

Marit Skivenes og Sissel Trygstad

Roller, kommunikasjon og ytringsklima

Marit Skivenes og Sissel Trygstad

Roller, kommunikasjon og ytringsklima

© Fafo 2006
ISSN 0801-6143

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Notatets oppbygning	8
2 Varsling, kommunikasjon og roller	9
2.1 Hva er varsling?	9
2.2 Forekomsten av kritikkverdige forhold	10
2.3 Kommunikasjonsbetingelser og roller	11
3 Kommunikasjonsvilkår og kritiske ytringer	14
3.1 Organisatoriske endringer i kommunene	14
3.1 Ledelse, kommunikasjonsforhold og taushet	18
3.2 Hva preger kommunikasjonsvilkårene?	23
4 Ulike rollefunksjoner	25
4.1 Lojal som ansatt	25
4.2 Lojal som profesjonsutøver	28
4.3 Lojal som borger	32
4.4 Forholdet mellom de ulike rollene	35
4.5 Oppsummering	37
5 Avslutning	39
5.1 Et godt ytringsklima – hvordan?	39
Referanseliste	46

Forord

Arbeidstakere har ulike roller og lojalitetsforpliktelser som de forholder seg til i sitt arbeid. I dette notatet undersøker vi samspillet mellom de ulike rollene og vektingen av rollenes ulike lojalitetsforpliktelser blant et utvalg arbeidstakere i kommunal sektor. Vårt utgangspunkt er at håndteringen av roller og vekting av lojalitetsforpliktelser har sammenheng med kommunikasjonsbetingelser og ytringsklimaet på arbeidsplassen. Vi er i dette arbeidet særlig opptatt av lederfunksjoner og arbeidstakernes ulike rolleforpliktelser. Vi skiller mellom tre rollefunksjoner som arbeidstakerne skal forholde seg til. *Ansatterollen* handler om å være en dyktig og lojal medarbeider og god kollega på arbeidsplassen. *Profesjonsrollen* henviser til hvordan arbeidstakerne utfører sine oppgaver på en faglig forsvarlig og etisk riktig måte. Til sist er det *borgerrollen* som handler om å informere allmennheten og politikerne, for på denne måten å stimulere til kvalifiserte offentlige debatter og demokratiske beslutninger.

I notatet går vi empirisk til verks og benytter både kvantitative og kvalitative data innsamlet i perioden 2005 til 2006. Vi spør om det er trekk ved arbeidsplassen som påvirker opplevd ytringsklima og rollehåndtering, og i så fall: hvordan kan disse trekkene endres slik at virksomhetene preges av et ytringsklima der de ulike rollene står i et balansert forhold til hverandre?

Notatet er skrevet på bakgrunn av et større forskningsprosjekt som Fafo har utført for Direktorat for Arbeidstilsynet. Sissel Trygstad og Marit Skivenes er ansvarlige for gjennomføringen av prosjektet. Vi takker referansegruppen som har kommet med nyttige innspill underveis i prosjektet. Camilla Jensen og Elisabeth Pettersen ved Universitetet i Bergen har vært hjelpelige med dokumentinnhenting, og Hanne Skeie skal ha takk for korrekturlesing. Fafos publikasjonsavdeling takkes for layout og tilrettelegging for internett. Sist, men ikke minst, takker vi alle informanter som har bidratt til å kaste lys over varslerproblematikken, både ved å besvare spørreskjemaundersøkelsen og ved å velvillig delta i intervjuer med oss.

Oslo, 12. desember 2006.

Marit Skivenes,
Prosjektleder

1 Innledning

Den norske varslingsdebatten har primært vært rettet mot hvordan lovbestemmelser i arbeidsmiljøloven skal utformes og bidra til å verne arbeidstakere mot sanksjoner hvis de sier ifra om kritikkverdige forhold. Når det gjelder vern av arbeidstakere ligger imidlertid hovedutfordringen i hvordan man skal få til *et godt ytringsklima på den enkelte arbeidsplass*. Et godt ytringsklima definerer vi som arbeidstakernes opplevde mulighet til å ta opp en sak og å si ifra om bekymringer til ledere og kolleger uten å måtte frykte represalier. Det er ikke et bestemt nivå eller omfang av diskusjon som er målestokken. Ytringsklima er snarere å regne som en dynamisk størrelse som kan hemmes eller fremmes av ulike faktorer på arbeidsplassen. I organisasjoner preget av et godt ytringsklima vil saken som arbeidstakeren melder ifra om bli behandlet på en ryddig måte, og arbeidstakeren som har sagt ifra vil få tilbakemelding på saken det ble meldt ifra om, og reaksjonene på det å si ifra vil være positive (Skivenes og Trygstad 2006a). Vi ser i vår forskning at mange arbeidstakere er på arbeidsplasser hvor ytringsklima oppleves godt (Skivenes og Trygstad 2006a, 2006b). Det er imidlertid også arbeidsplasser som er karakterisert av et dårlig ytringsklima. Her vil det kunne være risikofylt å ytre seg, og resultatet kan bli at arbeidstakere forholder seg tause når de ser eller avdekker problemer på jobben og i jobbutføelsen. Dette er uten tvil problematisk både for brukere/ kunder, arbeidsfellesskapet, bedriften/ virksomheten og samfunnet (jf. Skivenes og Trygstad 2006a).

Det foreligger lite forskning om hva som er kritiske faktorer i et ytringsklima på en arbeidsplass. Ut fra vår tidligere forskning om både varsling og organisasjonsforhold, mener vi at strukturer og kulturer er sentrale faktorer. I dette notatet ser vi derfor nærmere på forholdet mellom ytringsklima, kommunikasjonsforhold og varsling på arbeidsplasser. Leder, tillitsvalgt og verneombud har et særskilt ansvar for å sørge for at etablerte kommunikasjonskanaler fungerer, og de har et lov- og avtalefestet ansvar for å tilrettelegge for et godt arbeidsmiljø og ytringsklima. Spørsmålet er hvordan ledere, verneombud og tillitsvalgt skal ivareta dette ansvaret, og videre - hvordan opplever de selv sine muligheter for kommunikasjon, diskusjon og åpenhet; både i det daglige arbeidsfellesskapet, men også oppover i det organisatoriske hierarkiet? Vi har et særskilt fokus på ledere. Våre ledere har fått delegert et arbeidsgiveransvar for sine ansatte, og i tråd med arbeidsmiljøloven § 3-1 har de ansvar for HMS-arbeidet i virksomheten. Arbeidsgiver skal blant annet sørge for at et systematisk HMS-arbeid gjennomføres for nettopp å sikre at arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt (arbeidsmiljøloven, 2006:46).¹ Vår forskning viser at i velfungerende virksomheter gis det rom for arbeidstakernes ulike rollefunksjoner.

Arbeidstakernes ulike roller og funksjoner vil være relatert til ulike lojalitetsforpliktelser og etiske standarder som henholdsvis kan hemme eller fremme kommunikasjon og ytringer i arbeidskollegiet blir også diskutert. Vår forskning viser at arbeidstakere som avdekker eller opplever kritikkverdige forhold i virksomheten har opplevd å stå i et krysspress, der ulike roller og lojalitetsforpliktelser aktualiseres og endog står mot hverandre (Skivenes og Trygstad 2005a, 2006a). I hvilken grad finner vi at ulike roller og lojalitetskonflikter synliggjøres i en varslerprosess?

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

Notatet bygger på flere datakilder. Vi har gjennomført kvalitative undersøkelser på fire arbeidsplasser i to ulike kommuner: Vi har intervjuet ledere, tillitsvalgte og verneombud i to barneverntjenester og to pleie- og omsorgstjenester. Vi har også innhentet oversikter over kommunens og tjenestenes formelle strukturer, retningslinjer for arbeidsutøvelse, styringskanaler og kommunikasjonslinjer. I tillegg til casestudiene, bruker vi data fra tidligere undersøkelser vi har gjennomført. Først og fremst benytter vi data fra en større survey blant arbeidstakere i tre sektorer – barnevern, pleie- og omsorg og utdanning - om kommunikasjonsforhold og varsling som vi ikke tidligere har analysert, men vi trekker også veksler på data fra en dybdeundersøkelse av arbeidstakere som har blitt sanksjonert fordi de ytret seg kritisk. Casestudiene gir oss grunnlag for å prøve ut noen antagelse om hvordan strukturer og relasjoner på arbeidsplasser kan virke til å fremme og hemme frie meningsutvekslinger, og studien har slik sett et eksplorativt formål som danner grunnlag for videre forskning og utvikling av hypoteser og begreper på et forholdsvis lite studert felt.

1.1 Notatets oppbygning

Notatet har følgende oppbygning: I del 2 definerer vi sentrale begreper som vi benytter i vår studie, herunder blant annet kritikkverdige forhold og varsling. I del 3 undersøker vi hvordan strukturelle og relasjonelle forhold henholdsvis kan hemme eller fremme kommunikasjon på arbeidsplassen. Vi retter blant annet oppmerksomheten mot ledere i kommunen og hvordan de vurderer egne kommunikasjonsforhold og muligheter. I del 4 ser vi nærmere på arbeidstakernes ulike roller og lojalitetsforpliktelser. I del 5 summer vi opp notatets funn.

2 Varsling, kommunikasjon og roller

Varslere og varsling har i løpet av de siste årene kommet inn som begreper med nytt innhold i språket vårt. Like fullt har varslere en særegen stilling i norsk litteratur, blant annet i Henrik Ibsens «En folkefiende». Men hva er egentlig en varslers, og hva skal vi forstå med varsling? Vi starter denne delen med en kort presentasjon av ulike definisjoner av varsling før vi presiserer vår egen. Vi skal også presisere hva vi forstår med *kritikkverdige forhold*, og hvordan kommunikasjonsbetingelsene i en virksomhet kan påvirke håndteringen av saker eller hendelser som arbeidstakere reagerer på. Avslutningsvis presenterer vi arbeidstakernes ulike roller, som hver er bærere av lojalitetsforpliktelser og etiske standarder.

2.1 Hva er varsling?

Innenfor den internasjonale varslerslitteraturen finner vi at varsling defineres både bredt og snevert. Det er vanligvis fire varslersdefinisjoner i bruk:

1. Den mest brukte definisjonen i internasjonale diskusjoner om varsling anlegger en bred definisjon: «Varsling er når en arbeidstaker sier ifra om noe kritikkverdig (ulovlig, illegitimt, umoralsk) på arbeidsplassen til noen som har mulighet til å gjøre noe med forholdet.» (Miceli & Near 2002:456). Definisjonen skiller ikke mellom intern og ekstern varsling. Hovedpoenget er at det blir sagt ifra om noe som oppfattes som umoralsk, illegitimt eller ulovlig. Problemet med definisjonen er at den blir en betegnelse på det som må forventes å være normalaktivitet på norske arbeidsplasser: nemlig at arbeidstakere på alle nivå sier ifra når de observerer kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Bruken av dette varslingsbegrepet innebærer at varslingsbegrepet favner alle former for kritiske diskusjoner, innsigelser og merknader på arbeidsplassen. Derved mangler man også et begrep for de handlinger hvor en medarbeider rapporterer alvorlige kritikkverdige forhold.

