og foreldre som er skolens viktigste «brukere». Herunder kommer profesjonsrollen, og forpliktelsene den enkelte pedagogisk ansatte har i forhold til faglige standarder og profesjonsetiske retningslinjer. *Endringer* fordi det er omfattende omlegginger på gang som retter seg mot så vel innholdsmessige aspekt ved læreplan og gjennomføring av undervisning, som organisatoriske endringer og innføring av nye styringsprinsipper. Som vi snart skal få et nærmere innblikk i, forteller informantene om, etter deres syn, betydningsfulle inngrep eller endringer i det bestående som de i mindre grad oppfattes om positivt.

## 4.2 Et innblikk i et utvalg varslersaker

Vi skal nå gå over til sakene som informantene har fortalt oss om. Vi minner om at samtlige av informantene er anonymisert og omtales som hun, og at det er informantenes synspunkter og opplevelser som er hovedbudskapet i fremstillingen. De er kategorisert i tre hovedbolker ut fra innholdet i sakene. Første kategori er medarbeidere som har som primære hensikt å opptre som borgere og ta del i det offentlige ordskiftet. Den andre kategorien inneholder saker hvor medarbeidere som på grunn av kommunenes vedtak reagerer med å kontakte presse eller å respondere på henvendelser fra media. Dette er ansatt – og profe-

sjonsrollen som aktualiseres. Den tredje kategorien dreier seg om medarbeidere som informerer kollegaer eller foreldre eller tar opp forhold ved arbeidspraksis. Her er det også profesjons- og ansatterollen som er i bruk.

### **Deltagere i offentlig ordskifte**

De to første sakene handler om rektorer som ønsket å ytre/ eller ytret seg i offentligheten. Motivasjonen og foranledningen for å skrive er noe forskjellig men har til felles at adressat for ytringen er befolkningen i kommunene. Det er slik sett rektorenes borgerroller som kommer i spill, og som vi skal se er utviklingsforløp og reaksjoner fra ledelsen i kommunene forskjellige.

#### **Avisinnlegg I**

Foreldrene til en sterkt ressurskrevende skoleelev skrev innlegg i avisen hvor de blant annet etterspurte hvem som har ansvaret for det faglige tilbudet til barn med den type hjelpebehov som deres barn har. En rektor i kommunene skriver et leserinnlegg og informere om at vanligvis er det rektorer som har dette ansvaret. I innlegget presiseres det at rektoren svarer på generelt grunnlag, og at vedkommende ikke har tilknytning til eleven. Ledelsen i kommunen refser rektor fordi hennes innlegg kunne oppfattes som kritikk av kommunenes beslutninger.

Rektors hensikt var å bidra til opplysning og informasjon til foreldre som opplevde det som utfordrende å få hjelp til et hjelpetrengende barn. Som rektor formulerer det; «jeg er et samfunnsengasjert menneske og mener det er viktig å delta i det offentlig ordskiftet.» I dette tilfellet er det en kraftig reaksjon fra ledelsen på en rektors innlegg i avisen, og det er grunn til å spørre om det tyder på at det er dårlige kår for ytringsfriheten.

#### **Avisinnlegg II**

Rektor skrev innlegg om de pedagogiskfaglige konsekvensene av kommunens økonomiske prioriteringer. Hun forela innlegget for rådmannen og fikk anbefaling om at den ikke ble sendt presse, men at rådmannen heller kunne presentere den for politikerne. Rektor etterkom anbefalingen og brukte heller sin rolle i, og funksjonen til, Samarbeidsutvalget for å få lagt saken frem i offentligheten.

I denne saken gis det anbefalinger om å ikke gå til media samtidig som det gjøres klart at argumentene til rektor vil bli lagt frem for besluttende myndigheter. Motivasjonene for å skrive i avisen var at et budsjettkutt ville ha betydning for gjennomføringen av viktige oppgaver på skolen, og «...disse konsekvensene ville jeg få frem» uttaler rektor. Rektors ambisjoner om å nå et bredere publikum, blant annet for å medvirke i en demokratisk meningsdanningsprosess, ble ivaretatt ved at Samarbeidsutvalget målbar saken i media på et senere tidspunkt.

### **Rektorene i media**

I flere av sakene som informantene har fortalt om har de blitt en del av et større mediebilde, hvor en rekke aktører har vært involvert og hvor gjerne pressen har satt fokus på skole og

budsjett. De fire sakene som presenteres nedenfor viser hvordan varslere i ulike grad er deltagere og aktive i det offentlige ordskiftet, og har til felles at noe av foranledningen for at det varsles eksternt er at de mener det har vært uryddige saks- og beslutningsprosesser fra kommunens side.

### **Rektorer mot budsjettkutt I**

I vårsemesteret fikk alle skolene i kommunen betydelige kutt i årets budsjett. Kuttene kom etter at planer var lagt, lærere tilsatt og stillinger besatt. En rekke rektorer reagerte fordi de mente dette hovedsakelig ville ramme tilbudet til elever som trengte hjelpe- og støttetiltak samt bruk av vikar. De valgte å gå til pressen med saken og fikk relativt store oppslag i aviser og radio. Rektoren som frontet saken opplevde kritikk fra ledelsen i kommunen for uttalelser hun hadde kommet med i intervjuer samt mer subtile meldinger hvor det ble spurt hvem er «hun rektor i media» og om at medieopptreden burde vel sluttes av nå.

Rektor forteller at foranledningen for at hun sammen med en rekke andre rektorer tok opp denne saken var at budsjettkuttet ville gå utover de svakeste i skolen.:

«Den eneste muligheten for å kutte var i støtte- og hjelpetiltak. Vi regnet på det og for min skole ville det utgjøre 1/3 av dette tilbudet. Grunnen til at dette er eneste stedet det kan kuttes er at lærerkrav i forhold til klasser er gitt, samt at vi allerede bruker lønnsmidler til å dekke driftsutgifter. Det er ikke mer å gå på der!»

Rektorene i området bestemte seg for å gjøre noe, og valgte å bruke pressen til å fremme sin sak. En grunn til dette var at de opplevde at det hastet og at det var viktig å få gjort noe før sommeren, da vedtaket også hadde betydning for neste skoleår.

### **Journalisten ringer**

Kommunene vurderer å leie ut deler av skoleanlegget. Rektor er ikke forespurt eller informert om dette. En journalist kontakter rektor og spør om saken. Rektor uttaler at hun er overrasket over beslutningen og at det etter hennes syn burde vært drøftet nøyere. Ledelsen i kommunen reagerte kraftig og hadde innlegg i avisen om at rektor feilinformerte. Rektor ble kalt inn til møte og ble gitt skriftlig anmerkning hvor det også fremgår at det vurderes avskjedssak.

Rektor har i denne saken kun svart på henvendelse fra presse om en konkret sak som gjaldt skolen, og hvor rektor oppfattet at hun ikke var informert om saken. Rådmannen på sin side mente at rektor var informert om saken fordi det var nevnt på en debatt i et møte i regi av fagforeningen.

### **Skolenedlegging**

Rektorene i området var på møte hos kommunen i tilnytning til ulike sparetiltak i sektoren. På møtet ble det informert om at det var laget et forslag om skolenedleggelse som skulle til beslutning hos politikerne en uke frem i tid. Verken foreldre, elever eller medarbeidere hadde kjennskap til dette. «Det var sjokkartet og strider mot alle demokratiske rettigheter» uttaler en rektor. Hun ble kontaktet av media og stod frem og kritiserte blant annet prosessen og faktagrunnlaget for forslaget. Ledelsen i kommunen var ikke fornøyd med det store mediefokusset, og konkret i forhold til denne rektorene ble hun oppfordret til forsiktighet.

Rektor forteller at skolelederne ble innkalt til møte hvor det ble fortalt at om en uke skulle det besluttes om skolen skulle legges ned. «Det ble nærmest en eksplosjon, et vulkanutbrudd» sier rektor. «Foreldre reagerte momentant. Det var demonstrasjoner, avisinnlegg og de oppsøkte politikere.» Rektor reagerte både på saksbehandling og på faktagrunnlaget som ble presentert. Hun mente at som «leder for skolen, så har jeg en rolle og en forpliktelse å informere foreldre og brukere om konsekvenser og hvordan kommunen bruker informasjon.» Hun var bevisst sin rolle i denne prosessen og at hun som rektor kunne uttale seg i forhold til en høringsprosess. Hennes anliggende har vært å diskuteres saken – ikke enkeltpersoners handlinger. Reaksjonen fra kommunens side var heller ikke sterk sammenlignet med saken beskrevet ovenfor, men det var reaksjoner.

### **Rektorer mot budsjettkutt II.**

Rektor forteller at det var store nedskjæringer i budsjettet og at hun sammen med en annen rektor kontaktet avisen. De beskrev situasjonen og hvilke konsekvenser de mente kuttene ville få. Vi ble kalt inn på teppet og fikk muntlig refs. «Da lærte jeg at her måtte det gjøres på en annen måte», uttaler rektor.

Motivasjonene og grunnlaget for å kontakte media var en bekymring for skolen og tilbudet til elevene, og rektor forteller at hun syntes det er viktig å være engasjert i arbeidet sitt og hva som skjer i lokalsamfunnet.

### **Arbeidstilsynet stenger skolebygningen**

Foranledningen var at et lokale på skolen hadde store mangler. Rektor hadde meldt ifra til ledelsen i kommunen en rekke ganger, både skriftelig og muntlig uten at noe skjedde. Noen foreldre meldte ifra til Arbeidstilsynet, og da de kom på befaring ble lokalet stengt. Media var på banen og gav saken omfattende oppslag. Situasjonen på skolen ble kjempetøff, og en rekke provisoriske løsninger ble iverksatt. Ledelsen reagerte med sinne og anklager for at arbeidstilsynet var kommet på banen, og innkalte rektor til møte hvor hun ble beskyldt/mistenkt for sammen med personalet for å være de egentlige ansvarlige for anmeldelsen.

Rektor ble i denne saken involvert primært fordi en ekstern instans – arbeidstilsynet – tok affære og stengte av bygningen. Hun svarte på henvendelser fra presse og verneombud, uten at hun selv tok initiativ eller hadde en strategi for situasjonen.

### **Skolesammenslåing – tillitsvalgte og klubben på banen**

På forsommeren vedtok kommunen å slå sammen to skoler under felles ledelse. Skolene ligger om lag en mil fra hverandre. Rektor for den ene skolen fremholdes å ha blitt presset av arbeidsgiver til å godta å være leder for begge skolene. Tillitsvalgte, på vegne av klubben ved skolen, brukte pressen for å problematisere vedtaket. Kommunen kontaktet leder for lokalaget i kommunen og bad om at skriveriene til den tillitsvalgte ble stoppet.

Noe av grunnlaget for at tillitsvalgte engasjerte seg var skolefaglig og at personalet på skolen var svært fornøyd med rektor, og hun fremholder at

«Hvis ikke vi hadde vært så fornøyd med rektor, så hadde vi kanskje ikke gjort det. Som tillitsvalgt er jeg personalet på skolens talerør, og det ville vært ubehagelig hvis ikke jeg hadde trodd på rektor»

### **Oppsummering**

I samtlige av disse beskrevne sakene er hovedårsaken til at aktørenes aktive bruk av media og offentligheten at arbeidsgiver ikke har informert om planer og tiltak, eller ikke har gjort noe med henvendelser fra skolene. Det er borgerrollen og ansatterollen som er i bruk, og vi kan således se på handlingene som nødvendige for å sikre at saken som er oppe til behandling er godt nok opplyst, og ivaretar hensynet til demokratisk deltagelse. I tillegg er det en viktig karakteristikk, med unntak av tillitsvalgtsaken, at media allerede har satt søkelyset på skolesaken og har gjort direkte henvendelser til skolepersonalet. Det er variasjon i hvilke reaksjoner kommuneledelsen foretar, fra mer forsiktige ymt om at det nå er nok presseopp-slag, til skriftlige reprimander med «trusler»/ klare beskrivelser av mulige negative konsekvenser for medarbeiderne.

### **Når man sier ifra om forhold på arbeidsplassen eller informerer foreldre**

I materialet er det også tre saker hvor varslingen har dreid seg om ytringer og informasjon til brukere eller kollegaer, eller kritikk av en oppfattet ukultur på en skole. I førstnevnte sak er det også manglende informasjon fra ledelsen som utløser informantenes handlinger. I den andre saken er det rektor som informerer foreldre om en sak som Foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) arbeider med og som allerede er allment kjent. I den tredje saken er det lærere på videregående skole som har et høyt alkoholkonsum sammen med elever i både skole-representasjonssammenheng og privat.

### **Omorganiseringssaken**

To ansatte ved administrasjonen for undervisningen i kommunen kritiserer omorganisering av ett tilbud. De informerer øvrige ansatte – som også var medlemmer i fagforeningen – om planene og hvilke negative konsekvenser de mente fulgte forslaget. De ble kalt inn på teppet av ledelsen i kommunen, og fikk kritikk for bruk av kommunens kommunikasjonssystem og for usakelig omtale av saken til kollegaene. Begge informantene beskriver saken som en ganske tøff opplevelse.

Informantene peker på at deres motivasjon for å kontakte kollegaer var et ønske om å protestere mot forslaget som ville berøre en rekke arbeidstakere, og ikke minst elever. De oppfattet at det hastet, fordi det var ingen som hadde hørt om forslaget, verken foreldre, barn eller ansatte. Her stod arbeidstakerrettigheter også på spill.

### **Brevet hjem**

I rektors årlige julebrev til foreldrene om semesterets ulike begivenheter, blir også foreldre arbeidsutvalgets arbeid med å få til endringer av kommunenes skolepolitikk på enkelte områder beskrevet. Rektor blir innkalt til møte og får skriftlig advarsel av arbeidsgiver for brudd på lojalitetsplikten.

Rektor orienterer foreldrene slik hun alltid har gjort og får altså tjenestepåtale for dette.

### **Om å drikke alkohol med elevene og litt til**

Læreren og flere kollegaer hadde høstsemesteret tatt opp ukultur med at enkelte lærere drakk seg svært beruset i tilknytning til skoleball, russefester og ekskursjoner, i tillegg at det fore-



kom det læreren omtaler som maktmisbruk. Rektor var klar over at denne ukulturen foregikk på skolen. Den utløsende faktor for at læreren som er intervjuet ble utsatt for negative sanksjoner på arbeidsplassen var at hun fikk en æresbevisning av elevene på skolen. Denne ble overlevert på en skolefest, og to av lærerne som var kritisert for å drikke mye på elevfesten reagerte med å «skjelle ut» elevene som var ansvarlige for æresbevisningen. Læreren beskriver oppførselen som mildt sagt ufin, og elevene reagerte sterkt på episoden. Ledelsen på skolen mente at verken drikking med elever eller «utskjelling av elevene» var saker å ta opp. Læreren vi har intervjuet opplevde at hun ble gjort til «motpart» av de som stod for en praksis med å drikke med elevene. Som motpart ble hun mobbet gjennom høstsemesteret, og med episoden på elevfesten toppet det seg. Hun ble 50 prosent sykemeldt; «jeg hadde regelrett fått sammenbrudd», uttaler hun.

Påfølgende måned inviterte elevene læreren vi har intervjuet til å skrive i skoleavisen. Læreren skrev et innlegg, i det hun oppfattet som en morsom, ironiserende tone i tråd med formatet til en denne skoleavisen, om blant annet festen hvor det også ble omtalt at lærere opptrådte beruset. Rektor på skolen fikk en utskrift av innlegget og rektor fortok endringer før det ble akseptert trykket. «Dette følte jeg som ren trakassering,» uttaler informanten.