2. Varsling blir ofte i dagligtale knyttet til arbeidstakere som går utenfor virksomheten og rapporterer noe kritikkverdig. Varsling er da; Når en arbeidstaker sier ifra om noe kritikkverdig på arbeidsplassen til en person eller instans utenfor virksomheten som kan gjøre noe med forholdet. Det sentrale kriteriet i denne definisjonen er at arbeidstakeren går utenfor virksomheten (ekstern) og rapporterer et kritikkverdig forhold, for eksempel til arbeidstilsynet eller media. Her er det organisasjonsgrensen som avgjør om handlingen er å anse som varsling eller ikke.

3. Enkelte har valgt å knytte varsling til utvalgte kritikkverdige forhold. Varsling er når en arbeidstaker sier ifra om ulovlige forhold som økonomisk kriminalitet. Kriteriet er knyttet til saken som tas opp, og hvor det er bestemte typer lovbrudd som avgjør om det er varsling eller ikke som har skjedd. Hensikten er både å avgrense varslingsfenomenet, samt å unngå noen av de problematiske forholdene man kan komme opp i når kritikkverdige forhold defineres som illegitime, umoralske og ulovlige og er basert på den enkeltes vurdering av hvor grensene mellom moralsk og umoralsk, legitimt og illegitimt går. Når varslingen knyttes til lovbrudd,

er standardene gitt av lovgiver og det er i siste instans rettsapparatet som avgjør om lovbrudd har forekommet eller ikke. Problemet med definisjonen er at den er snever og vid på samme tid – snever ved at den kun inkluderer bestemte typer lovbrudd, noe som trolig kun fanger opp en liten andel av kritikkverdige forhold som pågår. Vid ved at idet noen sier ifra om at det antas å være et lovbrudd, så er det å anse som varsling. Eksempelvis om man sier på stabsmøte at jeg tror vi bryter arbeidsmiljøloven når vi avholder møte mens vi spiser lunsj.

4. Den siste avklaringen er den vi foreslår – omtalt som en trappetrinnsdefinisjon av varslerbegrepet (Skivenes og Trygstad 2006a) – hvor vi ønsker å bøte på de utfordringene og problemene som reises i de øvrige tre tilnærmingene. Vi innfører en prosessbetingelse. Vårt utgangspunkt er at det må betraktes som del av normaladferden på en arbeidsplass at arbeidstakere sier ifra kritikkverdige forhold. Det er først når det ikke skjer noe med den meldte saken eller forholdet, og når arbeidstakeren går videre at hun eller han er i en varslersituasjon.

Varsling oppstår først etter at en arbeidstaker melder ifra om noe kritikkverdig (ulovlig, illegitimt, umoralsk) på arbeidsplassen til noen som har mulighet til å gjøre noe med forholdet, ved at hun/han *går videre med saken* til noen som kan gjøre noe med forholdene fordi det innen rimelig tid ikke har skjedd endringer i de kritikkverdige forholdene eller det ikke har gitt seg utslag i åpne diskusjoner eller gode begrunnelser i virksomheten på hvorfor de kritikkverdige forholdene pågår.

Fordelen med denne avgrensningen er at varsling er en unntakshandling, og skilles fra det som vi på bakgrunn av forskning har grunnlag for å anta; normaltstanden i norsk arbeidsliv er at arbeidstakere sier ifra om det de opplever som kritikkverdig innad i sitt eget arbeidsfellesskap. Definisjonen skiller ikke mellom intern og ekstern varsling. Det sentrale kriteriet i vår definisjon er at medarbeideren har forsøkt å løse problemet gjennom etablerte kanaler i virksomheten. Det er imidlertid viktig å understreke at dette er hovedregelen, men det vil kunne oppstå situasjoner der arbeidstakere av ulike grunner ikke kan bruke de etablerte kanalene, og må melde eksternt – eksempelvis til arbeidstilsynet. Det kan være at den nærmeste leder er den ansvarlige for det kritikkverdige, eller det kan være snakk om fare for liv og helse som gjør at arbeidstakeren må handle umiddelbart. I denne type tilfeller vil vi like fullt snakke om varsling, selv om arbeidstakerne ikke først har kontaktet nærmeste leder eller kollega. Vi regner imidlertid det som en unntakssituasjon. De som ønsker å lese mer om definisjonen om varsling kan se i kapittel to i vår bok *Varslere* (Skivenes og Trygstad 2006a).

Arbeidstakere som opplever kritikkverdige forhold på arbeidsplassen forventes altså å si ifra om forholdene, men det er ikke entydig hva som er kritikkverdige forhold og hvor terskelen går for at man skal si ifra. Det dreier seg om hva man oppfatter som «normalt» i arbeidshverdagen.

2.2 Forekomsten av kritikkverdige forhold

For at man i det hele tatt skal kunne diskutere forekomsten av varsling og i hvilken grad det går bra eller dårlig med norske varslere, så må det være noe å varsle om. Noe problematisk, kritikkverdig, ulovlig eller lignende må ha skjedd eller at noen har grunn til å tro at slike ting har skjedd. Den vanlige omtalen i en norsk kontekst er at varsling omhandler å si ifra om

«kritikkverdige forhold».² Miceli og Near (2002) definerer kritikkverdige forhold som illegitime, umoralske og ulovlige forhold. Det dreier seg om handlinger og praksiser av mer alvorlig karakter, noe eksempelvis bruken av «ulovlige forhold» understreker. Utfordringen er at det ikke er enkelt å lage entydige og omforente fortolkninger av kriterier som illegitim, umoralsk og ulovlig (se Skivenes og Trygstad 2006a for en diskusjon av dette). Vi har i våre undersøkelser lagt til grunn at kritikkverdige forhold må ha en slik karakter at de kan knyttes til «(...) forhold som medfører store fysiske og/eller psykiske belastninger.» (ibid.)

Vår tilnærming betyr altså at når man spør informanter om de har opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, så kan det inkludere saker og forhold som det ikke er grunn til å varsle om fordi de ikke differensierer mellom alvorlige og mindre alvorlige forhold. Det kan også være slik at rapporter om kritikkverdige forhold beror på misforståelser. Ser vi på hva vår forskning viser, så fremstår ikke varslingen å være grunnet i bagatellmessige saker. De viser heller ikke manglende overensstemmelse mellom varslersens oppfatning av illegitime og umoralske handlinger eller hendelser og øvrige organisasjonsmedlemmer eller samfunnet for øvrig. Et interessant funn vi kommer tilbake til senere i notatet, er at arbeidstakerne ble varslet primært fordi nærmeste leder ikke agerte (Skivenes og Trygstad 2005a). Det er eksempelvis en utbredt oppfatning både blant undervisningspersonale, myndigheter, foreldre og i samfunnet for øvrig at lærere ikke bør drikke alkohol med sine elever. Ei heller bør en lærer gjøre tilnærmeleser og «tafse» på sine elever (ibid). Når varsling av slike forhold ikke får konsekvenser for andre enn varsleren, er det betimelig å sette spørsmålstegn ved de etablerte standardene i arbeidssfellesskapet. De varslerne vi har intervjuet har – etter manglende handling av ledelsen internt i organisasjonen – valgt å kontakte eksempelvis helsetilsynet, arbeidstilsynet eller media. For enkelte av dem ble belastningene så store at de valgte å slutte i jobben. Problemet med å nå fram med kritikk reiser (minst) to mulige forklaringer. For det første kan det være trekk ved arbeidstakerne som vanskeliggjør det å bringe informasjon oppover i systemet. Dette kan være trekk knyttet til arbeidstakerens maktressurser, og vi anser blant annet plassering i organisasjonshierarkiet, ansiennitet, utdanning og stillingsstørrelse som indikasjoner på dette. Som vi har sett i sektorundersøkelsen finner vi bare delvis støtte for en slik hypotese i vårt materiale. For det andre kan det være trekk ved organisasjonen som fremmer eller hemmer kommunikasjon og kritiske ytringer. I så tilfelle vil forhold til ledelse, oppfatninger av informasjon og kommunikasjon være kritiske forhold som vil virke inn. Det er sistnevnte forklaring vi her skal undersøke nærmere.

2.3 Kommunikasjonsbetingelser og roller

På norske arbeidsplasser er det etablert en rekke forskjellige kanaler og fora for informasjon og kommunikasjon. Argumentasjonsteorien begrunner behovet for fora og informasjon. Det er først gjennom å få kunnskap om hva saken handler om og ved å møtes til diskusjon om hvordan man skal gå videre med en sak, at man kan finne gode svar og løsninger på de utfordringer og problemstillinger man jobber med. I tillegg vil det være viktig å tenke på mekanismer og ordninger som kan balansere forskjeller i kunnskap, makt og evne til å tale sin sak, samt at det er en form for offentlighet omkring prosessen eller resultatet (Skivenes 2002). Det vi er

² Se Skivenes og Trygstad 2006 for en diskusjon og utdyping av hva som regnes som kritikkverdige forhold og om varslingsbegrepet vi benytter i studiene.

interessert i å studere er hvilke ordninger og fora for kommunikasjon som er etablert på de fire arbeidsplassene vi er inne i, hvordan de brukes, hvor foregår de reelle diskusjonene og hva hemmer og fremmer at arbeidstakere tar ordet og ytrer seg. Det er tema for de to påfølgende delene i notatet.

Vi har allerede slått fast at ytringslima handler om mulighetene for å diskutere arbeidsrelevante problemstillinger i forhold til arbeidsplassen. Herunder skal man ha mulighet til å fremme innsigelser og kritiske merknader, være uenige i organisasjonsløsninger og kunne være samfunnsengasjert. Vi knytter ulike typer ytringer til forskjellige roller; tilnærmingen vi har utviklet skiller mellom tre rollefunksjoner en arbeidstaker kan ha.³

Ansatt, profesjonsutøver og borger

Roller angir normer og verdier som er handlingsangivende, både for oss som arbeidstakere og for organisasjonen (March og Olsen 1989). Både det ytre og det indre miljøet i en organisasjon vil være med på å forme hva som til en hver tid anses som viktige og passende normer og verdier i rollene. Gjennom interaksjon vil mening dannes og bli opprettholdt og endret i tråd med hva som fremstår som fornuftig. Men verdier, normer og roller er ikke alt. Organisasjonsmedlemmenes sosiale identitet og virkelighetsforståelse vil kunne være utslagsgivende. Våre begreper om hvem vi er, hvem vi ønsker å være og hvordan vi ønsker å framstå i andres øyne former vår virkelighetsoppfatning samtidig som dette også er handlingsangivende: Vi handler i tråd med det som synes meningsfylt og fornuftig for oss i en gitt relasjonell situasjon (Scott 1995:44).

Vårt analytiske utgangspunkt er at arbeidstakere forventes å fylle ulike funksjoner og roller i utøvelsen av sitt virke: som ansatt, som profesjonsutøver og som borger. Lojalitet og forpliktelser springer ut av det institusjonelle fellesskapet man er en del av i tilknytning til hver av disse rollene. Som ansatt er man orientert mot arbeidsplassen som organisasjon, arbeidsfellesskapet man inngår i og ledelsens styringsmål og signaler. Som profesjonell orienterer man seg etter standardene faget setter for hva som er godt og dårlig arbeid, f.eks. hva som er forsvarlig og god pleie. Disse standardene settes ikke bare på en arbeidsplass, men gjelder i forhold til faget som sådan. Borgerrollen handler om samfunnet og det brede fellesskap man er en del av, enten man tenker det lokalt, regionalt, nasjonalt eller verdensomspennende.

Arbeidstakernes forpliktelser overfor arbeidsplassen og arbeidsgiver, profesjonsstanden og fellesskapet varierer over sektorer, bransjer og arbeidsplasser, og forpliktelser av både formell og uformell art reguleres på ulike måter. Utfordringene som oppstår for den enkelte arbeidstaker og for virksomheten er at rollefunksjonene og tilhørende lojalitetskrav kan komme i konflikt med hverandre (Thompson 1980, Skivenes og Trygstad 2005a), og det er i disse konfliktsoneene at kritiske ytringer kan oppfattes negativt og varslingsbehov kan oppstå.

Vårt utgangspunkt er at i veldrevne virksomheter er rommet for ytringer og diskusjoner stort. På denne type arbeidsplasser vil det sjeldent oppstå behov for varslings, fordi problematiske forhold vil bli håndtert på en sakelig måte, bli diskutert og løst. Vår hypotese er at disse arbeidsplassene er preget av at arbeidstakernes ulike roller gis rom. I andre virksomheter kan imidlertid arbeidstakerne bli stilt overfor et krevende krysspress mellom ulike roller og lojalitetsforpliktelser; man kan oppleve dilemmaer med hensyn til hvem man skal være lojal overfor. Et klassisk eksempel er forpliktelsene man opplever å ha overfor brukerne versus forpliktelsene overfor kollegaer og arbeidsplassen. Hvor går grensene for lojalitetsforpliktelsene, og er det

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

sammenhenger mellom ytringsklima på arbeidsplassen og terskelen for å si ifra, holdninger til varslere og opplevde kritikkverdige forhold? I del fire diskuterer vi hvordan rollene kommer til uttrykk og i spenn med hverandre.

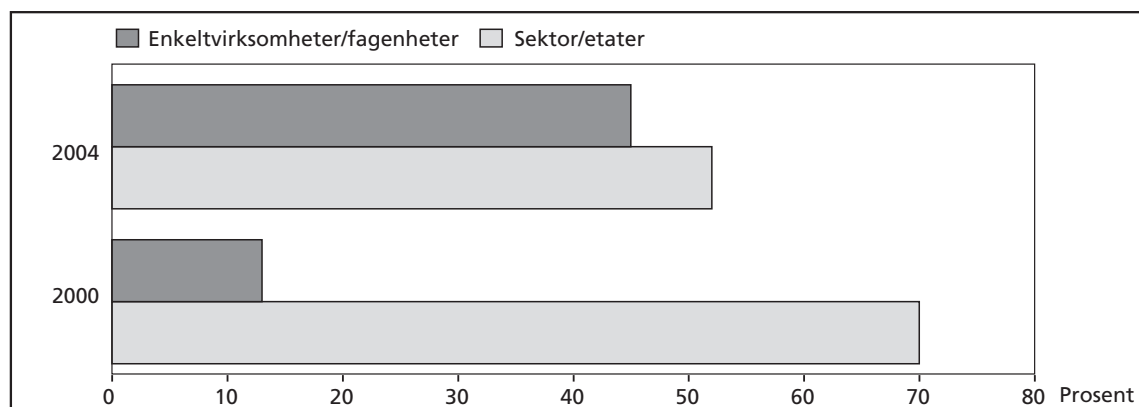
3 Kommunikasjonsvilkår og kritiske ytringer

Forskning relatert til ytring, kommunikasjonsbetingelser og varsling, og koblingen mellom disse er av relativ ny dato i Norge. Det foreligger begrenset med studier. Det gjør det vanskelig å si noe om representativiteten til de studier som faktisk er gjennomført, samtidig som vi mangler data som forteller oss om utviklingen over tid. Vi har også manglende kunnskap om hvilke strukturelle og relasjonelle faktorer som kan tenkes å påvirke arbeidstakernes opplevelse av ytringsklima og kommunikasjonsbetingelser, og i forlengelsen av dette – behovet for å varsle. Vi skal i denne delen se på de organisatoriske forhold i kommunene og endringene som har skjedd her siste 10–15 år. Første spørsmål er hvordan dette kan virke inn på lederfunksjonen. Derneft går vi nærmere inn i de etablerte kommunikasjonsstrukturene i fire organisasjoner og identifiserer kommunikasjonskanaler og hvilke fora som er etablert. Hvordan brukes og fungerer disse foraene sett fra verneombud, leder og tillitsvalgte ståsted? Derneft spør vi om det er her de reelle diskusjonene foregår og om vi kan finne ut hvilke forhold som hemmer og fremmer at arbeidstakere tar ordet. Vi holder funnene fra casestudiene sammen med data fra breddestudien, og har et særskilt søkelys på enhetsleders rolle og funksjon i denne delen.

3.1 Organisatoriske endringer i kommunene

De kommunene som inngår i vår undersøkelse har i løpet av de siste 10 år gått fra en etats- eller sektororganisering til en såkalt to-nivåorganisering. Foruten å fjerne en rekke ledernivåer har arbeidstakerne i disse kommunene fått tilført en større grad av ansvar enn det de hadde tidligere. Også for lederne er endringene merkbare. De er gitt et langt større ansvar for budsjett, resultater og personalet. I flere tilfeller er også enhetslederen gitt ansvar for bygningsmasse og vedlikehold av denne. Det å være leder i dag innebærer med andre ord mye mer enn å kun ha et faglig ansvar for det arbeidet som utføres. Våre kommuner er imidlertid ikke i en særstilling hva organisering angår. Norske kommuner er vesentlig endret de siste 10 til 15 årene, og særlig i perioden 2000 til 2004. Viktige endringer er nedbygging av lederhierarkier og etablering av nettopp to-nivåorganisering. I figur 3.1 ser vi endringene over en fireårsperiode.

Figur 3.1 Type enheter som rapporterer direkte til rådmannen i 2000 og 2004



I 2000 hadde 13 prosent av landets kommuner etablert autonome resultatenheter med personal- og budsjettansvar. I 2004 har andelen økt til 45 prosent. I 10 prosent av kommunene har man i dag mer enn 30 autonome enheter. Utviklingen vitner om en radikalt endret struktur.

Flat organisering og flyt av informasjon

Et viktig prinsipp i dagens styringsidealer er at virksomhetene i større grad skal styres etter signaler fra brukerne. Utflating av den organisatoriske strukturen skal gjøre toppledelsen mer lydhør overfor signaler fra brukerne. Brukernes ønsker og behov skal kanaliseres raskere i systemet, opp til det politiske nivå, og organisasjonens utforming og ressursfordelingen skal i større grad enn tidligere styres etter disse signalene. Slik sett kan vi si at brukerprinsippet i noen grad utfordrer borgerprinsippet for deltakelse og innflytelse i den forstand at brukerkanal utfordrer stemmekanal. Et slikt prinsipp har (foruten demokratiske implikasjoner) implikasjoner for organisasjonens informasjons- og kommunikasjonskanaler. Det fordrer god flyt av informasjon fra arbeidstakerne og opp til det politiske system. I praksis krever dette aktive og ansvarsbevisste arbeidstakere og lydhøre ledere på samtlige nivåer. Det fordrer også at rådmannen informerer ordfører om den faktiske situasjonen, og videre at ordfører informerer det politiske miljøet. Men dette krever også at rådmannen faktisk vet hva som rører seg i egen organisasjon.

Flat organisering og endrede lojalitetskrav

Flat organisering bidrar også til å endre lojalitetskravene til tjenesteleder, fordi kravet til lojalitet øker jo høyere opp i hierarkiet du befinner deg. Utviklingen innenfor kommunal sektor har medført at dette kan snus på hodet. Kutt av ledernivåer har resultert i at det er flere som i dag vil omfattes av strengere lojalitetskrav, fordi de formelt sett sitter tettere opp til politisk ledelse, da vil også kravene til lojalitet være strengere. I virksomheter med kun to nivåer, der det formelt ikke er noen ledernivåer mellom rådmannen og tjenesteleder, vil sistnevnte ledere stilles overfor andre lojalitetskrav enn i kommuner med en etatsorganisering, der det vil være en etatsjef under rådmannen. I to-nivå kommuner vil en rektor eller en sykehjemsleder kunne være direkte underlagt rådmannen i den organisatoriske strukturen, eller faktisk utøve rådmannsmyndigheten på enkelte områder. Samtidig vil arbeidstakere som befinner seg i organisasjonens øvre lag ha tilgang på effektive kommunikasjonskanaler, noe som kan medføre at uformell ytring eller varsling vil være svært effektivt. Spørsmålet vi først skal besvare er om ledere opplever formelle eller uformelle begrensninger i sin ytringsrett.