Om lag en måned etter dette blir læreren kalt inn til møte med rektor. På møtet er også to øvrige fra ledelsen på skolen, de samme som hadde «skjelt ut» elevene på tidligere nevnte fest. Læreren trodde de skulle skvære opp, si unnskyld for oppførselen sin og få saken ut av verden. Det var feil. Møtet handlet om en anbefaling læreren (informanten) hadde gitt til noen kvinnelige elever på skolen om at de måtte gå tre og tre sammen. Læreren hadde anbefalt dette for jentene i tilknytning til en nær forestående skoletur til utlandet. Ledelsen på skolen mente at læreren hadde sagt dette til elevene for at de skulle beskytte seg mot en av de mannlige lærerne på skolen (vedkommende som hadde opptrådt beruset på festen).

Temperaturen beskrives som høy på møtet, og læreren ble møtt med «de hardeste beskyldninger, og det bannes og trues med politianmeldelse.» Lærerne sier til de andre på møtet at hun trodde møtet skulle handle om drikkingen av alkohol på elevfesten. «Rektor avbrøt meg og sa at det var ikke en sak. Det var utenfor arbeidstid, og da kunne lærerne gjøre som de ville.» Hendelsesforløpet videre synliggjør (men vi går ikke inn på det av anonymiseringshensyn) at læreren ikke ble trodd på at det var i forhold til studieturen anbefalingen til jentene ble gitt.

Dette er utdrag av en sammensatt og omfattende sak, og gir oss et viss innblikk i arbeidsforholdene på denne skolen slik læreren vi har intervjuet har opplevd det. Saken handler om mer enn de beskrevne episodene. Arbeidsmiljøet var turbulent, hvor tilsynsmyndigheter hadde vært inne og det samme hadde skoleansvarlige i fylkeskommunen. Avisene hadde flere ganger hatt oppslag om ureglementerte forhold ved skolen. Det er snakk om et arbeidsmiljø som for denne informanten ble svært ubehagelig og giftig, som hun erfarte også var oppfatningen til flere av kollegaene, og fikk store konsekvenser for hennes helse og videre karrierer. Vi skal komme tilbake til det.

Grunnen til at hun kom opp i denne situasjonen var at hun sa ifra til leder om det hun oppfattet som umoralsk eller kanskje heller uprofesjonell oppførsel fra kollegaene. Dette er den forventede fremgangsmåte når man skal ta opp en sak – bruker tjenestevei og tar man det opp med lederne.

### 4.3 Samlet vurdering av hva og hvordan

Vi har nå fått et innblikk i et utvalg saker som noen medarbeidere innenfor utdanningssektorene har tatt opp, og hvor de har opplevd ulike former for begrensninger i ytringsfriheten. Hensikten og motivasjonen til informantene har variert, men fellesnevneren er at de omtalte forhold har blitt oppfattet som kritikkverdige, noe som har utløst handling. Enten det gjaldt selve saken eller det gjaldt brudd på beslutningsprosedyrer. Den underliggende motivasjonen for aktørene er skolens brukere, og de frykter at manglende ressurser, dårlige beslutninger, omorganiseringer og svake lærere skal gå utover elvene og undervisningen. Samtidig handler utdanning, undervisning og styring av skolene om politiske prioriteringer, om arbeidsmiljø, profesjonsinteresser, og pedagogiske innretninger for å nevne noe. Basert på materialet fra skoleinformantene kan vi utlede fire hovedbegrunnelser for å varsle / handle:

- Flere av informantene tok i bruk sin borgerrolle og begrunnet sine ytringer med et ønske om å ta del i den offentlige debatt.
- Andre henviste også til demokrati, men da mer som aktører i en beslutningsprosess. De oppfattet at de som ansatte og berørte parter verken var hørt eller inkludert i de politisk-administrative beslutningsprosessene. Informantene har påpekt og kritisert saksbehandlingsfeil fra kommunens side. Dette har medført at de ikke har sett andre muligheter enn å mobilisere foreldre og å gå til pressen. De som klagde på feil ved fremgangsmåten, var ikke overraskende også uenige i forslaget til vedtak som var utformet.
- Sakene til informantene handler også om å utøve plikten til å svare på henvendelser og gi informasjon – noe som ligger i ansatterollen – ved at de har svart på henvendelser fra presse
- En av sakene dreide seg om arbeidsmiljøet og et forsøk på å endre en praksis som har utviklet seg over tid.

Vi ser at innholdsmessig handler sakene i mindre grad om direkte ulovligheter eller umoralske/ illegitime forhold slik definisjonen på en varslersak er ut fra amerikansk litteratur og arbeidslivslovutvalgets innstilling (jf. innledning). Fellesnevneren er, som vi har pekt på ovenfor, informanter som forteller om negative reaksjoner og begrensninger på uttale retten. I denne studien er vi heller opptatt av kommunikasjons- og ytringsbetingelsene, og det fremgår ut fra reaksjonene på medarbeidernes varsling at disse betingelsene er forskjellige innenfor de ulike organisasjonene informantene tilhører.

Informantenes fremgangsmåte er, som vi har sett, at en rekke av dem har valgt å ytre seg eksternt. Dette er begrunnet i:

- enten at det har vært en nødløsning fordi de ikke er inkludert i beslutningsprosessen
- eller at formålet har vært at man nettopp ønsket å ytre seg til allmennheten.

I de fleste av tilfellene har informantene på tidligere tidspunkter ytret seg kritisk til sine ledere om for eksempel budsjettsituasjonen. Vedkommende som skrev leserinnlegg presiserte at hun uttalte seg allment, noe som er etter boken for hvordan man skal gå frem. I omorganiseringssaken ble nettopp fremgangsmåten sterkt kritisert av ledelsen, blant annet fordi det



ble oppfattet å være en ironiserende tone i skrivet til informantene, og at det interne kommunikasjonssystemet ble benyttet til å kontakte øvrige kollegaer. Denne fremgangsmåten ble brakt inn til kommuneadvokaten for vurdering. Vedkommende avviste at bruken av kommunikasjonssystemet var ulovlig. Når det gjelder bruk av ironi og latterliggjøring, er det uavklart hva som er korrekt norm (Myklebust 1997), men det kan tale til informantens fordel at de kun henvendte seg til kollegaer som var i samme fagforening.

Rektorene og læreren i materialet har i hovedsak gitt beskjed til media eller ledelsen ut fra en bekymring for elevene, og særlig har det vært en bekymring for at økonomiske nedskjæringer kan gå ut over de svakeste elevene. Flere av disse sakene har kommet på den politiske dagsorden uten at skolene har vært informert i forkant, og informantene peker på manglende medvirkning og saksbehandlingsfeil. I fire av sakene er hovedfokuset arbeidsplassen i form av at det foreslås organisasjonsendringer eller det er ukulturer og dårlig arbeidsmiljø på arbeidsplassen. Disse sakene vil i mer avledet form handle om brukerens interesser og behov. I tre av sakene var det ikke informantene som tok initiativ til at omtale av forhold på arbeidsplassen kom ut, men var et resultat av at media eller arbeidstilsynet tok kontakt, eller en del av arbeidspraksis.

### **Fremgangsmåten**

Fremgangsmåten til informantene fremstår med ett unntak å være i tråd med forventet fremgangsmåte, i den forstand at samtlige hadde meldt i fra om sine synspunkter i forkant. En del opplevde at de ikke ble informert og hørt i den politisk-administrative beslutningsprosessen og at det var svært kort tid igjen til beslutning, og derfor mente at de måtte bruke media og aksjonsformer for å hindre at det de mente var en dårlig saksbehandlingsprosess (og en dårlig sak) ble vedtatt av politiske myndigheter. I den saken som trolig ikke kan anses som skilte seg ut med hensyn til fremgangsmåte, gikk rektor direkte i media og kritiserte ledelsen i kommunen. Hun peker på at hun på gjeldende tidspunkt var ny i stillingen, og ville i dag først ha gått tjenestevei. At erfaringene hennes i dag også er at hun ville vært svært forsiktig med å uttrykke kritikk, er noe vi skal komme tilbake til nedenfor.

### **Ledersynspunkter**

Hva sier leder om hva som bør være grunnlaget for at arbeidstakere varsler internt og eksternt? Vi har intervjuet en skolesjef i en større kommune, og hun peker på at hennes grunntanke er at kommunikasjon og åpenhet er nøkkelord i god ledelse og drift av skolesektoren. Det betyr at det er særdeles viktig at forhold på skolene blir tatt opp på møter, og i kontakt med henne som ansvarlig for skole. På spørsmål om hvor hun mener grensen for å ta opp ting eksternt skal trekkes, fremholder hun på generelt grunnlag at:

«Vi sier til rektorene at de kan gå ut og beskrive konsekvenser. Og, eksempelvis hvis det er en budsjettsak, at kommunene følger opp en økonomisk villet politikk fra statlig hold. De kan si at dette får faglige utfordringer, *men* du kan ikke si at dette er et dårlig vedtak. Det går en grense ved at man kan ikke omtale kollegaer og ledelse at de er teite og at beslutningen er dårlig. Det er viktig at rektorene orienterer ledelsen om

kontakt med media. De har et stående tilbud om å ringe til meg å spørre om råd – det betyr ikke at de får munncurv!»

## 4.4 Om effekter, reaksjoner og konsekvenser

Effektene av å varsle eller å ta opp kritikkverdige forhold skal ideelt sett, gitt at kritikken har hold i seg, føre til at forholdene endrer seg til det bedre. Det foreligger lite forskning om hvilke effekter varslingen har hatt for selve sakene (Miceli og Near 2002). Blant sakene som er beskrevet ovenfor var det kun en sak med klar effekt, og to som trolig kan hevdes å ha endret seg etter at det ble sagt i fra. Skolen som skulle nedlegges ble ikke lagt ned etter at rektor, sammen med foreldre, aksjonerte. På skolen hvor det hadde vært en ukultur med drikking med elevene, ble det til dels tatt affære etter at informanten var sluttet, men kollegaene på skolen fremholder at arbeidsmiljøet ikke har endret seg vesentlig. I forhold til skolesammenslåingssaken ble vedtaket om å ansette en resultatsenhetsleder tidsavgrenset til en prøveperiode på ett år. Samlet sett må det nok konkluderes med at effektene av å si ifra og å protestere var magre. Delvis kan dette trolig forklares ved sakens natur: som representant for en særinteresse kan man ikke forvente, og skal trolig heller ikke ha, direkte gjennomslag i en politisk beslutningsprosess. Flere av sakene dreide seg nettopp om rektorer som gikk ut i media for å medvirke i kommunens beslutningsprosesser eller at de ytret seg til allmennheten for å delta i den offentlige debatt. Likevel berører flere av disse sakene et viktig poeng – mangelfull involvering av aktører som blir direkte berørt av et vedtak.

Fra varslerlitteraturen er vi kjent med at mange av varslerne opplever en rekke negative konsekvenser. De mister jobben, ødelegger karrieren, blir trakassert og mobbet av kollegaene og lederne. Sykemeldinger og psykiske helseskader er heller ikke uvanlig. Enkelte rapporter også at privatlivet får seg en «trøkk»: ekteskap rakner og ens sosiale nettverk blir kraftig redusert. Informantene i skolesektoren har, med unntak av to stykker, ikke erfart at konsekvensen av varslingen har gått ut over privatlivet. I perioden mens saken, og til dels uoverensstemmelsene med ledelsen pågikk, var det som noen påpeker tøft, men det var også tøft å være i media og å stå i rampelyset. To som opplevde, og fortsatt opplever at de har fått redusert livskvalitet som følge av sakene de tok opp, beskriver en historie preget av svært urimelig behandling. De opplevde og opplever urettferdigheter og krenkelser som går ut over selverdet og deres faglige integritet. Eksemplene med reprimande for å sende julebrev til foreldrene, og til dels hånlige respons fra ledelsen på det som informanten karakteriseres som lærerfyll med elevene, illustrerer noe av situasjonen. En av dem forteller:

«Dette preger meg hver eneste dag. I perioder har det vært mye snakk om dette. Familien lider litt med dette. (...) Det er trakassering og jeg har opplevd det som krenkelser og som urettferdig. Det å kalle det en konflikt mellom to parter, det er ikke riktig. Kjernen er at det er en ukultur som opprettholdes av en maktelite på skolen og hvor andre settes i en låst situasjon hvor folk har ting på hverandre.»

De fleste informantene har ikke opplevd stagnerende karrieren. En har imidlertid skiftet jobb som resultat av varslingen, og en annen har opplevd at hun må gjennom uvanlig omfattende

de ansettelsesprosesser i forhold til hennes fartstid, resultater og erfaringsbakgrunn i kommunen. Det er imidlertid interessant å merke seg at de fleste informantene, trass i at de mente at det var deres plikt ut fra moralske, profesjonelle og lojalitetsmessige forhold å si ifra, beskriver en opplevelse av at de ikke bør være for synlige i media og at de ikke må oppfattes som «urokråker». Dette er et fenomen som kan tolkes som et første steg mot en «corporate culture of silence», som i varslerlitteraturen beskrives som en konsekvens av et dårlig ytringsklima i en organisasjon (Kohn, Kohn & Colapinto 2004:xii).

Fellestrekket ved samtlige av informantene er at de har opplevd begrensninger i ytringsfriheten, og reaksjonene som kom fra ledelsen strakk seg fra en anbefaling om å ikke trykke et innlegg til trusler om oppsigelse og skriftlig reprimande. Vedkommende som ble anbefalt å ikke bruke media for et leserinnlegg, hadde spurt rådmannen om råd, og fremholdt at da var det for så vidt rimelig å ta inn over seg synspunktet til rådmannen. For denne informanten stoppet saken der, men for mange av de øvrige informantene erfarte de at det var en rekke subtile tilbakemeldinger som fløt i systemet. En beskriver at det opplevdes som at «man blir sett på som en “pain in the ass”», og man hører meldinger som «tyter du igjen» og «nå begynner hun igjen». En av informantene som opplevde å bli kalt inn på teppet og fikk etter hennes syn kraftig kritikk, beskrev situasjonen som at det hersket et ubehag og stor usikkerhet, og det var fremmet en trussel om oppsigelse, og det var en rekke rykter i ettertid.

«Det var en fryktelig presset periode. Det skjer noe i en organisasjon når man er presset. Det blir litt skarpere kanter.» (informanten fra omorganiseringssaken).

Arbeidsfellesskapets innstilling til informantene ble i liten grad endret. Tvert imot er det viktig å merke seg at det var mange positive reaksjoner. Om ikke ledelsen syntes det var positivt med kritikk, så rapportere samtlige av informantene om at kollegaer, men også foreldre og elever, ga mye positiv respons på informantenes ytringer. Dette kan være en medvirkende årsak til at de fleste informantene ville gjort det samme igjen, trass i at det i liten grad hadde effekter på selve utfallet av sakene. Nå må det tilføyes at flere klagde på saksbehandlingsfeil ved kommunens beslutningsprosess, og det kan ha vært effekter av innsigelsene som ikke vi eller informantene har fanget opp.

### **Om organisasjonsendringer og råd**

Vi spurte også informantene om de hadde råd å gi til andre som kom i samme situasjon eller om det var noe de selv ville gjort annerledes. Flere av informantene knyttet dette til organisasjonsendringer i kommunen og til endringer i rollekrav.