Formelle begrensninger av lederes ytringsrett

I hvilken grad er det formelle begrensninger i hva ledere kan ytre? I de fire virksomhetene som vi har gjennomført intervjuer i er det ingen nedfelte retningslinjer som avskjærer ansatte fra å ha kontakt med pressen, men i en kommune har man noen anbefalte kjøreregler for denne kontakten. Det presiseres blant annet at arbeidstakere har adgang til å ytre seg om «styre og stell» samtidig som det også presiseres at det er viktig å ikke blande sammen rollene som kommuneansatt og privat meningsytrer. De ulike retningslinjene er rettet til samtlige ansatte, og det kan derfor ikke ut ifra de dokumentene vi har til rådighet utledes at kontakt med media kun er begrenset til ledere. Samtidig vet vi at det kan være begrensninger av mer lokal art som kan være nedfelt i ulike lederavtaler. Vi har sett flere slike i vårt arbeid med varslerprosjektet. Blant

våre informanter finner vi altså ikke eksplisitte henvisninger som kan tolkes som begrensende eller fremmede i forhold til ytringer og/eller lojalitet. Vi finner imidlertid mer generelle formuleringer som at lederen forventes å bidra til å fremme kommunens verdier og identitet. Videre ser vi blant enkelte at begreper som tillit og tjenestevei presiseres når samhandling og kommunikasjon nevnes. Utfordringen er at det er ulike oppfatninger om hva som kan være tillitskapende – både innad i en organisasjon og utad i befolkningen. Eksempelvis kan det å uttale seg om et sakskompleks i offentligheten tolkes som forsøk på å opplyse befolkningen og slik sett bidra til at en tillit enten opprettholdes eller skapes, eller det kan tolkes som en mistillitshandling, fordi man ved å ytre seg offentlig setter søkelyset på uavklarte interne forhold.

Etter å ha gått igjennom ulike dokumenter som berører ytring og lojalitet for de kommunene vi er inne i, kan vi konkludere med at vi ikke finner noen strengt formulerte begrensinger av ansattes ytringsrett, men vi finner formuleringer som kan tolkes tvetydig. En av tjenestelederne omtalte at det var en uformell regel som påla henne å fremlegge alle intervjuer eller innlegg til sin leder. Ut i fra organisasjonskartet i denne kommunen skulle det tilsi rådmannen. Men, her som andre steder, er det funksjoner i kommunen som har en noe diffus stilling. Disse er sortert inn i staber, og tidvis trer de inn som reelle ledere for en tjenesteleder. En informant beskriver denne uklarheten slik:

«Kommunen er en såkalt flat kommune. På den ene siden er det ingen ledd mellom meg og rådmannen. Men det er noen funksjoner som er uklare i forhold til linjen. Om jeg står i linje til dem? Det er et utrolig godt spørsmål som jeg selv har lurt på mange ganger. Jeg vet rett og slett ikke svaret. Jeg har 'råderett' i forhold til økonomiplan, men må stå til ansvar for de to uklare nivåene.» (tjenesteleder)

Sitatet er ikke enestående. Samtlige av lederne i de fire virksomhetene beskriver at det er en instans som er mellom formell leder og dem selv som har en formell uklar status og myndighetsområde. Med hensyn til begrensinger i ytringsretten for tjenesteledere ser det ut til at det er disse uformelle funksjonene som kan gripe inn og til tider hemme kommunikasjonsmulighetene for tjenesteleder. En av våre tjenesteledere opplevde en slik situasjon.

«Vi hører hva du sier...»

Hans omtaler seg som en varsler. Bakgrunnen var omfattende nedskjæringer i kommunen som ville ramme institusjonen han er leder for. Hans gjennomførte en konsekvensutredning der det fremgikk klart at det ikke var mulig å drive institusjonen med de økonomiske rammene det var lagt opp til. Konsekvensutredningen ble sendt videre til en i rådmannens stab, alt etter fastsatte prosedyrer. Konsekvensutredningen var imidlertid adressert til rådmannen. Det kom ingen tilbakemelding:

«Da sendte jeg mail – mange mail. Jeg etterlyste informasjon om hva de hadde tenkt til å gjøre. Jeg fikk ikke noe svar. Jeg ringte også flere ganger. Da sa de: 'Jeg hører hva du sier'. Men ingen ting skjedde. Konsekvensen av kuttet var at om lag halve staben måtte sies opp. Da ville vi ha måttet stenge helt greia. Men jeg fikk beskjed om at jeg bare måtte drive videre med de rammene som var tilbudt. Etter et halvt år sendte jeg dokumentasjonen direkte til rådmannen. Det ble et sabla bråk.» (tjenesteleder)

«Bråket» besto blant annet i trusler, ikke fra rådmannen, men fra de mer uformelle lederne i stabsfunksjonene. Hans fikk høre at hans fremtid i kommunen var høyst usikker. Det var et frontalangrep: «Det ble sagt at det ikke var behov for min kompetanse.» Hans ble også opp-

ringt av journalister, og refererte der kun fakta. Han tenkte mye på mulighetene for å bli tatt for illojalitet, og var svært forsiktig. Like fullt fikk Hans høre: «du skader vårt omdømme». Angrepene kom ikke fra rådmannen, men var snarere en konsekvens av at rådmannen hadde reagerte sterkt på at han ikke tidligere var blitt informert om kuttene konsekvenser. Enden på historien ble at rådmannen kontaktet politisk ledelse og institusjonen ble tilført de nødvendige ressursene for å opprettholde tjenestetilbudet. Avisens omtale var nok også en medvirkende årsak til at det politiske systemet endret standpunkt. Hans hadde imidlertid hele tiden åpen kommunikasjon med ansatte, tillitsvalgte og verneombud i virksomheten. De diskuterte ulike handlingsalternativer under hele prosessen, og Hans hadde full støtte fra arbeidstakerne. Arbeidstakerne gikk også åpent ut og støttet Hans i kommunens interne avis. Dermed var det ikke lett å ta Hans, for da måtte man også ta hele arbeidsfellesskapet.

Saken til Hans tydeliggjør flere interessante momenter, vi skal fremheve tre: For det første viser den hvordan informasjon kan stoppe opp i systemet, og det av arbeidstakere i en uformell ledelsesposisjon. For det andre viser den hvordan også ledere kan utsettes for angrep og beskyldninger om illojalitet. For det tredje viser Hans sin sak at det likevel nytter å reagere, og at det i den forbindelse er viktig også for ledere å ha støtte i arbeidsfellesskapet. Hans var hele tiden påpasselig med å informere tillitsvalgt og verneombudet om hva han gjorde og foretok seg. Dermed var det klart at manglende handling ikke berodde på at Hans ikke gjorde jobben sin. Hadde Hans unnlatt å informere om dette, ville arbeidstakerne feilaktig ha kunnet tro at Hans faktisk ikke reagerte på de omfattende nedskjæringene, og kunne da selv bli gjort til sydebukk for manglende agering. De samme erfaringer så vi i dybdeundersøkelsen hvor ledere i skoleverket berettet om samme erfaringer (Skivenes og Trygstad 2005a).

Vi kan dermed konkludere med at vi ser at ledere til tider opplever forsøk på å begrense informasjonsspredning og kommunikasjon oppover i systemet, men at dette er av uformell art og ikke resultat av nedfelte retningslinjer. Når vi nå går inn i virksomhetene til disse lederne, hvordan ser kommunikasjonsforholdene ut der?

Hvilke kommunikasjonskanaler er etablert?

I samtlige fire virksomheter er det en rekke ulike fora og kanaler for kommunikasjons og informasjonsutveksling. Personalmøter, gruppemøter, årlige seminarer, medarbeidersamtaler, veiledningstimer/møter, veiledningsgrupper, debriefingsmøter og uformelle sammenkomster som fredagsavslutning, er de mest vanlige. Utenfor organisasjonen har leder, tillitsvalgt og verneombud en rekke fora hvor de møter likesinnede, f.eks. deltar leder i enhetsledermøter, og verneombud medvirker i kommunale arbeidsmiljøutvalg. I både pleie- og omsorg og barnevern er det leder som har flest møteplasser utenom virksomheten. I det følgende avgrensner vi fokus til foraene som er etablert på arbeidsplassene, og spør informantene om hvilke formål de har.

Vi kan skille mellom fora hvor det i hovedsak er *informasjonsutveksling* som foregår, og fora hvor det er rom for *diskusjon og refleksjon*. De større personalmøtene i virksomhetene som ble avholdt annenhver eller hver uke er et typisk eksempel på et forum hvor leder har en styrende rolle og bruker samlingen til å formidle informasjon til staben. To enkle forklaringer på hvorfor det blir slik er at det er behov for å få ut informasjon i en organisasjon, for eksempel kommunale eller statlige retningslinjer, og dernest er størrelsen på personalmøtene trolig et hinder for at det blir anledning til å ha diskusjoner og aktiv stillingstaking til problemer og utfordringer som blir tatt opp. Imidlertid ser vi også at i en av virksomhetene fungerer også personalmøtet som et dialogisk fora. Tid og organisering er her stikkord. To øvrige møter, medbestemmelsesmøter og rapporteringsmøte, er to fora som har helt kontante planleg-

gingsformål i organisasjonene. Her er også informasjonsformidling svært viktig, men det er også rom for og helt nødvendig med diskusjon og medbestemmelse fra de som er involvert skal man få f eks turnuslisten til å gå opp. Realiseringen av kontante målsetninger er formålet med møtene. Veiledningsgrupper/ timer har et bredere formål ved at her diskuteres faget og brukerbehandling, og medarbeideren som fagarbeider og kollega. Middelet er diskusjon og refleksjon omkring sosiale, medisinske og psykologiske problemstillinger. Et lignende fora er gruppe/enkeltsamtaler med prest eller veileder hvor de personlige sakene eller krisesituasjoner som oppstår i relasjon til pasient og pårørende tas opp, og medarbeiderne får anledning til å bearbeide og sortere vanskelige og utfordrende opplevelser.

Som det fremgår er det en rekke formelle møteplasser i virksomhetene vi har studert. Her blir informasjon utvekslet, ulike løsninger diskutert og beslutninger fattet. Utfordringen som flere peker på er at ytringsklima innenfor hver møteplass kan være forskjellig. Mens en møteplass kan være preget av stor åpenhet, kan andre fungere mer begrensende. Dette påvirker hvilke saker som tas opp, og ikke minst hvem som tar ordet. Et eksempel er medarbeideren som på et personalmøte benyttet anledningen til å komme med et forslag. Vedkommende opplevde å bli avbitt med følgende kommentar: «Nei, det er ikke aktuelt.» Informantene sier i intervjuet; «jeg følte meg ikke særlig bra da, og det er klart man gjør ikke sånt (fremmer forslag eller tar ordet) igjen.» Tid er et annet forhold som virker inn på diskusjonsklima. Når personalmøtene får preg av enveisinformasjon, begrunner en leder dette med at behovet for å få formidlet opplysninger og informasjon til medarbeiderne på en effektiv måte er stort. Staben har veldig mange presserende oppgaver de heller ønsker å bruke tiden på.

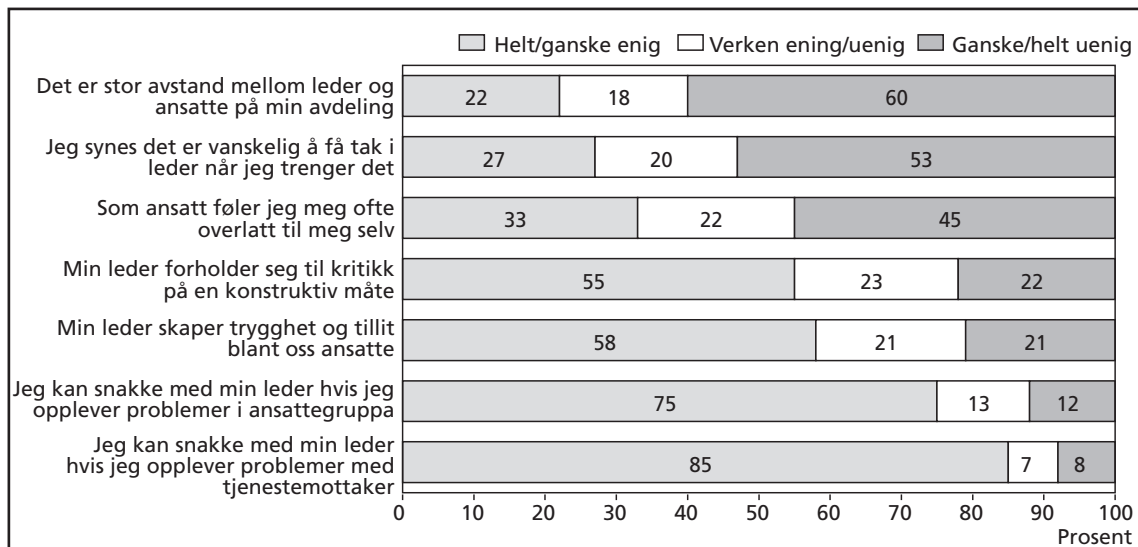
Sammenfattet viser vår empiri at ytringsklimaet i hovedsak oppleves som godt. Arbeidstakerne har både formelle og uformelle kanaler de bruker for å ta opp saker. Ingen uttrykker at de har frykt for, eller ikke våger å ta opp kritiske forhold knyttet til arbeidsplassen. Omfanget av kritikkverdige forhold fremstår også som lite. Når vi presenterer dem for lister over ulike alvorlige kritikkverdige forhold som f eks sykefravær på grunn av for høy arbeidsbelastning, er det likevel mange som mener at akkurat det forekommer. Vi har imidlertid ikke belegg for å si at det skjer vesentlig med kritikkverdige forhold i de fire virksomhetene vi har foretatt undersøkelser i.

I vår breddestudie er forekomst av kritikkverdige forhold stort. Majoriteten av arbeidstakerne melder ifra om disse forholdene, først og fremst til en leder. Men, vi har også en andel som svarer at de ikke har meldt ifra om opplevde kritikkverdige forhold slik vi har eksemplifisert dem. Når vi spør, uavhengig av tema, svarer hver tredje arbeidstaker at han eller hun har opplevd alvorlige kritikkverdige forhold siste året uten å melde ifra om dette; verken til kollegaer, leder, tillitsvalgt, verneombud eller andre. Spørsmålet er selvsagt hvorfor noen velger å forholde seg tause, og om dette kan ha noen sammenheng med ledelse og kommunikasjonsforhold.

3.1 Ledelse, kommunikasjonsforhold og taushet

Ledere har et overordnet ansvar for arbeidsmiljøet i en virksomhet. Og, kommunikasjonsforhold og ytringsklima er vesentlig bestanddeler i et arbeidsmiljø. Arbeidstakernes forhold til sin leder vil derfor være av betydning når vi her retter oppmerksomheten mot kommunikasjonsforhold på arbeidsplassen. I del fire skal vi se at informantene fremhever at rollekonflikt

Figur 3.2 Vurdering av nærmeste leder. Lavest n=731



og kryssende lojalitetsforpliktelser kan oppstå dersom man har en «vanskelig» tjenesteleder. I figur 3.2 ser vi hvordan arbeidstakerne vurderer sitt forhold til nærmeste leder.

En stor del av arbeidstakerne opplever å ha en leder de kan snakke med dersom det oppstår problemer knyttet til en tjenestemottaker, og tre av fire svarer også at de kan snakke med leder dersom de opplever problemer i ansattegruppa. Dette indikerer at de aller fleste av respondene synes å ha et godt forhold til sin nærmeste leder. Det er imidlertid noe større variasjon i svarene når vi ser på hvordan arbeidstakerne har vurdert de øvrige påstandene. Om lag to av ti er uenig i påstandene om at lederen skaper trygghet og tillit blant de ansatte, og at leder forholder seg til kritikk på en konstruktiv måte. Det er også en av tre som svarer at de ofte føler seg overlatt til seg selv. Svarfordelingen på de tre påstandene er preget av en relativt stor gruppe «vet ikke»- svar.

Vi har konstruert ulike variabler som angir forhold til leder og kommunikasjonsklima.⁴ Sammenhengene mellom de ulike variablene fremgår i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Sammenheng mellom taushet, kommunikasjonsbetingelser og forhold til leder (Pearsons korrelasjonsanalyse)

	Godt forhold til leder	Dårlig forhold til leder	Har ikke meldt fra om opplevde kritikkverdige forhold
Har ikke meldt fra om opplevd kritikkverdige forhold	-,3** 478	,22** 482	1 803
Dårlige kommunikasjonsbetingelser	-,49** 366	,47** 599	,42** 366

⁴Se vedlegg 1 for variabelspesifikasjon.

Flere av sammenhengene i tabell 3.1 er relativt sterke. Arbeidstakere som svarer at de har et godt forhold til leder vil også være mer tilbøyelig til å svare:

- Benektende på at de har opplevd kritikkverdige forhold de ikke har meldt ifra om
- Benektende på at kommunikasjonsbetingelsene på arbeidsplassen er dårlige

Arbeidstakere som svarer at de har et dårlig forhold til sin leder vil i større grad også svare at:

- De har opplevd kritikkverdige forhold de ikke har meldt ifra om
- Kommunikasjonsbetingelsene er dårlige

Vi ser også at det å melde ifra om opplevd kritikkverdige forhold har sammenheng med opplevelsen av kommunikasjonsbetingelsene:

- Det er en sterk sammenheng som tilsier at de som opplever kommunikasjonsbetingelsene som dårlige også med større sannsynlighet vil svare at de har opplevd kritikkverdige forhold de har unnlatt å melde ifra om

Vårt statistiske materiale gir derfor grunnlag for å hevde at det er sammenhenger som tilsier at arbeidstakere som har et dårlig forhold til ledere, og som oppfatter kommunikasjonsbetingelsene som dårlige, i mindre grad vil melde ifra om alvorlige kritikkverdige forhold. Våre informantintervjuer viser imidlertid at langt fra alle velger å holde munn. Men, de som først melder ifra og senere varsler, blir varslere nettopp fordi de interne kommunikasjonskanalene ikke fungerer tilfredsstillende. Det å bringe frem informasjon om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen via tjenestevei fungerer i disse tilfellene ikke: den informasjonen som arbeidstakerne bringer videre til sin leder blir tidvis fortiet eller av andre grunner ikke behandlet. Som ansatt har man imidlertid også andre kanaler til rådighet. Også tillitsvalgte og verneombud har et ansvar for at arbeidsmiljøet fungerer tilfredsstillende. Vi ser nærmere på følgende problemstillinger:

- Opplever ledere begrensninger i sine egne kommunikasjonsmuligheter?
- Vurderer ledere og ansatte mulighetene for kommunikasjon likt?
- Hvordan håndterer ledere informasjon om kritikkverdige forhold, og hva preger lederes syn på varsling?

Lederes vurderinger av kommunikasjonsforholdene

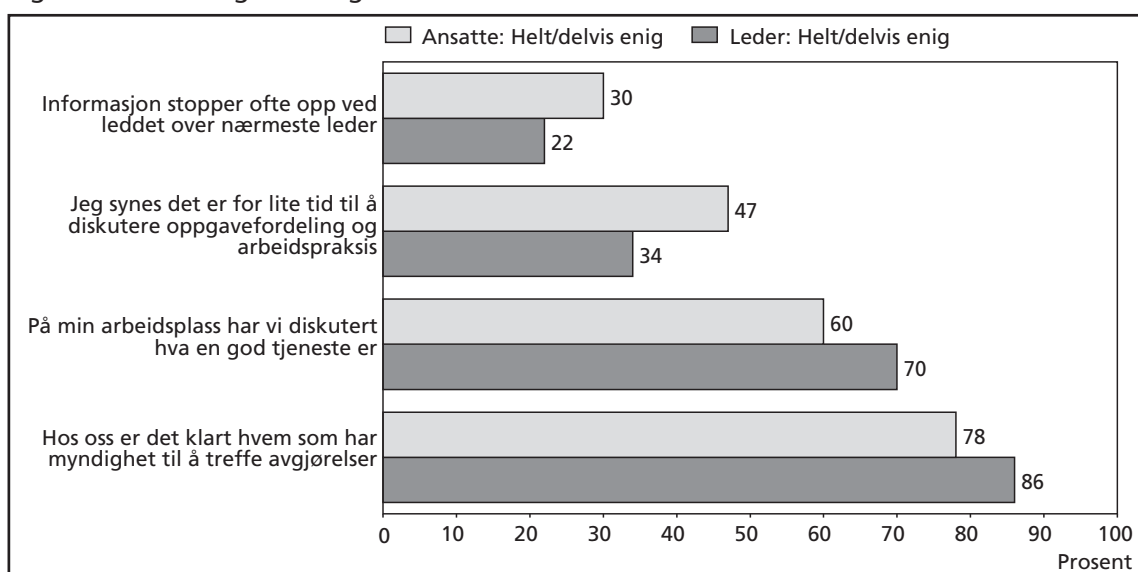
Den andre problemstillingen vi her skal besvare er om ansatte og ledere vurderer kommunikasjonsmulighetene likt.

I vår spørreundersøkelse har vi bedt respondentene ta stilling til følgende påstand: «Informasjonen stopper ofte opp ved leddet over nærmeste leder». I alt svarer i underkant av 30 prosent at de er helt eller ganske enig i påstanden. Disse respondentene har dermed en oppfatelse av at lederen forsøker å bringe saker oppover i systemet, men at dette ikke avstedkommer reaksjoner på høyere nivåer i organisasjonen. Hans sin fremstilling er et tydelig eksempel på at uformelle ledere trer inn og fungerer som en propp i informasjonskanalen. Samtidig vet vi at ikke alle ledere er som Hans. En del ledere ville ha avfunnet seg med situasjonen og forsøkt å gjøre det beste ut av de midler han eller hun fikk til rådighet. Men, Hans reagerte, og fikk

til slutt gjennomslag. Samtidig vet vi også at ikke alle arbeidsssteder er preget av gode kommunikasjonsvilkår.