«Utviklingen er at det blir mer og mer krav om lojalitet, ikke munnkurv, men det fremstår som klare meldinger om at når vi har fått en ramme så forventes det en lojalitet til det som er bestemt. Det skyldes endringer i måten man organiserer på. Omleggingen har ført til at det er en rammetildeling. Dette har ikke lærerne / personalet fått med deg. Vi kommer i en pressituasjon. Som rektor er det vanskelig for meg, for jeg ser deres utfordringer og skuffelser når de ikke kan gjøre slik de hadde planlagt. Jeg bringer dette opp i systemet, men vi får ikke tilbakemelding. Det største problemet er at vi ikke får være med.»

En av informantene knyttet dette til betydningen av rolleforståelse:

«Hvis tilsvarende situasjon oppstod nå, så ville jeg hatt en dialog med nivået over meg. Dette for å klargjøre min rolle, høre deres oppfatninger om ulike handlingsvalg. Jeg tror det blir enda viktigere å gå gjennom med seg selv hva som er rollen og forpliktelser. Det går i to retninger; som ansatt og profesjonsutøver.»

Når informantene peker på at det blir enda viktigere å klargjøre roller, relaterer hun det til endringer i kommunestruktur og ledelsesformer. Andre har negative erfaringer med toinstansmodellen som en rekke kommuner benytter, og er pessimistisk på vegne av skolesektoren og det demokratiske klima i kommunen.

«Så begynte kommunen med toinstansmodell og det betød rollekonflikter for rektorer som har ansvar for budsjett og personell.. Og da begynte også klimaet å bli strammet til (...). Vi har et politisk miljø som er usynlig. Det er cirka xx tusen i kommunen og totrinnsmodellen gjør at rådmannen blir enerådende. Problemet er at er du ikke med, vel så er du ute. Folk blir forsiktige og uttaler seg ikke. (...) Mange av de i rektorkollegiet har gitt opp og mange har sluttet. Vi sliter i kommunen.»

Langs samme linje er en av de øvrige informantene, som på spørsmål om hun ville gått ut i avisen igjen, var helt klar på at hun ikke kom til å bruke media igjen:

«Nei, det ville ikke blitt godtatt. Det er sagt ganske tydelig. Det er ikke noe foran lenger hvor vi kan se det som er problemer. Vi blir holdt nede – mangel på informasjon – og blir ikke spurt om hva som er behovet.»

Av mer kontante råd til de som skal varsle, fremmet tillitsvalgtinformanten noen punkter hun syntes er viktig å huske på:

- Ikke være følelsesmessig
- Huske å være saklig
- Ikke bygge opp under mytene om at lærere er sytete
- Søke hjelp hos andre

En av informantene fra omorganiseringssaken slutter seg til sistnevnte punkt og fremholder at de «burde spurt tillitsvalgte om råd – gått sammen med fagforeningen. Og gjort flere taktiske vurderinger.» I forhold til de som var i media, var det en som pekte på at; «I ettertid ville jeg nok vært mer bekymret for å si noe gærent til pressen. Det får store konsekvenser.» En viktig dimensjon ved varslerproblematikken som vi i dette notatet i liten grad berører gjelder forholdet til media. Flere pekte på at det kunne være problematisk, eller var svært skeptisk til, at media vridde sakene og hadde uintenderte konsekvenser.

Majoriteten av informantene nevnte viktigheten av at man brukte rett fremgangsmåte når saker ble tatt opp. Det gjaldt både i forhold til intern varsling, men særlig viktig i forhold til eksterne instanser. Dette er i overensstemmelse med hva leder mener er viktig i forhold til media og offentlig ordskifte. Et annet interessant spørsmål er hvordan det er når leder skal være varsler. Lederen vi har intervjuet har myndighet som rådmann på feltet skole – «jeg møter som rådmann på dette feltet.» Hun fremholder at «Man går i linjen, det vil

si til rådmannen. Hvis det er vedkommende som er problemet, så til neste ledd. Poenget er; man går tjenestevei!!!» Lederen stiller seg i liten grad åpen for at hun selv skulle gå ut i media på selvstendig initiativ i forhold til egne saker eller som politiker/ privatperson. Hun mente det ville komme i konflikt med hennes rolle og ansvar som skolesjef.

Samtlige av informantene i skolesektoren beskriver et omfattende nettverk bestående av foreldre og elever, kollegaer, fagforening og profesjonsfora som eksempelvis jevnlig rektortreff. Bruken og støtten fra disse ulike partene var ulik. De fleste erfarte at brukerne, foreldre og elever, støttet opp om at de sa ifra om saken. De mobiliserte tidvis på egenhånd og skapte derved ytterligere blest om saken. Profesjonsforaene ble både brukt som fora for å teste ut synspunkter om en sak og som et forum hvor det ble mobilisert til å ta saker. Fagforeningen var i mindre grad på banen i de sakene hvor det var medieoppslag, men når ting begynte å bli røft og arbeidstakerne opplevde trusler om oppsigelser så beskrives fagforeningen som en god og nødvendig støtte. For fire av informantene ble advokat koblet inn fordi arbeidstakerne mente seg urimelig behandlet og fryktet for arbeidet sitt.

## 4.5 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet presentert et utvalg saker fra skolesektoren hvor informantene har fortalt med sine stemmer hvordan de har gått frem når det har tatt opp forhold ved skolesektoren som de på ulike måter har ment er kritikkverdige. Vi har også presentert en leders synspunkter på fenomenet kommunikasjon og varsling (som ikke har noe med de konkrete sakene vi fått høre fra informantene). Sakene er sammensatte og vi har sett at informantene i ulike grad har fått negative reaksjoner på sine ytringer. For noen har dette vært personlig belastende, og hatt negativ innvirkning på karriere, men for brorparten har så ikke vært tilfelle. Sakene de har tatt opp har vi kategorisert i fire typer knyttet til brukerhensyn, saksbehandlingsfeil, arbeidsplassen og opplysning av allmennheten. Vi har relatert disse sakene til ulike rollefunksjoner som synes å være utslagsgivende. Vi har også sett at flere har pekt på endrede kommunikasjonsbetingelser i kommunen som resultat av organisasjonsendringer.



## 5 Arbeidstakere i pleie- og omsorgssektoren

I dette kapittelet skal vi se nærmere på erfaringene til seks arbeidstakere som har varslet i pleie- og omsorgssektoren. I tillegg er en leder intervjuet på generelt grunnlag. Informantene jobbet på varslingstidspunktet i ulike kommunale organisasjoner, geografisk spredd over det ganske land. Tre av informantene var ansatt i kommuner der det er anlagt flat struktur, og der personal- og budsjettansvaret var delegert til resultatenhetsledere. De øvrige informantene var på gjeldende tidspunkt ansatt i kommuner med flere ledernivåer, og der det ikke var gjennomført vesentlige endringer hva gjelder organisatorisk struktur. Vi er ute etter å avdekke hvorfor arbeidstakerne valgte å varsle og hva det ble varslet om. Videre vil vi synliggjøre informantenes fremgangsmåte, og avslutningsvis i kapittelet kommenterer vi de konsekvensene som varslingen har fått – både for arbeidsorganisasjonen og for varsleren selv.

### 5.1 Om pleie- og omsorgssektoren

Pleie- og omsorgssektoren har vokst voldsomt både med hensyn til brukere og ansatte siden 1970-tallet. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at en tredjedel av kommunens netto driftsutgifter gikk til denne sektoren i 2003.<sup>5</sup> Pleie- og omsorgssektoren retter seg mot eldre pleietrengende og mennesker i alle aldre med nedsatt funksjonsevne. Sektorens store beslag på kommunale driftsutgifter har medført sterkt fokus på effektivisering i løpet av 1990-årene. Samtidig preges beboerne på pleie- og omsorgsinstitusjonene av å være svært svekket ved innleggelse. Grunnen er blant annet å finne i økt levealder, samtidig som politikken innenfor sektoren i de senere år har gått i retning av å tilby tjenester hjemme, ut i fra en tankegang om at det er bedre både for brukerne og den kommunale økonomien at eldre mennesker får bo så lenge som mulig i sitt hjem.

Pleie- og omsorgssektoren er kjennetegnet av noen spesielle trekk. Sektoren er svært kvinnedominert. Videre finner vi en stillingsstruktur preget av deltidsstillinger, og også et stort innslag av små stillingsbrøker. Vi finner arbeidstakere både med og uten relevant formell utdanning, og vi finner ulike typer utdanning og stillingskategorier. Den største arbeidstakergruppen er hjelpepleierne. I løpet av 1990-tallet har vi sett en økende profesjonalisering av denne arbeidstakergruppen – ikke minst har Norsk Helse- og Sosialforbund og senere Fagforbundet – hatt et sterkt fokus på rammene for utføring av hjelpepleieryrket, utdanning og sentrale rekrutteringsplaner.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> SSB, Utvalgte nasjonale nøkkeltall. Kommuner. <http://www.ssb.no/kommregnko/tab-2004-06-29-04.html>

<sup>6</sup> Norsk Helse- og Sosialforbundet og Norsk Kommuneforbund dannet sammen Fagforbundet i 2003.



### **Plassering i det kommunale hierarkiet**

En undersøkelse om ansattes medvirkning og innflytelse innenfor seks norske kommuner viser at arbeidstakere i pleie- og omsorgsykker vurderer sin egen innflytelse som lavere, sett i forhold til andre arbeidstakere (Trygstad 2004). Videre viser forskning at eksempelvis hjelpepleiere opplever sine arbeidsforhold som mindre autonome, samtidig som de også opplever å ha færre kanaler og påvirkningsmuligheter enn høyt utdannede arbeidstakere (Rødvei 2000). Empirisk forskning viser også at tilgangen på diskusjonsfora for sektorens arbeidstakere er en mangelvare. Stort tidspres, trange økonomiske rammer og krevende brukere gjør at det er store utfordringer knyttet til å få tid og rom for grundige diskusjoner relatert til brukerne, arbeidsoperasjonalisering og praksis i ansattegruppen. (Sollund m.fl. 2004). De rasjonaliserings- og effektiviseringsprosessene som har preget den kommunale pleie- og omsorgssektoren i løpet av de siste år har også medført at arenaer for kommunikasjon blant arbeidstakerne har blitt færre, samtidig som tidsbruken på hvert møte har blitt mindre (Moland 2002).

En undersøkelse i 12 norske kommuner viser at hver tredje arbeidstaker innenfor pleie- og omsorgssektoren unnlater å ta opp forhold som de oppfatter som kritikkverdig på arbeidsplassen i frykt for represalier, og like mange svarer at de mangler fora for å diskutere forhold tilknyttet arbeidssituasjonen (Sollund m.fl. 2004). Dette er data som er bekymringsfulle, særlig tatt i betraktning at Arbeidslivslovutvalgets innstilling (2004:5) vektlegger viktigheten av at arbeidstakere som arbeider med pleie- og behandlingstrengende brukere ytrer seg:

«Spørsmålet om varslere er aktuelt særlig i offentlig sektor, blant annet i helsevesenet, hvor både brukere, pårørende samt allmennheten kan ha interesse av å vite hva som foregår og eventuelt få informasjon om kritikkverdige forhold. Etter hvert som samsfunnsutviklingen i stadig større grad legger til rette for brukerorientering og kundekrav, øker allmennhetenes interesse i det som tidligere ble sett på som rene bedriftsinterne forhold» (ibid.s.449).

### **«Den andre» som motivasjonsfaktor**

En viktig del av det å være betalt omsorgsperson er å utføre det Hochschild (1983) kaller emosjonelt arbeid. Når man utøver emosjonelt arbeid står en i en direkte samhandlings-situasjon og har en direkte kontakt med brukeren, og får betalt for å være omsorgsfull, imøtekommende og blid (Sollund m.fl. 2004). Rasmussen (2000) finner at arbeidstakere i frontlinjeyrker, eksempelvis innenfor pleie- og omsorg, i stor grad motiveres av arbeidets innhold og ønsket om å gi brukerne god omsorg. Dette innebærer blant annet at arbeidstakeren tar i bruk de følelsesmessige sidene av seg selv for å definere de hjelpetrengendes behov, og ikke minst for å imøtekomme disse behovene på en tilfredsstillende måte.

Selve tjenesten – eller omsorgen – produseres i møtet mellom omsorgsarbeideren og brukerne. Det er rimelig å anta at den emosjonelle siden av omsorgsarbeidet blir enda viktigere i en situasjon der økt brukerfokus retter store krav til kvaliteten på de tjenestene som utføres, og der det legges opp til at den enkelte arbeidstaker i stadig større grad skal kunne treffe beslutninger som angår tjenestemottakeren. Samtidig har vi omtalt at kommunene i dag må forholde seg til strammere kommuneøkonomiske rammer (se kapittel 2). For



arbeidstakeren vil man derfor lett havne i et krysspress der ulike roller sloss om plassen. Vike og medforfattere skriver at forholdene for omsorgsarbeideren er preget av:

«(...) en svært sterk opplevelse av å ikke kunne imøtekomme overveldende forventninger og krav fra dem som etterspør deres tjenester, så vel som fra dem som spesifiserer betingelsene tjenestene skal gis under» (Vike m. fl. 2002:10).

Sitatet over illustrerer en mulig konflikt mellom de kravene en arbeidstaker kan møte i sine ulike roller: som ansatt, som profesjonsutøver og som borger. Som det vil fremgå av fremstillingen under har også flere av våre informanter valgt å varsle fordi de opplevde at de gjeldende arbeidsbetingelsene ikke ivaretok brukernes eller beboernes behov for pleie eller omsorg.

## 5.2 «Våre» informanternes fortellinger

Informantene i denne gruppen er ulikt plassert i den hierarkiske struktur, og de arbeidet på varslingstidspunktet som assistenter, hjelpepleiere, vernepleiere og mellomledere. En av informantene var hovedvernombud. Verneombudets rolle er i denne sammenheng interessant. Som vi omtalte i kapittel 2, og som vi kommer tilbake til senere i dette kapitlet, er det å varsle internt om kritikkverdige forhold på arbeidsplass en viktig del av verneombudets rolle. Man kan derfor forvente at det er større aksept for at verneombudet varsler enn andre.

De tillitsvalgte som inngår i informantgruppen var ikke blant varslerne, men deltok på intervjuet etter informantenes eget ønske. Disse tillitsvalgte hadde vært involvert i prosessen i etterkant av varslingen, og ga under intervjuet sin vurdering både av alvorlighetsgraden i det det ble varslet om, og prosessen forut for, og i etterkant av varslingen. Slik sett er tillitsvalgte med på å gi de to informantintervjuene økt troverdighet.

Også lederrollen er interessant. I kapittel 2 omtalte vi at lojalitetskravet til ledere er sterkere enn for øvrige ansatte i kommuneorganisasjonen. På samme tid kan det hevdes at det å melde fra om uholdbare forhold til ledernivået over er en vesentlig del av lederrollen. En arbeidstakers plassering i den organisatoriske struktur vil også gjerne ha sammenheng med tilgang på nettverk og formelle og uformelle kanaler for kommunikasjon. Lederes erfaringer med å varsle gir oss derfor indikasjoner på om posisjon i denne sammenheng er relevant for utfallet.

I alle de nedenfor nevnte sakene har varslerne forsøkt å ta opp det de har opplevd som uholdbare forhold med sin leder, uten at dette har gitt resultater. Manglende involvering av leder har medført ytterligere varsling – både internt og eksternt. Informantene har valgt media, arbeidstilsynet og politikere som «siste mulighet».