I tidligere analyser (Skivenes og Trygstad 2005b og 2006a) har vi sett at ledere i mindre grad melder ifra eller varsler om kritikkverdige forhold, men når de først gjør det er sannsynligheten for endringer større og risikoen for sanksjoner mindre. En forklaring på at ledere melder ifra eller varsler mindre, kan være at de vurderer eller prioriterer de sakene som de velger å gå videre med mer inngående. Vi finner imidlertid en lavere andel ledere som svarer at de har opplevd kritikkverdige forhold de siste 12 månedene som de ikke har meldt ifra om, i alt 24 prosent av lederne svarer dette mot 37 prosent av øvrige ansatte. En grunn til at ledere i mindre grad melder ifra eller varsler kan selvsagt også være begrunnet i at de opplever en lavere andel av alvorlige kritikkverdige forhold i sitt arbeid. Vi finner imidlertid liten forskjell mellom ledere og ansatte med hensyn til den opplevde forekomsten av kritikkverdige forhold relatert til brukere og ressursituasjonen. Derimot finner vi signifikante forskjeller mellom ledere og ansatte når det gjelder opplevde arbeidsmiljørelaterte kritikkverdige forhold. Ansatte svarer at denne type forhold forekommer hyppigere enn ledere (signifikante forskjeller på 5-prosentnivå). Dette er i og for seg interessant, fordi arbeidsmiljørelaterte kritikkverdige forhold blant annet dreier seg om manglende muligheter og vilje til å diskutere feil og mangler som arbeidstakere reagerer

Figur 3.3 Vurdering av mulighetene for å diskutere sider ved arbeidet. Lavest n=140/574



på. Dersom vi ser på hvordan ledere og ansatte har vurdert mulighetene til å diskutere ulike sider av tjeneste ser vi også noen interessante skiller. Dette fremgår av figur 3.3.

Forskjellene i figur 3.3 er alle signifikante.⁵ Ulikhetene i lederes og ansattes vurdering av påstandene i figuren viser at ledere vurderer mulighetene for å diskutere ulike sider av tjenesteproduksjonen som bedre enn øvrige ansatte. Størst er forskjellene i hvor vidt man mener det er for lite tid til å diskutere oppgavefordeling og arbeidspraksis i enheten. Her er det 13 prosentpoeng som skiller de to gruppene. I vårt kvalitative materiale finner vi at denne type diskusjoner kan være en mer eller mindre integrert del av «dagliglivet» innenfor virksom-

⁵ "Hos oss er det klart hvem som har myndighet til å treffe avgjørelser" er signifikant på 5-prosentnivå. De øvrige er signifikante på 1-prosentnivå.

heten, i den forstand at slike diskusjoner foregår på ulike arenaer. I vårt statistiske materiale finner vi:

- Det er signifikant større sannsynlighet for at ansatte vurderer kommunikasjonsvilkårene som dårligere enn ledere

Forskjellene i lederes og ansattes vurderinger av kommunikasjonsforholdene i virksomhetene er signifikante på 1-prosentnivå.

Hva skyldes ulik vurdering?

Det vil selvsagt være forskjellige forklaringer på hvorfor ledere og ansatte vurderer kommunikasjonsmulighetene i virksomhetene forskjellig. Vi mener imidlertid å ha belegg for å hevde at kommunikasjonspraksis er en vesentlig forklaring på de ulike oppfatningene. I vårt kvalitative materiale finner vi følgende:

- I virksomheter der det avsettes tid til møtevirksomhet, og der saker av både faglig og sosial art diskuteres har ledere, tillitsvalgte og verneombud en relativt lik oppfattelse av kommunikasjonsmulighetene
- I virksomheter der det i liten grad avsettes tid til møtevirksomhet, og der saksfeltet begrenses til det høyst nødvendige er også oppfattelsene av kommunikasjonsmulighetene mer divergerende mellom leder på den ene siden og tillitsvalgt og verneombud på den andre siden

Vi vet at mange kommuner må forholde seg til knappe økonomiske ressurser, noe som selvsagt påvirker både antall ansatte og mulighetene til å avsette tid til diskusjoner og veiledning på arbeidsplassen. For ledere, som skal forholde seg til en rekke oppgaver, kan det å få tilgang til informasjon om forhold i ansattegruppa derfor bli en til tider nedprioritert oppgave. En leder beskriver arbeidsdagen i et utviklingsperspektiv slik:

«For å ta det positive: Jeg har mer nærhet til de som jobber med beboerne. Jeg får brukt meg selv på en annen måte. Men det negative er at jeg føler til tider at jeg mister kontrollen. Denne institusjonen drives 24 timer i døgnet. Vi som er institusjonssjefer er pålagt å dra på kurs og bidra til utvikling i kommunen. Samtidig har kontrollspennet blitt veldig stort. Jeg savner avdelingssykepleierrollen, den daglige lederen som er der og som kan. Jeg har noen ildsjeler som tar ansvar – de slipper ikke det de holder på med selv om arbeidsdagen er ferdig. Noen her tar et voldsomt ansvar, mens andre ikke gjør det. Vi har en rekke lover og forskrifter og forholde oss til – det er så stort et ansvar at det er skremmende.» (tjenesteleder)

På denne institusjonen har lederen blant annet delegert oppgaven med å dekke inn vakter ved sykdom og turnusplanlegging. Hun føler seg likevel ofte urolig. Uroen går på om hun i god nok grad har tatt høyde for at folk kan bli syke, og ferien er planlagt godt nok. Selv sier hun: «jeg er en stor fan av delegering og tror på de ansatte til jeg ser noe annet, men jeg er ofte veldig urolig» og hun legger til: «jeg føler meg veldig alene med bekymringen». Og – det er ofte snakk om å prioritere hardt mellom ulike presserende gjøremål. I denne prioriteringen må alt som kan settes på vent utsettes. Møtevirksomhet er eksempel på en slik tiltider nedprioritert oppgave:

«Selvsagt er møtevirksomhet viktig. Men når du har knapphet på folk og du nesten ikke får endene til å møtes så prioriterer mang ganske enkelt ikke den type ting. Selvsagt er dette alvorlig på lang sikt. Skal vi gi beboerne god pleie og yte gode tjenester er vi jo avhengig av å diskutere, lære av hverandre og bli veiledet. Men hverdagen er bare ikke så vakker.» (tjenesteleder)

Selv mener denne lederen likevel at hun har en relativt god oversikt over de ansattes situasjon og hva de er opptatt av.

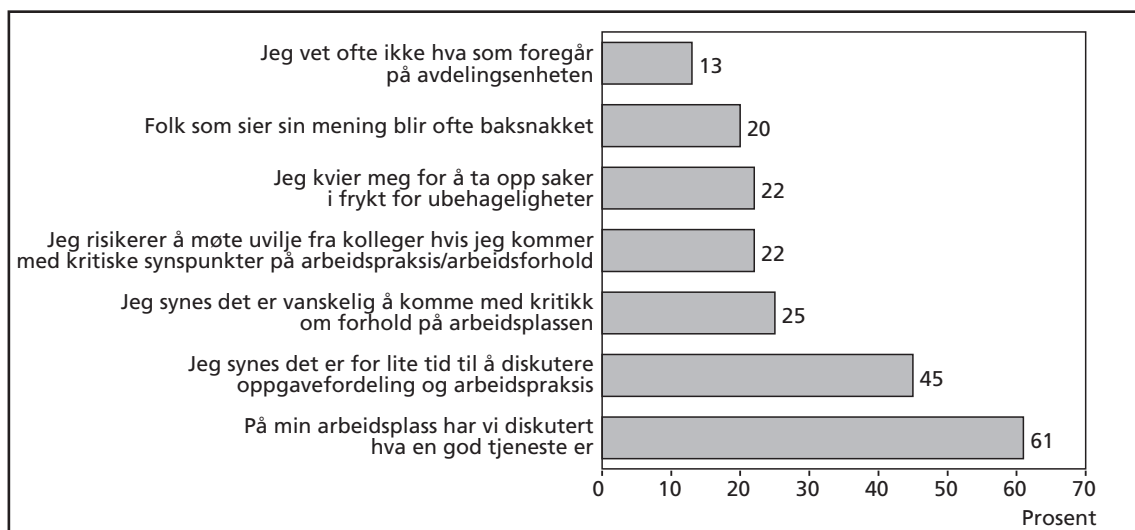
3.2 Hva preger kommunikasjonsvilkårene?

Vi tenker oss at taushet kan begrunnes med ulike forklaringer. Man kan blant annet være et taust vitne til at det forekommer kritikkverdige forhold på grunn av at man frykter konsekvensene ved å si ifra, eller at man ikke føler seg kompetent nok til å vurdere om en praksis eller handling er gal. Taushet kan imidlertid også være begrunnet i at man selv nyter fordeler av at kritikkverdige forhold foregår, eller fordi man ikke anser det som sin plikt å agere i forhold til det eller fordi man ikke ønsker å sladre på gode kolleger eller ledere som begår illegitime, uetiske eller ulovelige handlinger på jobben. Uansett begrunnelse vil vi likevel argumentere for at det å unnlate å melde ifra har sammenheng med vilkårene for kommunikasjon og ytringer på arbeidsplassen.

Vi starter derfor med å undersøke hvordan arbeidstakerne vurderer ulike sider ved kommunikasjonsforholdene på arbeidsplassen. Det fremgår av figur 3.4.

Vi ser at om lag seks av ti arbeidstakere er helt eller delvis enig i at de på arbeidsplassen har diskutert hva en god tjeneste er. Dette betyr imidlertid at nær fire av ti svarer at man i liten grad har diskutert dette spørsmålet. Dette er i og for seg interessant, fordi vi vet at disse arbeidstakerne jobber i yrker der tjenesteproduksjonen kan foregå innenfor snevre økonomiske og personalmessige rammer, og der opplevelsen av å ikke yte et *godt nok* tilbud er en sentral bieffekt av dette. Sett i forhold til en slik bakgrunn skulle man anta at diskusjoner knyttet til nettopp tjenesteproduksjon var høyt fokusert i virksomhetene.

Figur 3.4 Arbeidstakeres vurderinger av kommunikasjonsbetingelser og arbeidsmiljø



Det er imidlertid også andre interessante trekk ved fordelingen i figur 3.4. 45 prosent svarer at de synes det er for liten tid til å diskutere oppgavefordeling og arbeidspraksis i arbeidsfellesskapet, og en av fire opplever det som vanskelig å komme med kritikk om forhold ved arbeidsplassen. Det er også to av ti som svarer at de kvier seg for å ta opp saker i frykt for ubehageligheter. La oss derfor se nærmere på den andelen som har forholdt seg tause til opplevde kritikkverdige forhold.

Når vi ber ansatte ta stilling til ulike begrunnelser for sin taushet svarer over 60 prosent at dette skyldes frykt for represalier. Men, godt over halvparten av arbeidstakerne svarer også at de har latt være å melde ifra fordi de har sett liknende feil begått før uten at noen har reagert, eller «meldt fra». Dette viser at dersom ikke kritikkverdige forhold problematiseres, kan det utvikle seg en kultur for aksept i den forstand at ingen føler at de har noe ansvar for å gripe tak i en uheldig praksis eller hendelse.

Arbeidstakere som ser det i sin interesse at det kritikkverdige foregår, og/ eller at de foretar en strategisk vurdering av om det er smart å si ifra, kan være høyst problematisk for en arbeidsorganisasjon. Det er arbeidstakere som medvirker til å vedlikeholde og forsterke en praksis, og som trolig vil gjøre det vanskelig for andre arbeidstakere som reagerer og vil si ifra. Varslere har ikke nødvendigvis edle motiver. Motivene må imidlertid vurderes isolert fra de kritikkverdige forholdene man vil til livs. Det interessante er snarere at klart illegitime, uetiske og ulovelige praksiser kan foregå, uten at noen setter et klart spørsmålstegn ved det. For ledelsen i virksomheten er det problematisk at de ikke får informasjon om ting som kan forbedres eller ikke fungerer.⁶ Forholdet mellom formell og uformell struktur, og ytringsklima er ikke entydig. Det kan være møtefora hvor det i en virksomhet er lite diskusjon og rom for å ta opp saker, mens det under samme formelle betingelser i en annen virksomhet er gode og velfungerende diskusjoner.

⁶Taushet og motiver drøftes grundig i boken varslere, (Skivenes og Trygstad 2006a).

4 Ulike rollefunksjoner

Synet på arbeidstakerne har endret seg opp igjennom historien. Karl Marx knyttet begrepet fremmedgjøring til hvordan det sosiale forholdet i den produserte varen fremstår som forhold mellom gjenstander eller ting og ikke som sosiale relasjoner. Denne formen for fremmedgjøring kom senere til uttrykk i 1800- og 1900-tallets «the scientific management» – eller taylorismen – der man gikk vitenskapelig tilverks for å analysere både lederes og arbeidernes arbeidsoppgave. Hensikten var å komme frem til prosedyrer som sikret maksimalt output og minimalt input hva gjelder energi og ressurser. Til tross for at taylorismen har blitt sterkt kritisert, finner vi klare paralleller til den i de siste årenes bruk av tidsskjemaer i blant annet pleie- og omsorgstjenesten. I det offentlige ordskiftet gjerne omtalt som «minuttelling» eller «stoppeklokkebruk». Sett i et rolleperspektiv kan det hevdes at stoppeklokkebruk fokuserer på kun en av våre ulike roller som arbeidstaker – rollen som ansatt. I sin mest rendyrkede form blir vi virkemidler for å oppnå størst mulig effektivitet. Rollene som profesjonsutøver eller borger gis liten eller ingen plass. Som omtalt i del 2 viser vår empiri at varsling kan oppstå når de ulike rollene kommer i krysspress. I dette kapitlet skal vi se nærmere på de ulike rollenes kår i våre fire virksomheter. Vi reiser følgende problemstillinger:

- Hvordan håndterer arbeidstakerne sine ulike roller og lojalitetsforpliktelser?
- Hva kan fremme eller hemme de ulike rollenes betingelser i virksomheten?

Inspirert av en klassisk statsvitenskapelig artikkel fra 1980 - «Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands» - hvor Thompson diskuterer offentlige ansattes ansvar og plikter skiller vi mellom tre roller arbeidstakerne har. Som ansatt, profesjonsutøver og borger vil vi ha ulike lojalitetskrav, legitimitetsstandarder, rasjonalitetslogikker og rettslige skranker. Vi anser rollene som ulike aspekter ved arbeidstakernes jobbfunksjon, som med forskjellig styrke vil komme til uttrykk i en arbeidssituasjon og når kritikkverdige forhold oppstår. Vi retter oppmerksomhet til vår første problemstilling.

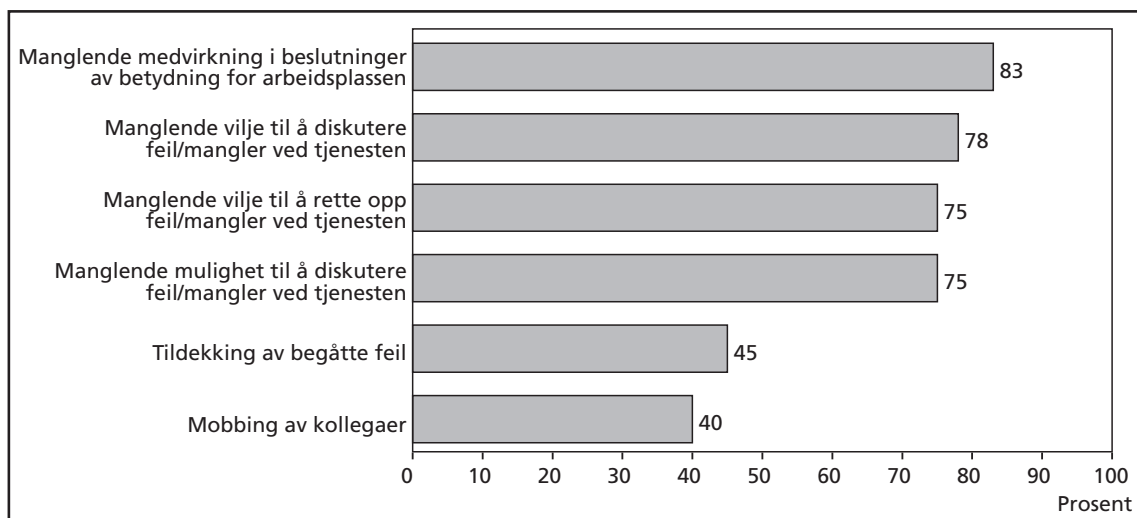
4.1 Lojal som ansatt

Som ansatt skal vi være lojale mot arbeidsgivers styringsrett og det kollegiale fellesskap. Til tider kan imidlertid denne lojaliteten settes under hardt press. Som her:

«Når arbeidsgiver krever vi skal følge en rigid tidsskjemaliste med kun helt konkrete arbeidsoppgaver, kan vi gang på gang bli tvunget inn i situasjoner som føles som et overgrep mot dem vi skal hjelpe» (Pressemelding, Fagforbundet 31.03.04).

Sitatet er hentet fra en pressemelding og var relatert til arbeidsbetingelsene i en av landets kommuner. Utdraget kan tolkes som et eksempel på en situasjon der ansatterollen overskygger rollen som profesjonsutøver. Kritikkeverdige forhold knyttet til de ulike rollene vil komme til uttrykk på forskjellige måter. I vår undersøkelse har vi kritikkverdige forhold som vi har

Figur 4.1 Kritikkverdige forhold relatert til arbeidsmiljøet siste 12 mnd. Laves n=636



gruppert innenfor kategorien «Arbeidsmiljø». I tråd med våre ulike roller tenker vi oss at dette er forhold som er nært knyttet til rollen som ansatt, og som vil få ansatte til å reagere, melde ifra og kanskje også varsle. I figur 4.1 ser vi hvor hyppig de ulike kritikkverdige forholdene er erfart av våre respondenter:

I de ulike kommunene som inngår i denne studien har man ulike fora der problemstillinger knyttet til ansatterollen kan tematiseres. Man har blant annet medbestemmelsesmøter, arbeidsmiljøutvalgsmøter, man har medarbeidersamtaler og personalmøter. Hvor hyppig møtevirknsomheten er, hva som tematiseres og hvordan møtene fungerer vil selvsagt variere fra sted til sted. I våre intervjuer har vi blitt fortalt om manglende vilje til å diskutere samt rette opp uholdbare forhold i arbeidsfellesskapet eller grove mangler ved tjenesten. Dette påvirker situasjonen for brukerne, men også i høy grad situasjonen for ansatte. Martin har en slik historie å fortelle. Han var vernombud ved en større pleie- og omsorgsinstitusjon. Institusjonen hadde i lenger tid hatt stor oppmerksomhet rettet mot innsparing, og bruk av ekstravakter i forbindelse med korttids sykefravær ble forsøkt sterkt begrenset. 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». Verneombudet tok kopi av alle vaktlistene:

«Han ringte nærmeste leder, men ingen ting skjedde. Da tok han kopi av vaktlistene og gikk til daglig leder. Daglig leder fikk en ukes frist til å endre vaktlistene. Ingen ting skjedde. Da gikk vernombudet til Arbeidstilsynet. Tilsyn ble gjennomført og Arbeidstilsynet vurderte å stenge institusjonen. I stedet ble virksomheten ilagt dagsbøter. Først da ble nye vaktlister laget og situasjonen ble bedret. Vår informant ble «svartelista». Han fikk refs fra ledelsen, ble fratatt arbeidsoppgaver, har ikke fått individuelle lønnspålegg og blir daglig overvåket. Han og tillitsvalgt beskriver «tiden etter» som en langvarig vendetta.»