### Varsling til media

Denne arbeidstakeren har ansvar for rengjøring på et sykehjem. I sin ansettelsestid har hun opplevd å bli mer og mer isolert i sin hverdag. For noen år tilbake siden var hun en av fem

som hadde ansvaret for rengjøringsarbeidet på sykehjemmet. Innsparinger og omorganiseringer har medført at Gro i dag fungerer som et bestillingsledd for rengjøringen, som utføres av eksterne aktører. Hun valgte for noe tid tilbake å varsle om det hun opplevde som uhygieniske forhold på avdelingene. Dette skjedde:

Flere avdelingsledere klaget til Gro om dårlig renhold. Gro kontaktet sin nærmeste leder, og fremla saken, men fikk beskjed om at dette ikke var noe hun skulle bry seg med, det skulle ordnes. «Jeg var jo bekymra for brukerne, og fikk den overhøvlinga. Hvem ville ikke da ha reagert?» Gro kontaktet sin leder gjentatte ganger, men ingen ting skjedde. Selv opplevde hun ubehagelige kommentarer fra det øvrige personalet. Det var da Gro varslet: «Jeg hadde fått nok og sendte en e-post til lokalavisa. Jeg hadde jo ikke tenkt at det skulle bli noe mer – jeg ville bare få det ut!» Gro hadde ikke diskutert renholdet, eller sin fremgangsmåte med verken verneombud eller tillitsvalgte. Hun hadde heller ikke diskutert dette med øvrige kollegaer på sykehjemmet. Hennes varsling kan derfor beskrives som spontan.

Interessen for dårlig renhold på sykehjemmet var imidlertid stor blant journalistene i avisa. Og det ene tok det andre. Journalister ringte, og til slutt sa Gro ja til å stille opp til intervju. Under intervjuet ønsket journalisten også å ta bilder av det dårlig rengjorte hjemmet, noe Gro til slutt gikk med på. Resultatet var at et relativt stort oppslag i lokalavisa dagen etter. Gros varslig fikk store konsekvenser, noe vi skal komme tilbake til i siste del av dette kapitlet.

### **Varsling til arbeidstilsynet**

Tre av våre informanter har, etter gjentatte forsøk på å løse forhold internt, kontaktet Arbeidstilsynet. To av informantene hadde på varlingstidspunktet avdelingslederansvar i boliger for psykisk utviklingshemmede, og er utdannet vernepleiere. Den tredje informanten var på gjeldende tidspunkt hovedverneombud på et sykehjem, der hun også arbeidet som pleieassistent.

Informantene med lederansvar hadde opplevd uholdbare forhold både for brukerne og de ansatte over lenger tid, da varslingen ble utløst. Forholdene hadde vært diskutert gjentatte ganger i ansattegruppa, og i følge våre informanter var det en omforent oppfatning om at «situasjonen var uholdbar». I det ene tilfelle dreide det seg om for lite ressurser – både i form av kompetanse og ansatte – til å håndtere en svært utagerende beboer, som både skadet seg selv og de ansatte. Sykemeldingene «haglet inn». Arbeidstilsynet var inne i denne saken i to omganger. Den første gangen resulterte i at tilsynet ga kommunen et pålegg, som kommunen i liten grad forholdt seg til. Den siste gangen var det leder som selv skrev brev. På dette tidspunktet var det i følge lederen fare for både beboerens og de ansattes liv. Beboeren hadde gått til angrep på en arbeidstaker, som ble fysisk skadet av sammenstøtet. Episoden skjedde under ferieavvikling, og hun fikk ikke tak i sin nærmeste leder, og heller ikke lederen over der igjen. Inspektøren vedtok stengning av boligen inntil kommunen hadde fått laget en tiltaksplan i forhold til både beboeren og de ansatte.. I det andre tilfelle beskrives forholdene slik:

«Brukerne kunne for eksempel ikke bade, for det var ikke plass til å sikre dem. Noen av disse var svært dårlig fungerende og spastiske som bruker bleie. Kroppsvask er ikke tilstrekkelig. Rullestolbrukerne måtte gå på do på soverommet fordi vi ikke hadde plass

til dem på badet. For oss som jobbet der ble det gale arbeidsstillinger og mange tunge løft. Foreldrene reagerte – de syntes tilbudet var for dårlig – men klaget ikke oppover fordi de tross alt var av de heldige som i det hele tatt hadde et tilbud.»

Den siterte informanten skrev gjentatte brev til distriktssjefen om forholdene i boligen. Hun hadde også uformell kontakt med tillitsvalgt og verneombud. Grunnen til at denne kontakten var uformell, begrunner hun med at hun som avdelingsleder hadde klare instruksjoner om å gå tjenestevei. Etter et år hadde fortsatt ingen ting skjedd. Til slutt ble kommunens hovedvernombud og vernombud enige om å koble arbeidstilsynet inn i saken. Vår informant skrev under på brevet: «for å vise at jeg støttet verneombudet, men det skulle jeg aldri ha gjort.» Det å underskrive brevet ble tolket som «illojalt». Henvendelsen til arbeidstilsynet medførte tilsyn og påfølgende pålegg for kommunen. For vår informant ble arbeidsforholdene etter dette uholdbare, og hun valgte å slutte.

Som vi skal komme tilbake til under, oppleves varsling i alle våre tilfeller fra pleie- og omsorgssektoren som traumatisk, også av de som er gitt en klar rolle som varslere – verneombud.<sup>7</sup> I dette tilfelle ble varslingen utløst på grunnlag av turnuslister under sommerferieavviklingen på et pleiehjem. Det var lagt opp til underbemanning på samtlige avdelinger, og «vaktlistene var uholdbare». Hovedverneombudet tok kopi av alle vaktlistene og kontaktet daglig leder. Enhetslederne var på dette tidspunktet i ferie. Hovedverneombudet ga daglig ledere en ukes frist til å rette opp vaktlistene, men ingen ting skjedde. Deretter kontaktet informanten arbeidstilsynet, som gjennomførte tilsyn: «De holdt på å stenge hele greia. Men ga i stede dagsbøter.» Situasjonen ble etter dette bedret, men hovedverneombudet sier selv hun «ble svartelista». Til tross for at hovedvernombudet hadde kontaktet leder, koblet hun ikke inn tillitsvalgt i forkant av varslingen til arbeidstilsynet. Med hensyn til etervirkningene av varslingen sier informanten at dette nok var «lite gjennomtenkt». Informanten opplevde imidlertid at det hastet å aksjonere, fordi «dette var en her og nå-situasjon som det måtte gjøres noe med raskt.»

### **Varsling til politikere – Vi gjorde ikke jobben vår!**

Blant våre informanter fra pleie- og omsorgssektoren er det en som har valgt å kontakte politikere. Vi velger å beskrive denne saken noe mer utfyllende, fordi den understreker et gjennomgående trekk i alle sakene fra pleie- og omsorgssektoren – manglende reaksjoner fra ledere det varsles til.

Denne saken handler om opplevd mangelfull kommunikasjon om forhold tilknyttet det daglige arbeidet og beboernes situasjon på et pleiehjem. Det ble sjeldent tid til en skikkelig gjennomgang av beboerne under overlappsmøtene: «Når du i stedet får meldinger når du står og dusjer eller hva du enn gjør, så går det ikke inn på samme måten». Det som utløste Annes varsling var et dødsfall under vekten. Under rapportering fikk Anne og hennes kollega utilstrekkelig informasjon om en beboer – som kun ble omtalt som «litt dårlig». Syke-

<sup>7</sup> Det står i gjeldende arbeidsmiljølov at verneombudet er ”arbeidstakernes representant i arbeidsmiljø saker”, og at vedkommende har en rolle i å kontrollere at lovens krav til arbeidsmiljøet blir oppfylt. I § 26 står det blant annet at vernombudet skal ”se til” at virksomheten er innrettet i henhold til lovens krav og at verneombudet skal ”påse” at nærmere angitte forhold er forsvarlig med hensyn til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velverd.” (NOU 2004:5, s. 217-218).

fravær medførte at de var underbemannet på jobb denne kvelden, og forholdene blir beskrevet som kaotiske på grunn av urolige beboere. Anne og kollegaen skjønnte i løpet av vaktene at den «litt syke» beboeren var døende:

«Før dette hadde vi prøvde å ringe etter ekstravakter, men vi hadde egentlig ikke tid til å ta så mange telefoner. Vi fikk til tak i sykepleier i bakvakt og hun ringte vakthavende lege. Da de kom var han død. Da hadde vi løpt ut og inn av rommet, passet på de andre og tatt telefoner. Ingen hadde sittet ved han, gitt ham omsorg og pleie. Det var aldri tid til det. I ettertid tenker jeg tilbake på det som et kaos. Det er liksom et ufravikelig krav dette om at ingen skal dø alene på institusjon. Jeg gikk hjem etter den vakta og følte meg helt jævlig.»

Dette var ikke første gangen at Anne hadde opplevd å gi det hun omtaler som utilstrekkelig pleie. Arbeidsdagen var i utgangspunktet stram, og ved sykefravær ble tiden svært knapp:

«Hva slags pleie og omsorg er det du gir når du putter en beboer ned i en rullestol for å få henne på do når du vet at hun helst skal gå for treningens skyld? Eller når du sitter og mater og nærmest stapper maten i munnen fordi du har fire andre du skal til? Eller når du tar et litt for hardt grep når du skal løfte fordi du har dårlig tid? Og du tenker bare på alle gjøremålene og glemmer menneskene? Nei – det var ikke første gangen – men det var nok dråpen.»

#### **Hvordan foreløp varslingen?**

Anne tok hendelsen opp på jobb dagen etter. Hun snakket først med hjelpepleieren som hadde stått for rapporten den ettermiddagen. Svaret Anne fikk var at hun *hadde* gitt beskjed om at beboeren var dårlig. Dette var likevel ikke registrert. Anne gikk videre til sin leder og la frem sine erfaringer:

«Jeg sa at dette var uholdbart og at vi trengte en gjennomgang av rutiner – ikke minst i forhold til rapport. Leder sa at vi har alle rutiner og klare instruksjoner på hvordan vi skal forholde oss. Og så sa hun: 'Det er jo ikke unaturlig at folk dør.' Det endte med at hun sa hun skulle se på det. Jeg følte at hun delvis la skylden på meg for at jeg ikke hadde fulgt rutinene, og delvis at hun beskyldte meg for å overdramatisere. Jeg gikk ut derfra og var skikkelig lei meg. Da kom en sykepleier, som også er tillitsvalgt. Vi satt oss ned og prata. Jeg kjente henne litt for vi hadde hatt noen vakter sammen. Det var veldig OK. Hun oppfordret meg til å gå til min TV (tillitsvalgte, vår tilføyelse) hvis ikke lederen gjorde noe.»

Et par uker gikk uten at noe skjedde. Historien ble ikke snakket om. Anne kontaktet derfor sin tillitsvalgt, men opplevde liten interesse. Også tillitsvalgt beskyldte henne for overdramatisering. Det var en tett relasjon mellom den tillitsvalgte og arbeidstakeren som hadde vært ansvarlig for rapportoverlevering den dagen dødsfallet skjedde. Anne opplevde at den tillitsvalgte ønsket å beskytte vedkommende:

«Men det var jo ikke henne jeg var ute etter. Jeg ville bare at ikke dette skulle skje igjen. Men hun sa vel noe sånn som at vi fikk la saken bero og at uforutsette ting ofte skjer.»

Anne opplevde dette som uholdbart, og kontaktet sykepleieren hun hadde pratet med tidligere og som også var tillitsvalgt. Sammen satte de seg ned og forfattet et internt brev til lederen av helse- og sosialkomiteen. Her ble det argumentert for at manglende tid og ressurser medførte dårlig oppfølging av pålagte rutiner og forskrifter. I brevet ble det også informert om at dette var forsøkt tatt opp med leder, som også fikk en kopi av brevet. Helse- og sosialkomiteens leder tok umiddelbar kontakt. De to ble takket for å ha informert politikerne, og for ikke å ha gått til lokalavisen. Kontakten med politikeren endte med at den aktuelle lederen ble omplassert. Anne selv sluttet i jobben en tid etter hendelsen.

### 5.3 Samlet vurdering av hva og hvordan

De omtalte sakene er knyttet til forhold som dårlige renhold, opplevelsen av å gi utilstrekkelig pleie, og dårlige/farlige arbeidsforhold. Det er normer og verdier tilknyttet både rollen ansatt og profesjonell som har utløst varslingen. Oppsummert har det dreid seg om:

- forhold for brukeren
- forhold for arbeidstakerne

#### Hva varsles det om?

Innenfor pleie- og omsorg flyter forhold for brukeren og arbeidstakeren ofte i hverandre. Eksempelvis vil den nevnte saken med ferieavvikling også berøre beboerne, fordi underbemanning påvirker den pleie og omsorg arbeidstakeren kan gi. Spørsmålet om varsling berører også alvorlighetsgraden i det det varsles om. I arbeidsmiljølovens paragraf 16, nr. 1, tredje ledd, fremgår det at arbeidstakere som blir oppmerksomme på helseskadelige feil eller mangler straks plikter å underrette arbeidsgiver dersom de ikke selv kan rette på dette. Loven sier faktisk at arbeidstakere har *plikt* til å varsle internt om «alvorlige, forutsetningsvis lovstridige forhold.» (ibid.). Denne lovbestemmelsen har våre informanter forholdt seg til, men intern varsling førte i disse sakene ikke frem. Det var først etter at tilsynsmyndigheter, politikere eller media ble koblet inn at den kommunale ledelsen faktisk reagerte. Så kan man stille spørsmål om hvorvidt sakene det ble varslet om faktisk var «alvorlige og/eller forutsetningsvis lovstridige forhold».

I de tre sakene der arbeidstilsynet ble koblet inn, medførte varslingen pålegg, og videre – trussel om stengning – og i en sak faktisk stengning av en bolig for psykisk utviklingshemmede. Dette indikerer at varslerne hadde «gode» saker, sett fra Arbeidstilsynets side. Et annet trekk ved flere av disse sakene er at informantenes valg om å reagere gjerne er et resultat av den berømmelige «dråpen». Varslingen springer ut av en lenger prosess, der ulike faktorer har vært inne i bildet. Til slutt har ytterligere en hendelse medført at totalbildet fremstår som uholdbart. Vi så eksempelvis at i saken der hjelpepleieren kontaktet politikere etter et dødsfall, hadde vedkommende i lenger tid opplevd at arbeidspresset var så stort at hun ikke maktet å gi beboerne det hun opplevde som «tilstrekkelig pleie». Men, til tross for «drå-

pen» er det kun en av våre informanternes varsling – som vi skal komme tilbake til under – som kan karakteriseres som lite gjennomtenkt.

Det å varsle ser ikke ut til å være noe man gjør i utreningsmål. Dette viser også andre undersøkelser. Arbeidstilsynets kampanje «Rett hjem» viste blant annet at arbeidstakere i hjemmetjenesten opplever stort tidspress og – i et relativt stor omfang – vold og trusler i løpet av sin arbeidsdag. Dette er forhold som resulterte i en rekke pålegg for flere av landets kommuner (Trygstad m. fl. 2003). Samme evaluering synliggjør at arbeidstakere innenfor hjemmetjenesten betrakter stort tidspress, vold og trusler som en del av hverdagen. Dette underbygger våre informantintervjuer; det å varsle er i flere sammenhenger noe som springer ut av en kontekst preget av uholdbare forhold over *tid*. Blant våre informanter har vi en leder som på generelt grunnlag viser til at det kan være vanskelig å sette grenser for holdbare og uholdbare forhold:

«Helse- og sosialdepartementet har jo satt opp en liste med punkter der det fremgår hva beboerne har krav på, men de er veldig runde. Så hva er forsvarlig? At man ikke makter å dusje beboerne ukentlig? Tid til å spise? Hva betyr det? Hvis du skulle vært åtte på jobb men tre er syke – er det forsvarlig? Man relativiserer ganske mye i forhold til hva som er forsvarlig.» (leder)

## Hvordan?

Til tross for at sakene er svært ulike har alle en fellesnevner. Samtlige av våre informanter har forsøkt å gjøre ledelsen oppmerksom på kritikkverdige forhold før de har kontaktet henholdsvis media, arbeidstilsynet eller politikere. Det er imidlertid bare to av informantene som har forsøkt å koble tillitsvalgte inn i saken, men i tre av sakene har verneombudet henholdsvis vært informert, eller spilt en viktig rolle i den eksterne varslingen. I tre av varslingssakene har også forholdene det varsles om blitt diskutert, eller blitt forsøkt diskutert i ansattegruppa. I to av disse sakene var lederen for enheten en initiativtaker til diskusjonene, og det var en omforent oppfatning i kollegiet om at «noe» måtte gjøres. I den tredje saken, der varsleren var en hjelpepleier, ble forsøkene på å igangsette en diskusjon, og varsling til leder og kollegaer, møtt med taushet og beskyldninger om overdramatisering. Dette kan indikere at det ikke bare er *hva det varsles om*, og *hvordan man gjør det*, som har betydning for hendelsesforløpet, men også *hvem* det er som varsler. Sagt med andre ord er muligheten for støtte blant kollegaer avhengig av posisjon. I sistnevnte tilfelle var varsleren en hjelpepleier i 20-årene, som satte spørsmålsteget ved måten både hun og arbeidskollegaene utførte sine pleie- og omsorgsoppgaver på. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 6, er dette i samsvar med funn fra andre studier, der det blant annet vises til en sammenheng mellom organisatorisk status og varslingens effektivitet (se Miceli og Near 2002). Samtlige av våre informanter beskriver imidlertid de personlige konsekvensene av varslingen som store – uavhengig av organisatorisk plassering.

Det har blant annet dreid seg om kollegial ekskludering, rykte som en «vanskelig» arbeidstaker, og problematisk forhold til nærmeste leder. Kun ett av tilfellene har medført tjenestepåtale. Med utgangspunkt i hvordan varslingen har forløpt har vi ikke noe belegg for å hevde at dette har preg av en uryddig fremgangsmåte fra varslernes side. Det kan der-



for se ut til at det er trekk ved de ulike arbeidsplassene som kan forklare de reaksjoner som våre informanter har utløst.

## 5.4 Varslings konsekvenser

Under intervjuene har vi vært opptatt av å få kunnskap om konsekvenser av varslingen for arbeidsplassen, og for varsleren selv. I to av intervjuene har informantene hatt med seg tillitsvalgte, dette har også gitt oss muligheten for å høre den tillitsvalgtes syn på både saks- gang og effekter av varsling. Over refererte vi til at varsling til arbeidstilsynet har medført pålegg. Spørsmålet er imidlertid om varslingen har vært effektiv, sett i forhold til hva det ble varslet om.

### Medførte varslingen endringer?

I våre saker har varslingen faktisk medført endringer. Dette er endringer relatert til rutiner, bolig, vaktlistor og ressurser i form av økt bemanning og kompetanse. Varslingen har også i flere tilfeller medført at ledere – som i prosessen unnlot å reagere – i ettertid har blitt omplassert. Vår empiri viser at for arbeidsplassen som helhet kan varsling få positive utfall, men de personlige belastningene beskrives i alle sakene som store. Under gjengir vi ett slik eksempel.

Vi har tidligere omtalt en sak der varsling medførte at arbeidstilsynet vedtok å stenge en bolig. Under stengningsperioden ble beboeren midlertidig innlagt på en psykiatrisk institusjon. Dette ga ansatte mulighet for «time out». På dette tidspunktet var nær halvparten av de ansatte sykemeldte:

«Stengingen førte til at vi fikk hentet oss inn. Jeg fikk gjennomført samtaler med personalet der jeg kartla hvem som var villige til å fortsette i boligen, og hvem som ville flytte over til en annen. Det var faktisk ingen som ønsket å flytte. Vi fikk laget et skikkelig opplegg for hvordan vi skulle takle ulike situasjoner. Vi fikk også mer bemanning og ressurser til ekstern veiledning. I ettertid har vi fått til det meste i forhold til denne beboeren. Han har endret adferd totalt, og det skyldes først og fremst at vi som personale har fått kompetanse på hvordan vi skal takle dette. Vi får nå ressurser til å gjøre jobben vår, og det er bra.»

Resultatet av varslingen var på mange måter vellykket. Arbeidstilsynets stengning medførte selsagt at kommunenes ledelse måtte reagere, noe den tidligere hadde unnlatt å gjøre. Vår informant forteller at hun gjennom flere måneder hadde opplevd at ledelsen over henne «vendte ryggen» til de problemene hun og de øvrige arbeidstakerne sto ovenfor, og det var en klar oppfatning om at dette var forhold som vår informant måtte ordne opp i selv. Dette til tross for at boligen trengte å få tilført ressurser, noe informanten ikke hadde myndighet over. I tråd med internkontrollsystemet handlet også vår informant etter «boka» – der fremgår det at ulykker skal meldes inn til arbeidstilsynet. Belastningene beskrives likevel som store:

»Det har kosta utrolig mye – det var veldig tøft. Jeg ble snakka om. Ikke blant de ansatte men blant ledere. Men jeg fikk støtte av min nærmeste leder. Jeg vurderte å sykemel-

de meg, men følte det ville være feigt. Jeg ble også litt for glad i vin i en periode. Både for avkobling og for å få sove. Det er det tøffeste jeg har opplevd i min arbeidskarriere.»

Informanten mener likevel hun ville gjort det samme i dag, dersom hun kunne snu klokka tilbake: «Det var den eneste muligheten jeg hadde – slik jeg så det der og da – og slik jeg ser det nå.» Til tross for at altså prosessen rundt varslingen var tøff, har forholdene for denne informanten i dag stabilisert seg, og slik sett er dette på mange måter en solskinnshistorie. I andre tilfeller blir vi fortalt om sosial ekskludering og baksnakkelse, og i tre tilfeller har dette medført at varslere har valgt å si opp sin stilling. Det dreier seg blant annet om:

«Jeg opplevde at de endra sin innstilling til meg. Det var ikke noe veldig konkret men jeg merka at det ble stille når jeg kom inn i rommet for eksempel. Jeg hadde liksom sladra. Syte og klage gjør vi i bøttekottet, men når noen ute synes at noe er klanderverdige skal man stå samlet. Jeg opplevde det som ganske ubehagelig å gå på jobb.»

Informanten ble sykemeldt, og valgte under sykemeldingsperioden å si opp sin stilling. Eksempelen er ikke enestående.

Andre forteller om økt overvåking av både kollegaer og leder etter varslingen. En tillitsvalgt forteller blant annet at dersom en leder ønsker å «kvitte seg med en medarbeider» er det på hennes arbeidsplass en tendens til at ledere samler opp det som omtales som avviksregistreringer. I utgangspunktet skal en rekke gjøremål registreres i løpet av en arbeidsdag. Det dreier seg blant annet om bruk av teknisk utstyr, når det er gitt mat, dusj og medisiner. Dersom en arbeidstaker glemmer å registrere dette, og andre forhold, skal det knyttes et avvik til vedkommende. Lederen skal ta eventuelle avvik fortløpende opp med de aktuelle arbeidstakerne. I forhold til enkelte arbeidstakere, eksempelvis en av våre informanter, gjøres dette på en annen måte. Det oppmuntres til å gi avvik, og disse samles opp, og serveres henne. Ellers er det gjerne en viss praksis for å se gjennom fingrene på kollegaers forglemmelser. Vår informant opplever imidlertid avviksregistrering for den minste ting. Informantens tillitsvalgt, som er godt kjent med denne praksisen, kommenterer dette slik:

«Jeg synes det er helt umoralsk. Det er sånn her at dersom man sier i fra så blir man svartelista. Ledere har en rekke sanksjonsmuligheter. De kan samle avvik, innvilge eller avslå permisjoner, de har stor innflytelse på når man får ferie, og på lønna. I dette tilfellet brukes det helt rått.»

«I dette tilfellet» viser til informanten som kontaktet arbeidstilsynet på grunn av uholdbare vaktlister under ferieavviklingen. Arbeidstilsynets reaksjon i form av dagsbøter til institusjonen fikk også her konsekvenser. Det ble laget nye vaktlister og ferievikarere ble leiet inn. Men, arbeidstakeren forteller at selv om flere kollegaer syntes varslingen var berettiget, og så det som positivt at arbeidstilsynet reagerte, var det også de som mente at hun hadde gått for langt. Også i dette tilfellet vises det til at: «det er nok mange som synes jeg er en bråkebøtte. Her prates det i stedet i bøttekottet.» Igjen refereres det til et klima der kritikk holdes skjult, og gjerne får utløp i bilaterale samtaler mellom kollegaer, men ikke i åpne fora. Reaksjonene som denne arbeidstakeren har opplevd i etterkant, fremstår nærmest som en form for trakassering.

Samtlige av våre varslere forteller også at de har måttet tåle hard medfart av ledere på ulike nivåer i etterkant av varslingen. Informanten som vi referer til over, omtaler tiden etter vars-



lingen som en «langvarig vendetta» og mener at ledelsen kun venter på en mulighet for å sparke henne. Informantene bruker ord som «jeg ble kalt inn på teppet», «jeg fikk den overhøvlinga» og «hun var rasende» når de forteller om ledernes reaksjoner. Dette er de samme ledere som først ble forsøkt varslet internt. Hva som i første omgang forklarer disse ledernes manglende respons, og i neste omgang deres sterke utfall mot varsleren, har vi liten empiri om. Våre informanter viser imidlertid i flere tilfeller til at lederen selv har hatt et stort arbeidspress, og videre har det gjerne vært ustabile forhold i ledelsen forut for varslingen.

### **Betydningen av alliansepartnere**

Våre informanter viser til viktigheten av å ha en alliert i en varslingsprosess. I vårt materiale er det noen som har agert på egenhånd vis-à-vis sin leder, og senere eksempelvis kontaktet arbeidstilsynet eller media, og det er informanter som har hatt kontakt med verneombud, andre kollegaer eller en leder underveis. Vi finner imidlertid at samtlige informanter vektlegger behovet for å ha en støtteperson, fordi det å «stå i situasjonen» omtales som svært belastende. Når vi avslutningsvis i intervjuene stiller spørsmål om hvorvidt de ville gjort noe annerledes, er det også flere som viser til at de ville ha koblet sin tillitsvalgt inn i saken. Som allerede omtalt, har dette bare i to tilfeller blitt forsøkt gjort. En informant kommenterer dette slik:

«Det er viktig at man ikke står alene. Få med tillitsvalgt fra egen organisasjon. Det hadde jeg gjort hvis jeg hadde visst hvordan dette kom til å ende. Det er også kjempeviktig med alliansepartnere.»

Viktigheten av å involvere tillitsvalgte blir blant annet begrunnet med at tillitsvalgte kjenner til rutiner for saksgang, og behovet for dokumentasjon. I de kommuner der man også har et strengt lojalitetsreglement, vises det til at tillitsvalgte kan tillate seg mye mer enn ansatte, før det blir snakk om lojalitetsbrudd. Dette vises det også til i forslag til ny arbeidsmiljølov, der det står at;

«ansatte som er tillitsvalgte skal ivareta arbeidstakernes interesser og melde fra om kritikkverdige eller betenkelige forhold. Dette kan helle i retning av at det også skal mer til før en tillitsvalgts uttalelser er illojale» (NOU 2004:5, s. 446).

Tillitsvalgte vil også kunne forhindre at varsleren gjør noe overilt. For ikke å komme i strid med lojalitetsplikten, må eksempelvis uttalelsen til en arbeidstaker være *holdbar* med hensyn til de faktiske forhold (ibid.). I vårt materiale har vi ett tilfelle som det trolig kan stilles spørsmål ved holdbarheten til.

Informanten kontaktet media fordi hun oppfattet – og hadde fått mange kommentarer på at renholdet var utilstrekkelig. Også denne arbeidstakeren hadde først henvendt seg til leder, som lovet å gjøre noe med saken, uten at noe skjedde. Problemet var at da hun kontaktet media hadde hun ikke sjekket ut forholdene på *hele* huset. Det var enkelte steder der renholdet var upåklagelig. Hun hadde heller ikke vært i kontakt med verken tillitsvalgt eller verneombud. Resultatet av varslingen ble først trussel om oppsigelse, men ved aktiv innsats fra tillitsvalgt – som på dette tidspunktet var koblet inn – ble resultatet en skriftelig irettesettelse – tjenestepåtale, som gikk på «brudd på lojalitetsplikten». Her fremgår det at ytterligere handlinger vil få konsekvenser for ansettelsesforholdet. Informanten sier dette:

«Jeg har lært. Jeg burde ha kontaktet tillitsvalgt, verneombud og hovedverneombud. Jeg burde ha sjekket ut en del ting. Det å gjøre ting i sinne gir sjeldent et godt resultat. Det er jo jeg et bevis på. Men jeg har lovet at jeg aldri skal gjøre dette igjen. Men jeg har jo ingen å snakke med på jobb. Jeg er veldig alene, og føler at jeg ikke høres.»

Denne informantens tillitsvalgte betrakter kommunens reaksjoner om først å gi henne sparken som streng, men forståelig, fordi den ansatte etter hennes mening beveget seg på tynn is, og brøt kravet til lojalitet. Både tillitsvalgt og varsleren selv mener resultatet hadde blitt et annet dersom hun ikke hadde vært fagorganisert: «Da hadde jeg fått sparken». Tillitsvalgtes støtte og engasjement hadde her stor betydning for utfallet.

### **Viktigheten av å dokumentere**

For å kunne varsle skal det ha forekommet alvorlige kritikkverdige forhold. Som vi har omtalt tidligere skal man også først ha varslet internt, og uttalelsene skal være holdbare. Våre informanter fremhever i den forbindelse viktigheten av å dokumentere hendelsesforløpet. Når vi i intervjusituasjonen har bedt informantene reflektere over prosessen er det også flere som peker på behovet for dokumentasjon:

«Ellers blir ting vridd på i ettertid. Man må dokumentere, skrive referater fra møter og samtaler slik man vet hva som har blitt sagt, men man må ikke gi seg.»

Ved å dokumentere hendelsesforløpet vil man også ha synlige «bevis» på at man faktisk har forsøkt å ta forhold opp internt, før man varsler eksternt. Den siterte informanten hadde dokumentert forløpet underveis, men ble beskyldt for både å være illojal og faglig inkompetent av ledelsen over. Hun opplevde voldsomme konfrontasjoner, der det ble stilt et ultimatum fra hennes sjef: «Enten slutter du, eller så slutter jeg.» Vår informant svarte at hun ikke kom til å slutte. Resultatet av varslingen ga også i dette tilfelle positive utfall med hensyn til selve saken. Personlig kostet det mye. Etter varslingen ble det foretatt en omorganisering der informanten ble fratatt lederansvaret. Hun valgte da å slutte:

«Det var bittert, for vi hadde jo fått gjennomslag for våre saker. Men jeg hadde fått rykte på meg som en kjerring. De som var tillitsvalgt og verneombud ble i den påfølgende omorganiseringen veldig dårlig behandla. De ble skivsa og har nå sluttet. Det var en forferdelig prosess i etterkant.»

I to av våre saker ser vi derfor at også verneombud, og i denne siste saken også tillitsvalgt, kan oppleve store omkostninger ved varsling. Dette er oppsiktsvekkende – tatt i betraktning at de skal fungere som ansattes representanter. Det er også rimelig å anta at dette sender sterke signaler til øvrige ansatte om at varsling utløser et etterspill der man ikke har kontroll over konsekvensene. Ville så våre informanter valgt å varsle igjen? Her er det noe variasjon. Noen mener at det varsles alt for lite, og at «man ikke kan være lojal mot noe som er galt både overfor brukeren og en selv», andre svarer at de har blitt mer «forsiktige», mens en svarer at hun aldri mer vil varsle. Samtlige svarer imidlertid at det er viktig å tenke seg godt om, fordi reaksjonene er så sterke. En av informantene – som i dag arbeider på et nytt sted avslutter vårt intervju med å si:

«Det er veldig rart å rippe opp i dette nå. Jeg merker at jeg blir helt svett og skjelven. Men det er litt godt å få det ut også. Men det vekker veldig sterke reaksjoner.»

### En leders refleksjoner

Vi har i vårt materiale flere ganger referert til ledere som ikke reagerer på den kritikken som ansatte, eller ledere under har kommet med. Vi skal derfor avslutningsvis trekke frem erfaringene fra en av våre informanter som i dag har lederansvar for 90 ansatte. Denne lederen har ikke vært befattet med noen av de tidligere nevnte sakene. Hun jobber i en kommune med flat struktur. Selv har hun et helhetsansvar for beboere, ansatte og det bygningsmessige. Hun har også budsjett, mål- og resultatansvar. Denne lederen forteller om en organisering der fagtilhørigheten nå er borte: «Det handler lite om fag – det går på ledelse og resultater.» I denne kommunen måles lederne på en rekke indikatorer. Det er budsjett og resultater, sykefravær og ansatte- og brukertilfredshet. Samtidig blir budsjetttrammene stadig trangere, og lederspenningen er stort. Lederen forteller også om et klima der det er lite rom for å komme med kritikk:

«I dag møter jeg bare min leder dersom jeg ikke holder budsjettet. Jeg får aldri ros, og jeg har ingen muligheter for å bringe mine synspunkter opp. Mange av de som har vært kritiske til endringene i denne kommunen har blitt degradert, og de har ingen avansmuligheter lenger.»

Lederen forteller at hun nå har få fora der hun kan diskutere tjenestetilbudet med kollegaer og ledere over. Tidligere var det jevnlig ledermøter. I dag er det ledersamlinger der man møter bortimot 90 andre ledere, fra helt ulike tjenesteområder: «da blir det jo ikke så lett å ta opp denne type saker», og viser med «denne type saker» til eksempelvis faglige og etiske spørsmål samt opplevelsen av å skulle gi god pleie og omsorg innenfor stadig strammere økonomiske rammer. Fraværet av et faglig forum gjør at informanten mener det er vanskeligere å fremme kritikk eller innsigelser. På spørsmål om hun vil karakterisere kommunen hun jobber i som en demokratisk organisasjon tenker hun først lenge før hun svarer:

«Det sies at det er demokratisk. Men det finnes usynlige spilleregler. De består i at hvis du ikke er positiv til det nye – gløder like mye som lederne over – så er du av og ikke på. For å si det sånn; hvis jeg ikke hadde vært positiv og hadde ønsket en annen jobb, ville jeg ikke fått den. Jeg ville fått referanser som gjorde at jeg ville blitt sett på som en bremsekloss. Det er ikke lett å sette fingeren på det, men du føler det veldig.»

De usynlige spillereglene medfører i dette tilfelle at informanten unnlater å ta opp forhold med sin leder. Hun velger i stedet å rette seg etter de signaler og forslag til endringer som foreslås av ledelsen over. Dette beskrives som et stort dilemma, fordi forholdene for arbeidstakerne blir forverret i form av et stort tidspress, samtidig som kravet til ansvarlighet øker. Hun beskriver sitt forhold til arbeidstakerne som åpnet og preget av «fin dialog», men: «Jeg ser at de er slitne. Ser at de møter veggen og jeg har ingen ting å gi som kan lette dette. Pengetilførselen og brukernes situasjon henger ikke på greip.» hun beskriver en situasjon der «smertegrensen er nådd»:

«Men jeg føler ofte at jeg spiller skuespill for de ansatte: 'Dette blir bra dere'. Jeg er jo for så vidt begeistret for dette med delegering og det å gi ansatte utfordringer. Samtidig er dette et tveegget sverd, for det som ligger i bunn er jo innsparinger. De skyver teorier om motivasjon foran seg for å spare penger. Det blir til slutt pleiepersonalet som sitter med svarteper.»

Hvordan hadde hun så selv taklet kritikk eller varsling fra sine ansatte?

«Ja da hadde jeg diskutert dette med arbeidslagene her på huset. Så hadde jeg snakket med tillitsvalgt og verneombud og skrevet et internt notat. Det ville være min plikt å skrive det skikkelig og ordentlig. Jeg brenner veldig for det jeg driver med, men resultatet av det notatet hadde nok vært at jeg hadde brent ut og blitt syk. Jeg tror jeg hadde blitt parkert.»

Lederen mener de uformelle normene i kommunens øvre hierarki om endringsvillighet, kombinert med strenge krav til resultater legger lokk på kritikk. Som vi ser mener denne lederen at hun ville grepet tak i rapporterte hendelser av uholdbar karakter, samtidig som hun mener at dette hadde «parkert» henne karrieremessig. Dette er interessant i lys av det vi tidligere har sett flere eksempler på – nemlig lederes unnfalighet i forhold til å reagere og gripe fatt i rapporterte tilfeller av svikt ved tjenesten eller arbeidsforholdene. Dersom denne lederens beskrivelse viser til et mer generelt problem blant ledere på mellomnivå, kan denne unnlatespraksisen skyldes en frykt for å fremstå som udugelig i øynene til lederne over. Kanskje oppleves kravene til dagens kommunale ledere så harde, at det å holde mål blir overskyggende. Samtidig indikerer funn i evalueringen av Arbeidstilsynets kampanje «Rett hjem» at dersom et kritikkverdig forhold knyttes til eksempelvis tidspress eller andre manglende ressurser, må lederen selv ordne opp uten å få tilført ekstra ressurser. Slik kan det å rapportere avvik og uheldige hendelser eller arbeidspraksis fortone seg som å lage ris til egen bak.

## 5.5 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett at våre informanter har valgt å varsle til ulike instanser – til politikere, arbeidstilsynet og media. I alle tilfellene har man imidlertid først forsøkt å ta opp de kritikkverdige forholdene med sin leder. Dette har i ingen av sakene ført frem. Vi har også omtalt at prosessen forut for varslingen gjerne har vært lang. Det har vært flere faktorer med i bildet, og varslingen springer gjerne ut av en opplevelse av uholdbare forhold over tid. I alle sakene har varslingen ført til endringer. Slik sett har varslingen vært vellykket. De personlige omkostningene blir imidlertid omtalt som svært store. I tre av sakene har varsleren i ettertid skiftet arbeidsplass og arbeidsgiver.

I sin fremgangsmåte er det kun ett tilfelle der det kan hevdes at varsleren handlet overilt og hadde en svak sak. I de øvrige sakene er det ikke noe som springer ut av hendelsesforløpet som tilsier at aktørene har handlet ureglementert, eller håndtert situasjonen klanderverdig. Det er likevel flere av informantene som trekker frem følgende som viktig:

- Man bør ha en alliansepartner
- Man bør involvere både verneombud og tillitsvalgt
- Man må dokumentere ulike hendelser og møter underveis i prosessen
- Man bør tenke seg godt om

## 6 Noen mulige forklaringer og veien videre

I dette kapittelet samler vi trådende og løfter blikket. Hva kan vi lære av erfaringene til informantene? Vår tilnærming til fenomenet varsling har vært bredt anlagt. Formålet har vært å komme nærmere varslingspraksis i norsk arbeidsliv gjennom å studere arbeidstakere som har opplevd begrensninger i ytringsfrihet innenfor to sektorer. Hva er likhetene og forskjellene mellom sektorene? Situasjonsbeskrivelsene til våre 17 informanter gir grunnlag for å utlede noen sammenhenger og å identifisere noen strukturer og mekanismer som resulterer i forskjellige praksiser. Dette er viktig informasjon for å kunne etablere kunnskap om *hva* som kan *endre* en begrensingskultur, der verdifull informasjon enten ikke ytres, eller i den grad den ytres – får uønsket etterspill for varsleren. Herunder må det spørres hvilke råd denne pilotundersøkelsen kan gi til andre som står i samme situasjon som våre informanter. En viktig del av pilotprosjektet er å utvikle begreper og kategoriseringer som favner hva fenomenet varsling består i og som gir grunnlag for grundigere analyser og bedre forklaringsmodeller.

Vi starter dette siste kapittelet med å samle erfaringene til informantene. Vi foreslår noen kategoriseringer og identifiserer fellestrekk og forskjeller mellom sektorene. Vi tar opp fire tema:

- hva det varsles om,
- motivasjon og formål med varslingen,
- fremgangsmåte, og
- konsekvenser.

Vi avslutter med å utlede noen forskningsoppgaver som springer ut av pilotprosjektet.

### 6.1 Sammenfatning av varslersaker i to sektorer

Hva kjennetegner innholdet i uttalelsene til offentlig tilsatte for at de skal kunne vurderes å være i overensstemmelse med lojalitetsplikten? Som referert i kapittel 2 uttales det blant annet fra juridisk hold at arbeidstakere i hovedsak kan uttale seg fritt om generelle samfunnsspørsmål (jf. Myklebust 1997). Også når det gjelder eget saksfelt, eksempelvis som rektor på en skole, er utgangspunktet at arbeidstakeren har rett til å ta del i de offentlige debatter. Opplysninger og fakta som presenteres forventes å være korrekte, og når det gis vurderinger er det viktig at disse presenteres som egne vurderinger. Vanligvis anses det å være et større spillerom når man presenterer korrekte faktaopplysninger sammen med vurderinger. Det gjelder også for kombinasjonen faktaopplysninger og konsekvensvurderinger (ibid.). De vars-

lersakene vi har presentert dreier seg om ulike forhold, og vi finner en variasjon mellom sektorene med hensyn til hvilke problemstillinger som har utløst varslingen.

## Innhold

Vi identifiserer i materialet fire ulike typer saker som blir reist ut fra formålet med varslingen, og hver at disse kan knyttes til en utslagsgivende rolle arbeidstakerne benytter:

1. Brukerhensyn – Et forslag eller en praksis/ situasjon er til direkte ulempe eller skade for brukerne/ pasienten. Profesjonsrollen er den dominerende.
2. Arbeidsmiljøet – Arbeidssituasjonen er problematisk eller skadelig for arbeidstakerne. Medlemmer i organisasjonen utfører eller har utført ulovlige, illegitime og/eller umoraliske handlinger. Ansatterollen er den primære.
3. Prosedyrefeil – Det er feil med saksgangen i en beslutningsprosess. Også her er ansatte-rollen dominerende.
4. Demokratihensyn – Et ønske om å informere allmennheten om fakta og vurderinger. Borgerrollen dominerer.

Dette må anses som grovkategoriseringer, men som gir oss et inntak til å identifisere forskjeller og likheter mellom sektorene og sakene som tas opp. Den underliggende begrunnelsen for at informantene valgte å reagere, synes imidlertid i en eller annen form å være hensynet til brukerne (elevene og beboerne). Likevel ser vi forskjeller mellom sektorene. I skolesektoren finner vi saker som kan kategoriseres i alle de fire kategoriene, men hovedvekten er på brukerne (1) prosedyrefeil (3) og demokrati (4). Pleie- og omsorgssektoren har bare tatt opp saker i forhold til brukerne (1) og arbeidsmiljøet (2). Dette er interessant å undersøke nærmere, både fordi det handler om de politiske prosessene og demokratiet, og fordi våre data indikerer at de som varsler om saker som berører arbeidsmiljøet, rammes av sterkere sanksjoner både fra kollegaer og ledere. Nå må det med en gang tilføyes at forskjellen *kan* skyldes utvalget av informanter, men samtidig kan funnene være representative i forskjellige sektorer.

Sett under ett kan skoleinformantenes varsling sies å være relatert til forhold av overordnet og strategisk karakter. I de fleste sakene er det varsling relatert til beslutninger som skal fattes/er fattet, enten av det politiske eller det øverste administrative nivået i kommunen. Dette må selvsagt sees i forhold til hvor våre rektorer er plassert i den hierarkiske struktur. Grunnet omorganiseringer av kommunenes beslutningsstruktur er rektorer i enkelte kommuner i dag direkte underlagt rådmannen. Saker det da varsles om fra rektorhold, vil derfor gjerne være av overordnet og/eller strategisk karakter. Et annet trekk som – med få unntak – preger disse sakene, er at de forhold det varsles om, er forhold som *på sikt* kan få svært negative pedagogiske konsekvenser for elevene. Med unntak av en sak – der foreldrenes varsling til arbeidstilsynet medfører stengning av en del av skolen – er det ingen umiddelbar fare som utløser varslingen. Skoleinformantene varsler i stor grad etter det vi kan kalle «føre var»- prinsippet: de bruker sin borgerrolle til å informere offentligheten om hvilke konsekvenser administrativt eller politisk fattede – eller planlagt fattede – beslutninger kan få for elevene og skoletilbudet. Det kan derfor se ut til at terskelen for å ytre seg i offentligheten er relativt lav for skolefolket.



Innenfor pleie- og omsorgssektoren er forholdene noe annerledes. I alle sakene dreier det seg av jobbnære kritikkverdige forhold, og i flere av tilfellene har arbeidstakerne varslet ut i fra betraktninger om at situasjonen har vært akutt. Det har dreid seg om selvskadene og utagerende beboere, manglende bemanning under ferieavvikling, uholdbare forhold for beboere og arbeidstakere, og manglende oppfølging av døende pasienter. Alle sakene har vært preget av et forspill, noen opp til et år, der arbeidstakerne har forsøkt å ta opp forholdene internt, uten at dette har medført noen reaksjoner fra ledelsen. Det å eksempelvis kontakte arbeidstilsynet har skjedd enten etter at situasjonen har kommet ut av kontroll, eller når videre intern varsling har fremstått som et håpløst alternativ. Våre informanter innenfor pleie- og omsorg har benyttet ansatte- og profesjonsrollen i sin varsling. Deres varsling kan i liten grad relateres til borgerrollen, der arbeidstakerne ønsker å bringe informasjon til beslutningstakerne som del av den opplyste og demokratiske debatt.

### **Fremgangsmåte**

Det er allment akseptert at arbeidstakere vanligvis bør bruke tjenestevei som første inntak til å ta opp det vedkommende oppfatter som kritikkverdige forhold. De som utøver handlingene det reageres på, og ansvarlige ledere, skal gis mulighet til å ta kritikken til etterretning og dermed gis en mulighet til å rette opp forholdene. Det finnes imidlertid unntak – dersom en praksis eller drift er til skade for en brukers liv og helse skal dette umiddelbart rapporteres til tilsynsmyndighetene. Men i andre saker er tjenestevei innebygget i lojalitetsplikten opplysningsdimensjon. Et spørsmål er om man alltid bør melde fra til ledelsen hvis man bruker media til å fremme sitt budskap. Hva hvis en har gitt beskjed og ikke noe skjer? Eller om man vil ytre seg i den alminnelige debatt om en sak? Eller det kritikkverdige innebærer en *mulig* fare for liv og helse? Juridisk sett synes disse spørsmålene å bero på en konkret vurdering, men er det eksempelvis fare for liv og helse, og ledelsen ikke tar ansvar, så vil det forsvares at medarbeideren går direkte til media (Myklebust 1997, pkt. 3.5). Hensikten vil da være å stoppe en farlig praksis. Generelt sett vil det imidlertid styrke arbeidstakerens sak dersom man først gir beskjed til ledelsen om man akter å gå ut med kritikk eller synspunkter. På denne måten kan berørte aktører forberede seg. Dette er imidlertid ikke å oppfatte som at arbeidstakeren skal ha *godkjenning* for å gå til media, men viser heller til viktigheten av å informere og å orientere ledelsen (ibid.).

Fremgangsmåten til informantene i vårt materiale fremstår i første omgang å være identiske. Med ett unntak har arbeidstakerne vi har intervjuet først gitt uttrykk *internt* for at de er kritiske til forhold som gjelder arbeidsplassen. Unntaket bestod i en nytilsatt rektor som gikk direkte til media. Informantene i pleie- og omsorgssektorene hadde først gitt beskjed til sine ledere, og flere av dem hadde tatt opp saken flere ganger. Sektorene skiller seg når neste steg i varslingen foretas. Skolefolket går primært ut i media, mens informantene fra pleie- og omsorgssektoren kontakter tilsynsmyndigheter. Relatert til roller som tas i bruk, ser vi at skoleinformantene i overveiende grad har brukt borger- og ansatterollen, mens pleie- og omsorgsinformantene brukte profesjons- og ansatterollen. I et fåtall av sakene var verneombud eller tillitsvalgt koblet inn i forkant av varslingen. Denne kontakten kom i etterkant, når reaksjonene og konsekvensene av varslingen kom. Særlig gjaldt dette for pleie- og omsorgssektoren. Vi ser at blant skolefolket som opplevde alvorlige konsekvenser ble heller advokat koblet inn. Konsekvensene for informantene har variert.

## **Varslingens konsekvenser**

Undersøkelser og internasjonal forskning om varsling viser at varslere utsettes og opplever negative reaksjoner og sanksjoner. Direktoretat for arbeidstilsynet har eksempelvis vært opptatt av varslingsproblematikken, og viser til en engelsk undersøkelse basert på intervjuer av 35 varslere (Lennan 1993, sitert av Wannag 2004). I denne undersøkelsen fremgår det at blant disse varslerne var i ettetid kun 10 av dem i fulltidsjobb. 10 var uten arbeid og de resterende 15 var enten sykemeldte, uføretrygdede eller på andre ordninger. De 10 som fortsatt var i fulltidsjobb hadde imidlertid opplevd en yrkeskarriere preget av karrieremessig stagnasjon. Flere andre undersøkelser viser lignende konsekvenser.<sup>8</sup> Vi har også i vår empiri sett at de personlige belastningene for enkelte har vært store, og vil anta at utfallet av varslingen vil påvirke informantenes villighet til å varsle igjen. I avsnittene under synliggjøres de konsekvenser som varslingen har medført i forhold til tre ulike forhold:

- Arbeidsorganisasjonen/arbeidsmiljøet
- Personlig
- Bruker (elev, pårørende, beboer)

### **Konsekvenser for arbeidsorganisasjonen**

For ansatte i pleie- og omsorgssektoren har effektene av varslingen i flere sammenhenger bidratt til å endre forholdene i arbeidsorganisasjonen. I tre tilfeller har arbeidstilsynet ilagt kommunen pålegg, som innebærer at kommunen får konkrete krav om å endre en praksis eller utbedre fysiske forhold. Informantene selv forteller om at «ting har blitt bedre». I de øvrige tilfellene har vi sett at ledere har blitt omplassert, og rutinene gjennomgått og endret. Varslingen synes derfor å ha vært effektiv sett i forhold til å endre en situasjon eller et forhold som informantene selv har opplevd som uholdbare.

Innenfor skolesektoren synes effektene på arbeidsorganisasjonen å ha vært mindre, og det er kun i tre saker at endringer fremkom som resultat av varslingen. En skole ble ikke lagt ned, nye rutiner ble innført og en ordning som skulle være permanent ble iverksatt som en prøveordning. Varslingen har ikke medført endringer i praksis i samme grad som i pleie- og omsorgssektoren. Det er rimelig å anta at disse forskjellene har sammenheng med både varslings tema og alvorlighetsgrad.

### **Konsekvenser for brukerne**

Også konsekvensene for brukerne er ulik i de to bransjene. I skolesektorens varslingssaker synes ikke forholdene for elevene eller foreldrene å ha endret seg direkte. Dette betyr imidlertid ikke at varslingen ikke vil ha betydning på sikt, i den forstand at politikere og administrasjonen vil ha økt brukerfokus ved neste korsvei. For varslerne i pleie- og omsorgssektoren synes varslingen i flere tilfeller å ha bidratt til endrede forhold også for brukerne. Man har fått nye vaktlistor som har bidratt til at ansatte har kunnet yte en bedre pleie. Man har fått tilført kompetanse og økonomiske ressurser som gjør at man kan møte selvskadende og utagerende beboere på en mer kvalifisert måte, og man har fått boliger utformet på en slik måte at beboerne eksempelvis kan vaskes og stilles på en skikkelig og forsvarlig måte.

<sup>8</sup> Miethé 1999: kapittel 1 refererer flere av disse.



### **Konsekvenser for informanten**

Blant skoleinformantene er det en som har fått tjenestepåtale som følge av varslingen, og en har skiftet arbeidssted. To andre forteller om en resignasjon og oppgitthet som kan relateres til reaksjonene de har fått på varsling. Atter andre har fått beskjed om at det å ytre seg vekker negativ oppsikt i den kommunale ledelsen. For de fleste har varslingen forløpt uten de store *personlige* konsekvensene, selv om disse opplevde det som tøft mens f. eks. medialyset stod på. Det synes ikke som at skoleinformantene opplevde noen sosial eksklusjon fra arbeidsfellesskapet. Tvert imot har de fått mange positive tilbakemeldinger på sine handlinger. For våre informanter i pleie- og omsorgssektoren synes de personlige konsekvensene av varslingen å ha vært større. Informantene forteller om frafall av lederoppgaver, eksklusjon fra arbeidsfellesskapet, økt overvåkning og tjenestepåtale. Samtlige har opplevd kraftige sammenstøt med nærmeste leder i etterkant av varslingen. Tre har valgt å bytte jobb, og en var langtidssykemeldt. Jobbyttene og sykemeldingen relateres direkte til varslingens etterspill. Alle hadde forut for varslingen arbeidet i et arbeidsmiljø som de – også i ettertid – karakteriserer som «godt».

## **6.2 Funn og forskningsutfordringer**

Materialet fra to sentrale deler av offentlig sektor viser at det er forskjeller på en rekke punkter, men også noen fellestrekk som trolig sier noe om fenomenet varsling og kommunikasjonsbetingelsene i organisasjoner, og som er interessant og viktig å følge opp. Den samlede oppsummeringen av funnene fra informantintervjuene synliggjør at det er forskjeller mellom:

- hvilke saker som tas opp
- hvilke roller som benyttes
- hvilke fremgangsmåter som tas i bruk
- hvilke konsekvenser varslingen får for brukerne, arbeidsplassen og varsleren

Samtidig er det likhetstrekk mellom sakene vi har fått kjennskap til. Samtlige har opplevd begrensninger i ytringsfriheten, og vi ser at det er noen fellestrekk ved reaksjonsformene i tilknytning til saker som er tatt opp.

### **Funn og nye forskningsspørsmål**

Avslutningsvis i dette notatet skal vi oppsummere våre hovedfunn, systematisere disse og samtidig utlede noen relevante forskningsspørsmål som springer ut av vår empiri. Våre informanter har ulike historier; de har reagert på ulike hendelser eller forhold, de har benyttet ulike fremgangsmåter, og de har i varierende grad opplevd sanksjoner i etterkant. Varslingens effektivitet er også ulik, og særlig de to sektorene imellom. I hvilken grad kan vi da systematisere materialet? Slik vi tolker materialet er det tre dimensjoner som kan løftes frem:

- Makt,
- Organisering og ledelse,
- Rolleforståelse.

I avsnittene under har vi gruppert våre funn og de forskningsspørsmål som vi i denne omgang ser som viktige å fremheve.

### **Makt – et spørsmål om ressurser**

En aktør kan ha større eller mindre tilgang på ressurser som fremstår som attråverdige i organisasjonen. Maktressurser viser til noe som er verdifullt og/eller kritisk for andre (Borum 1995). Hva som er verdifullt eller kritisk vil imidlertid være kontekstavhengig, men i vår sammenheng framstår hierarkisk posisjon, tilgang på alliansepartnere og autonomi som ressurser med betydning. Funn og problemstillinger som kan relateres til makt er blant annet:

Vi finner store forskjellige mellom sektorene med hensyn til varslingens konsekvenser. Hva skyldes dette? Er forklaring knyttet til posisjon og profesjon? Eller er forklaringen sakens innhold? Varsles det om uakseptabel adferd eller andre forhold på arbeidsplassen som berører kollegaenes handlinger, *kan* utfordringene og problemene for varsleren fremstå mer alvorlig enn når kritikken rettes mot den politiske eller administrative ledelsen. Dersom skoleinformantene hadde varslet om jobbnære saker, ville kanskje ulikheten mellom de to gruppene blitt snudd til likhet?

Samtlige av informantene har opplevd begrensninger i ytringsfriheten. Et interessant spørsmål er hvorfor organisasjoner og ledere opplever det som «truende» (eller lite hensiktsmessig) at kritikk og uenighet forekommer.<sup>9</sup> Gjelder dette *alle* former for kritikk, og har dette noen sammenheng med hvor og til hvem kritikken fremmes? Kan dette relateres til varslerens og mottakerens posisjon i hierarkiet?

Hvilken rolle kan tillitsvalgte og verneombud som alliansepartnere spille i en varslersak? Vi har sett at rektorer og lærere har hatt støtte fra kollegaer i andre organisasjoner i sine saker. I pleie- og omsorgssektoren framstår støtten mer tilfeldig. Beror dette på at undervisningspersonalet er organisert i en ren profesjonsorganisasjon som også har en egeninteresse i saken?

Arbeidstakere kan selv oppleve urettferdigheter. I en studie fra 1997 ble det undersøkt hvorvidt de som faktisk hevder å ha opplevd urettferdighet i arbeidssituasjonen har klaget – brukt «voice» i organisasjonen. Undersøkelsen viser at arbeidstakere velger å lide i stillhet fremfor å bruke stemme. De samme «maktesløse» vil være arbeidstakere som i høy grad vil bli klassifisert som lojale overfor arbeidsorganisasjonen (Boroff og Lewin 1997:60). I NOU 2000:27 kan vi videre lese at i 1997 sto 5 prosent av de sysselsatte for 80 prosent av det totale fraværet som varte utover arbeidsgiverperioden. Muskel- og skjelettlidelser er den største diagnosegruppen etterfulgt av psykiske lidelser. En studie innfor svenske kommuner viser en sammenheng mellom lav innflytelse, særlig over spørsmål som går på organisatoriske endringer og oppgaveløsninger, og sykefravær og turnover (Szücs m. fl. 2003). Sammenhengen mellom opplevde begrensninger i forhold til å påvirke en arbeidssituasjon og sykefravær og turnover trenger videre forskning.

<sup>9</sup> Jf. Myklebust og Skivenes 2001 som identifiserer det som kan omtales som en ”enighetskultur” i departementene, og blant annet fører til begrensninger i hva som blir offentliggjort.

Brugergruppens posisjon og ressurser kan ha betydning for hvordan kritikk mottas og hvilke effekter den får. Pleie- og omsorgssektoren har brukere som kan anses som svakere stilt enn i skolesektoren, i den forstand at de er mer prisgitt tilbudet fordi primærbrukeren er avhengig av kontinuerlig pleie. Samtidig har vi sett at det nettopp er i pleie- og omsorgssektorene at det har vært størst andel direkte effekter av varslingen. Hva dette skyldes bør følges opp i en breddestudie.

### **Organisering og ledelse**

Kommunal sektor er et felt i bevegelse. NPM-inspirerte organisatoriske prinsipper og ledelsesstrategier er innført i større eller mindre grad i en rekke norske kommuner. I hvilken grad finner vi sammenheng mellom bruk av NPM-tiltak og kommunikasjonsbetingelsene i kommuneorganisasjonen? Spørsmålet er omfattende, og vårt materiale gir ingen dekning for å trekke noen bastante konklusjoner. Vi har imidlertid sett indikasjoner på at informanter opplever at toleransen for kritikk er mindre innenfor NPM-inspirerte kommuner. Innenfor dimensjonen organisering og ledelse kan vi gruppere følgende funn og spørsmål:

Vi finner at ledere i liten grad håndterer kritikk og informasjon fra medarbeiderne på en konstruktiv måte. Er dette relatert til utøvelse av ledelse generelt, eller er det knyttet til posisjonen som eksempelvis mellomleder? Ser vi tendenser til at kritikk og debatt i organisasjonen oppfattes negativt og som støy? Organisasjonsforskningen fremholder at styringsprinsippene i NPM *kan* reduserer rommet for åpne refleksjoner og diskusjoner i og utenfor organisasjoner. I hvilken grad er det anerkjent at kritikk av et mulig vedtak eller en praksis kan være produktivt, på lik linje med at aksept kan være kontraproduktivt (Falkum 1999)?

De personlige konsekvensene av varslingen knyttet til arbeidsmiljø eller arbeidsutførelse er svært negative, samtidig som konsekvensene for arbeidsorganisasjonen og brukerne vurderes som positive. Dette er overraskende. Endring i praksis og rutiner i kjølvannet av varslingen, tilsier at kritikken og varslingen var berettiget. Varsleren burde slik sett berømmes. Når så ikke er tilfelle, kan en forklaring være knyttet til enkelte kulturspesifikke trekk med hensyn til å ytre seg. Det å håndtere krysspress og vanskelige situasjoner, både med hensyn til brukerne og sin egen tidsbruk, betraktes som en «naturlig» del av arbeidsdagen innenfor pleie- og omsorgssektoren (se kap. 5). Kritikk kan derfor framstå som et brudd med en institusjonalisert praksis, som riktignok innebærer aksept for at kritikkverdige forhold luftes bilateralt mellom kollegaer, men ikke utad. Er det ulike kulturer innenfor ulike sektorer som har betydning for ytringsfriheten og mulighetene for å fremme kritikk? Hva består disse i, og hvordan skal man eventuelt bryte eller transformere negative kulturer?

Hva gjør negative reaksjoner og sanksjoner av varslere med organisasjonsfellesskapet? For de som ikke opplevde direkte konsekvenser var det likevel en opplevelse av at man ikke burde være for synlige og for opprørske – fordi dette ville gå ut over karriere og jobb. I varslerlitteraturen opereres det med termer som «den stille organisasjon», og et viktig spørsmål er hvorfor disse oppstår og hva som kan gjøres for å endre slike kulturer.

### **Rolleforståelse**

Vi har i denne undersøkelsen knyttet arbeidstakerens virke opp mot tre ulike roller: rollen som ansatt, som profesjonsutøver og som borger. Vi har blant annet stilt spørsmålsteget ved om borger- og profesjonsrollen utfordres av ansatterollen i de NPM-organiserte kommunene. Våre funn viser at flere problemstillinger er interessante å følge opp:

Demokratidimensjonen framstår svært forskjellig i de to sektorene. Vi finner ingen bruk av borgerrollen blant pleie- og omsorgspersonalet. Er dette et mer allment fenomen? Hvis ja, hva betyr det for kvaliteten på informasjonsgrunnlaget i de politiske beslutningsprosessene og den offentlige debatt? Nettopp på feltene skole og pleie- og omsorg, hvor brukerne er svake og mindreårige og i mindre grad kan tale sin egen sak, er det viktig med medarbeidere som deltar i det offentlige ordskriftet. Samtidig er det et spørsmål om hvilke typer demokrati som skal fokuseres. Bedriftsdemokratiet sies å være på vikende front trass i utvidede rettigheter og forordninger som skal sikre medvirkning for ansatte. Jørgensens og Warring (2003:17-18) viser til en slik svekkelse i løpet av 1990-tallet, der vi så en tiltakende spenning mellom krav til effektivitet og innflytelse for arbeidstakerne, både i privat og offentlig sektor. Vår hypotese er at denne spenningen ikke har avtatt.

Er rolleforståelsene i endring, og får en rolle dominere på bekostning av andre? Hva er i så tilfelle grunnene til dette og hvilke positive og negative konsekvenser kan dette har for arbeidstaker, organisasjon og samfunnet? Hvilken betydning har eksempelvis innføring av resultatenheter på skolefolkets muligheter til å ytre seg? Hva skjer med rektorenes bruk av profesjons- og borgerrollen når rektor tituleres som «resultatenhetsleder» – som indikerer en frakobling av fag fra ledelse?

Varslerbergrepet defineres på ulike måter,<sup>10</sup> og vi ser i materialet vårt at det er et bredt spekter av saker som tas opp, og at de negative reaksjonene på varslingen ser ut til å være knyttet til ekstern varsling – varsling som for rektorenes del aktiverer borgerrollen. Forskningsmessig, men også for praksisfeltet, vil det være viktig å etablere noen klare begreper i forhold til hva som menes med varsling og hva som ikke er varsling. Eksempelvis om også varsling av utenforstående bør inngå i varslerforståelsen slik Johnson et al 2004 foreslår. Hvor skal grensen trekkes, og i hvilken grad er varsling kontekstavhengig? Spørsmålet som trenger til utdyping er hvor grensen for arbeidstakernes ytringsfrihet går i forhold til retten til å ytre seg på egne vegne om to forhold, 1) egne vurderinger av en sak eller en situasjon og 2) opplyse om faktiske forhold. Vi mener at et fruktbart inntak er å gå via rollefunksjonene for å få et bedre tak på dette.

<sup>10</sup> Miceli & Near 2002:456, Miethe 1999:16f. har en gjennomgang av ulike definisjoner.

## Litteratur, offentlige dokumenter og media

- AFI rapport (2004): «Prosjekt Munnskurv» Utført av arbeidsforskningsinstituttet på oppdrag for Norsk Sykepleierforbund. Oslo: NSF/AFI.
- Bernt, J. F. (2000): «Ytringsfrihet, taushetsplikt og lojalitetsplikt for offentlige tjenestemenn.» Foredrag på Juristenes Utdanningscenters kurs i Statsforfatningsrett Gamle Logen, Oslo 11. des. 2000.
- Bernt, J. F. (2003): «Arbeidsro eller demokrati?», Kommunal Rapport.
- Boroff, K.E og Levin, D (1997): «Loyalty, Voice and Intent to E a Union Firm: A Conceptual and Empirical Analysis». I *Industrial & Labor Relations Review*. Oct. 1997, Vol. 51, no. 1, s. 50-63.
- Borum, F (1995): *Organization, power and change*. København, Handelshøjskolens forlag.
- Christensen, T og Læg Reid, P (2001): *New Public Management. The Transformation of ideas and practice*. Ashgate, Burlington.
- DEMENS (2002): «Statistikk og virkelighet – Ikke godta munnkurv» nr. 4.
- Det Kongelige Kommunal- og arbeidsdepartement (1993): «Endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner», rundskriv H-45/93:3,.
- Fakum, Eivind (1999): «Grenser for medvirkning» i Falkum, E, T. Colbjørnsen og Eldring, L (red): «Medbestemmelse og medvirkning». Fafo-rapport 424. Oslo, Fafo.
- Fonn, M. (2003): «Frem med fakta» i *Tidsskriftet Sykepleien* årg. 91, nr. 16.
- Hochschild, A (1983): *The Managed Heart. Commercialization of Human Feelings*. Berkely: University of California Press.
- Høstmælingen, A., K. Severinsen og S. Matthiesen (2004): «About the link between bullying and whistleblowing at work. Findings from a Norwegian municipality sample». Paper lagt frem på konferansen: The 4<sup>th</sup> international conference on bullying and harassment in the workplace i Bergen 28-29 juni 2004.
- Jakhelln, H. (2002): «Legers ytringsfrihet» i *Tidsskrift for Den Norske Lægeförening*. Årg. 122 nr. 10.
- Johnson, C. E., T. L. Sellinow, M. W. Seeger. M. Scott Barrett & K. C. Hasbargen (2004): «Blowing the whistle on fen-phen» I *Journal of Business Communication*, vol. 41, no. 4, pp. 350-369.
- Juell, E. (2004): «Rektorers oppfatning av en skole i endring». Oslo: Temanotat i regi av utdanningsforbundet.

- Jørgensen, C. H og N. Warring (2003): *Demokrati og deltagelse i arbejdslivet*. Roskilde Universitetscenter. Roskilde Universitetsforlag
- Kohn, S., M. D. Kohn & D. K. Colapinto (2004): *Whistleblower Law*. Westport, Connecticut, London: Praeger.
- Miceli, M. P og Near, J. P (2002): «What makes whistle-blowers effective? Three field studies.» I *Human Relations*. Vol. 55 (4): 455-479, London, SAGE Publication
- Michelsen, S og O. Osland (2004): «Om den historiske forminga av dei kommunale arbeidslivsrelasjonane i Norge». Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Bergen, UiB-Rapport 3.
- Miethe, T. D. (1999): *Whistleblowing at work – Tough choices in exposing fraud, waste, and abuse on the job*. Boulder Colorado, Oxford: Westview Press.
- Moland, L.E (2002): «Innsats for arbeidsmiljøet i pleie- og omsorgssektoren. Tiltak og prosesser i 19 kommuner.» Fafo-rapport 405, Oslo, Fafo.
- Mordal, T (1989): *Som man spør får man svar*. Oslo, Tano.
- Myklebust, R. N. og M. S. Skivenes (2001): «Forvaltning og offentlighet II». Bergen: LOS-senter rapport R0113.
- Myklebust, S. (1997): «Om yringsfridom og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommunar» (1997). Oslo: KRD – Rundskriv H-2098.
- NOU (2000:27): Sykefravær og uførepensjon – et inkluderende arbeidsliv. Oslo, Sosialdepartementet.
- NOU 1999:27 Om yringsfrihet
- NOU 2003:30 Ny offentlighetslov.
- NOU 2004:5: Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst. Oslo, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 20. februar 2004.
- NRK Brennpunkt 30.09.2003
- Opinion 13.10.2004,
- Overå, O og Bernt, J. F. (1993): *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Ramsdal, H m.fl (2002): Profesjonar, stat og lokalstyre. I Bukve, O og Offerdal, A: *Den nye kommunen*. Oslo, Det norske samlaget.
- Rasmussen, B (2000): Hjemmesykepleien som gradig organisasjon. Makt og ansvar i desentraliserte organisasjoner. I *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 1/2000.
- Rødvei, P. H (2000): «Kommunene og den kompetente arbeidskraften: gjennomtrekk og rekruttering i et organisatorisk og demografisk perspektiv.» NF-rapport nr 11/2000, Bodø, Nordlandsforskning,



- Sedberg, H. K. (2001): «Lojalitetsplikt som skranke for arbeidstakers ytringsfrihet i arbeidsforhold». Oslo: UiO, spesialoppgave – det juridiske fakultet.
- Skivenes, M. (2001): «Demokratiske beslutningsforberedelser» i *Nordisk Administrativt tidskrift* nr 4 82 årgang.
- Sollund, M, Trygstad, S.C og Johansen, B.L (2004): «Myndiggjorte medarbeidere i pleie- og omsorg – hvorfor og hvordan?» NF-rapport nr. 11. Bodø, Nordlandsforskning.
- SSB, Utvalgte nasjonale nøkkeltall. Kommuner. <http://www.ssb.no/kommregno/tab-2004-06-29-04.html>.
- SSB Levekårsundersøkelse. Arbeidsmiljø. Se [www.ssb.no/arbmiljo/main.html](http://www.ssb.no/arbmiljo/main.html) av 15.09.2004.
- St. meld. Nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100.
- Szücs, S, Hemström, Ö, Marklund, S (2003) : «Organisatoriska faktorerens betydelse för långa sjukskrivningar i kommuner» i *Arbete och hälsa*; nr. 2003:6, Stockholm, Arbetslivsinstitutet
- Thompson, D. F. (1980): «Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands» i *The American Political Science Review*. Vol. 74 no. 4.
- Thune, G. H. (2003): «Selvbestemmelse – et eksistensielt spørsmål? <http://www.nrc.no/NRC/thune.htm>
- Trygstad, S.C (2003): «Utviklingskommunen – nye betingelser for ansattes medvirkning og innflytelse?» I Finstad, N og Aarsæther, N (red): *Utviklingskommunen*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Trygstad, S.C, Sollund, M og Johansen, B (2003): «Bedre arbeidsmiljø i hjemmetjenesten? Evaluering av Arbeidstilsynets landsomfattende kampanje 'Rett hjem'». NF-rapport nr. 23.
- Trygstad, S.C (2004): «Fra rettighet til nytte? Det kommunale bedriftsdemokratiet møter New Public Management.» Doktoravhandling til dr.polit-graden ved NTNU, Trondheim.
- Ve, H (1999): *Rasjonalitet og identitet*. Oslo, Pax forlag.
- VG 23.08.2004
- Vike, H (2002): *Maktens samvittighet*. Oslo, Gyldendal norsk forlag.
- Wannag, A (2004): Varsleren – livsviktig rolle og livsfarlig skjebne. I *Velferd*. Nr. 3/2004
- Yin, R.K (1994): *Case Study Research. Design and methods*. 2end edition, SAGE Publication, Thousand Oaks.
- Aardal, B, A. Krogstad og H. M. Narud (2004): *I valgkampens hete : strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Oslo : Universitetsforlaget..

# Vedlegg 1 Intervjuguide – varslere

## **Bakgrunn**

- Utdanning?
- Stilling?
- Arbeidssted og arbeidsoppgaver?
- Ansiennitet – både nåværende stilling og totalt?

## **Særskilte trekk ved arbeidssted/arbeidsorganisasjon**

- Beboere/brukere?
- Bemanning?
- Ressurser?
- Ledelse og organisering?

## **Beskrivelse av arbeidsmiljøet**

- Trivsel?
- Åpenhet?
- Arenaer for diskusjoner – faglige og emosjonelle?
- Rom for uenighet?
- Hvordan takles uenighet?
- Forhold til kollegaer?
- Forhold til leder?

## **Historiens bakgrunn**

- Hva/hvem?
- Hvorfor?
- Hvordan?



### **Vurderinger og fremgangsmåte**

- Hvem kontaktet du og hvorfor
- Hvordan ble ditt syn fremmet
- Hvordan ble det mottatt av:
  - Den du først meldte fra til?
  - Av kollegaer?
  - Av leder(e)?
  - Tillitsvalgte/verneombud?
  - Brukere?

### **Varslingens konsekvenser**

- Hvordan ble din sak vurdert og behandlet
- Hvilke konsekvenser fikk det for:
  - Den/det du varslet om/i forhold til?
  - Tjenesteproduksjon, oppgaveløsning og arbeidsmiljø?
  - For deg?

### **Dine erfaringer**

- Hva ville du ha gjort annerledes?
- Hvilke andre enn de du varslet til ville du ha involvert i dag?
- Hvordan har dette påvirket deg som profesjonsutøver, arbeidstaker og kollega?
- Hvilke råd har du til andre som står i samme situasjon som deg?
- Når bør det etter din vurdering varsles?
- Når bør man også involvere arbeidstilsynet/andre tilsynsmyndigheter og eventuelt media?
- Ville du ha gjort det samme i dag?
- Hvordan bør en organisasjon/leder(e)/kollegaer forholde seg til varslere?

### **Særskilt til ledere**

#### **En leders dilemma / synspunkter på varsling og varslere**

- Hvordan vil du definere varsling – internt og eksternt?
- Hvilke dilemmaer reiser det å varsle?
- Hva preger deg som arbeidstaker og leder? Rollen som ansatt, profesjonsutøver og borger?
- Er en av rollene viktigere enn andre i din kommune? I din jobb?
- Har du selv vurdert å varsle? Hvorfor/hvorfor ikke?

#### **Varslersaker i kommunen**

- Har det vært eksempler på varslersaker i kommunen?
- Hvilke reaksjoner avstedkom dette?
- Hvordan ble varsleren behandlet?
- Var det en god sak – sett fra ditt ståsted?

#### **Når varsling bør forekomme**

- Når bør en arbeidstaker varsle?
- Når bør en leder varsle?
- Hvordan bør en gå frem?
- Er det saker der man bør/må varsle eksternt (tilsynsmyndigheter/media)?
- Er det saker der man ikke bør/må gå eksternt?
- Hvordan vurderer du forholdet mellom ytring og lojalitet?

### **Utviklingen i kommunen og sektoren**

- Organisering av kommunen og sektoren?
- Nye styringssystemer?
- Den økonomiske situasjonen?
- Utøvelse av ledelse?
- Forholdet mellom sektor/fag og helhet?
- Informasjons- og kommunikasjonskanaler internt og eksternt?
- Arenaer for diskusjoner og uenighet?
- Aksept for diskusjoner og uenighet?

### **Forholdet til varslere**

- Hvordan bør en organisasjon/leder/kolleger forholde seg til varslere?
- Hvordan beskytte varsleren mot sanksjoner?
- Hvordan skape en organisasjon der reell kritikk kan ytres og få effekter?



## Når arbeidstakere ytrer seg kritisk

I dette notatet presenteres funn fra en pilotundersøkelse om varslere i to kommunale sektorer; pleie- og omsorg og utdanningssektoren. 17 informanter er dybdeintervjuet, og 15 av disse har varslet internt og eksternt om forhold de har opplevd som kritikkverdige på sin arbeidsplass. Det dreier seg blant annet om manglende medvirkning i beslutningsprosesser, og det handler om svikt i tjenestene der situasjonen har blitt betraktet som akutt både for ansatte og brukere.

Samtlige informanter har opplevd begrensninger i ytringsfriheten, men konsekvensene har variert. De personlige belastningene for arbeidstakere i pleie- og omsorg har vært store. Tre av seks informanter valgte å si opp sin stilling som en direkte konsekvens av varslingsens etterspill. I samtlige saker vises det til sanksjoner som sosial eksklusjon, bortfall av arbeidsoppgaver og degradering. For arbeidsplassen har varslingen hatt positive effekter: ressurser er tilført, både i form av økt bemanning og kompetanse, og rutiner er endret i etterkant av varslingen.

For ansatte i undervisningssektoren har de personlige belastningene vært mindre, noe også varslingsens effekt på arbeidsplassen har vært. Dette kan relateres til sakene det varsles om. Innenfor undervisning varsler eksempelvis rektorer ut fra et «føre var»-prinsipp, og benytter sin borgerrolle til å informere allmennheten om forhold som berører skolen og kommunens innbyggere. Informantene fra pleie- og omsorg varsler i stor grad om akutte forhold. Varslingens alvorlighetsgrad ser ut til å påvirke effektene på arbeidsplassen i ettertid. Pilotstudien vil bli fulgt opp med en større studie, der forholdet mellom roller, maktressurser og organisatoriske særtrekk vil stå sentralt.