Informanten opplevde at det hastet å aksjonere, fordi «dette var en her og nå-situasjon som det måtte gjøres noe med raskt.» Ganske enkelt fordi sommeren rykket stadig nærmere. I kraft av sin rolle hadde Martin både plikt og rett til å handle. Det står i gjeldende arbeidsmiljølov at verneombudet er «arbeidstakernes representant i arbeidsmiljøsaker», og at vedkommende har en rolle i å kontrollere at lovens krav til arbeidsmiljøet blir oppfylt (NOU 2004:217). Både da og nå står det i Arbeidsmiljøloven (nå § 6) blant annet at verneombudet 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 (...). Videre står det:

«Blir et verneombud kjent med forhold som kan medføre ulykkes- og helsefare, skal verneombudet straks varsle arbeidstakerne på stedet, og arbeidsgiveren eller dennes representant skal gjøres oppmerksom på forholdet dersom verneombudet selv ikke kan avverge faren. Arbeidsgiveren skal gi verneombudet svar på henvendelsen. Er det ikke innen rimelig tid tatt hensyn til meldingen, skal verneombudet underrette Arbeidstilsynet eller arbeidsmiljøutvalget» (AML §6-2 (3))

Det kan derfor hevdes at Martin «handlet etter boka» – han agerte i tråd med hva Arbeidsmiljøloven sier at man skal i slike situasjoner. Han benyttet altså sin rett til å varsle, en rett som er ytterligere styrket i den nye arbeidsmiljøloven, der det fastslås at varsling til tilsynsmyndighetene – som Arbeidstilsynet – alltid vil være lovlig og følgelig også bli omfattet av lovens vern. I Martins tilfelle viser Arbeidstilsynets sanksjoner overfor institusjonen at han fikk medhold i sine vurderinger. Likevel ble Martin i ettertid straffet for sine handlinger – ikke bare av ledere men også av enkelte sentrale kolleger. Det som likevel er av interesse er å høre hvordan andre tillitsvalgte, verneombud og ledere vurderer Martins handlinger.

Martin i vignettform

Våre informanter har fått fremlagt Martins historie i vignettform men med ulike deler. I første del ga vi dem en situasjonsbeskrivelse, og ba dem vurdere hvordan de selv hadde reagert dersom de hadde stått overfor en tilsvarende situasjon. Følgende sitat rommer meningsinnholdet i svarene:

«Jeg ville satt meg ned og sett på bemanningen sammen med hovedverneombud. Så ville jeg kontaktet leder over igjen dersom ingen ting nytta. Hvis heller ikke det hadde hjulpet ville jeg gått til arbeidstilsynet. Jeg ville aldri gitt meg.» (tillitsvalgt)

Informantene understreker at man i rollen som henholdsvis tillitsvalgt og verneombud har en plikt til å agere når det ikke hjelper å melde ifra i linjen:

«Som tillitsvalgt og verneombud har vi et særlig ansvar. Det ligger i rollen vår. Det at ikke folk reagerer skaper en ukultur som er svært usunn. Og neste gang kan det være noe enda verre som det ikke gripes tak i.» (verneombud)

Dernest var vi interessert i å få informasjon om deres vurderinger knyttet til lojalitet. Var Martin illojal da han kontaktet Arbeidstilsynet? Informantene svarer benektende. Et vernombud skal jo «ivareta de ansattes interesser og sikkerhet. Han hadde jo ikke noe valg, og han gikk jo rette veien.» Vernombudene og de tillitsvalgte tror heller ikke at deres handling ville ha utløst represalier, selv om «det nok hadde blitt litt ubehagelig.»

Vi har også bedt ledere vurdere Martins handlingsmåte. Med hensyn til fremgangsmåten vurderes denne nesten identisk. En leder er imidlertid påpasselig med å understreke viktigheten av å ha med den tillitsvalgte, siden tillitsvalgte skal godkjenne turnusen. Men hensyn til konsekvenser sier lederen:

«Dette er jo et hovedverneombud, og da har man jo faktisk den ubehagelige oppgaven det er å kontakte f.eks arbeidstilsynet. Men hvis jeg som hovedvernombud hadde gjort det – ja

det ville vært en vanskelig sak. I prinsippet ligger det jo dårlig kommunikasjon til grunn når man er nødt til å gjøre det, og jeg tror nok jeg ville opplevd represalier i en eller annen form.» (tjenesteleder)

Det å kontakte Arbeidstilsynet kan være kontroversielt og avstedkomme represalier. Det vet vi også på bakgrunn av andre intervjuer. I vårt materiale ser vi at hver tredje arbeidstaker som har varslet til denne instansen har opplevd negative reaksjoner i etterkant. Dette er bekymringsfullt, fordi det viser at det å benytte en institusjonalisert varslingskanal kan være heftet med stor risiko for varsleren. Spørsmålet er selvsagt hvorfor. I Evalueringen av Arbeidstilsynets kampanje «Rett hjem» viser det seg at Arbeidstilsynet nyter stor grad av legitimitet blant arbeidstakere og ledere i de undersøkte kommunene (Trygstad mfl 2003). Kanskje er dette *noe* av grunnen til at varsling til denne instansen er risikofylt. Vi har i tidligere arbeider påpekt en sammenheng mellom alvorlighetsgrad og sanksjoner: jo mer alvorlig en sak er, jo hardere straffes varsleren (Skivenes og Trygstad 2006). Det å varsle til arbeidstilsynet vil for virksomheten og dennes ledere kunne resultere i pålegg, dagsbøter og endog stengning. I tillegg er det også en mulighet for at den eventuelle reaksjonsformen fra tilsynet fanger medias interesse. Dermed står arbeidstakerne som har varslet i en situasjon der de kan bli beskyldt for å ha skadet virksomhetens anseelse og utsatt virksomheten for en offisiell avstraffelse. Saken det blir varslet om kan dermed ikke avfeies som en misforståelse eller dårlig vurderingsevne fra varslers side. Når varsleren like fullt tas – og det hardt – kan vi stille spørsmål om det også er slik at det bare er legitimt å benytte *deler* av ansatterollen – der lojalitet først og fremst til arbeidsgiver er det som vektlegges.

4.2 Lojal som profesjonsutøver

Vi har vært ute etter å kartlegge informantenes betraktninger knyttet til lojalitet – nærmere bestemt lojalitet knyttet til henholdsvis arbeidsgiver og bruker. Blant tillitsvalgte og verneombud innenfor pleie- og omsorgssektoren vektlegger informantene lojalitet knyttet til brukeren sterkt. Som her:

«Det er enkelt – min lojalitet ligger hos bruker dersom de to settes på spissen og mot hverandre. Det er først og fremst beboerne vi er her for. Som tillitsvalgt har jeg jo også selvsagt en lojalitet mot medlemmene, men brukerne veier tungt.» (tillitsvalgt)

En annen informant nyanserer dette noe. Hun peker på at dette kan variere fra virksomhet til virksomhet. Det å takle ulike lojalitetsforpliktelser kan være problematisk dersom man har en «vanskelig tjenesteleder»:

«Her er ikke det noe problem – her settes beboerne først. Men hvis tjenesteleder for eksempel først og fremst tenker økonomi, så vil lojalitet knyttet mot brukeren og lojalitet knyttet til arbeidsgiveren bli problematisk.» (verneombud)

Informanten peker på en interessant tematikk – nemlig økonomi. For betraktninger knyttet til effektivitet og økonomi kan gå på bekostning av det vi som profesjonsutøver betrakter som *brukerens/kundens/pasientens beste*. Faglige standarder for å yte en kvalitetsmessig god tjeneste kan komme i press. Tidligere kommunalminister Erna Solberg (H) kommenterer kritikken mot den kommunale pleie- og omsorgstjenestens manglende sosiale omsorg slik:

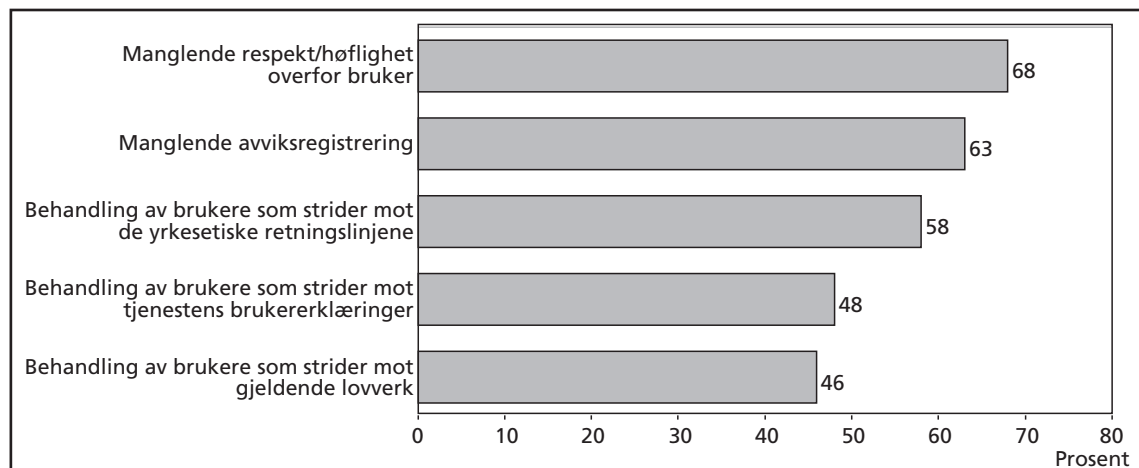
«Hjemmehjelpstjenesten er ikke ment å fylle de sosiale behovene til de eldre. Selvfølgelig skal en hjemmehjelp være hyggelig, og spørre hvordan det går, men hjemmehjelpens oppgaver er å utføre praktiske oppgaver (...)» (VG, 14.07.05).

Samvær utover det rent praktiske ser ikke ut til å være del av «god omsorg». Forskning viser imidlertid at omsorgsarbeidere selv har en annen oppfatning av dette (Vabø 2006, Trygstad mfl. 2003, Vike 2002, Hochschild 1983). Eksempelvis vil en hjelpepleier forventes å knytte an til standarder for å utøve god omsorg, som er kjennetegnet ved «en forståelse av samhörighet og evne til å identifisere seg med andres skjebne» (Ve 1999:142). Det å identifisere seg med andres situasjon er vanskelig kombinerbart når tidspresset er stort, noe det er innenfor norske kommuner. Tall fra SSB viser at godt over halvparten av kommunalt ansatte som har vært gjennom omorganiseringsprosesser de siste to årene svarer at de ikke har god nok tid til å utføre arbeidsoppgavene på en skikkelig måte. Og, ikke overraskende viser vår empiri at det er en rekke hendelser og praksiser som kan tenkes å aktualisere arbeidstakernes profesjonsrolle, og derfor også lojalitetsforpliktelser overfor brukerne. Disse hendelsene og praksisene kan også tenkes å være utløsende i forhold til rollekonflikter og kryssende lojalitetsforpliktelser. I figur 4.2 ser vi andelen arbeidstakere som har opplevd kritikkverdige forhold relatert til brukerne de siste 12 månedene.

Det er manglende respekt og/eller høflighet overfor brukere som erfares som kritikkverdig av flest arbeidstakere i undersøkelsen. Vi ser imidlertid at godt over en halvpart svarer at de har opplevd behandling av brukere som strider mot de yrkesetiske retningslinjene siste året, og 46 prosent svarer at de har opplevd behandling av brukere som strider mot gjeldende lovverk. Alt i alt kan vi konkludere med at forekomsten av brukerrelaterte kritikkverdige forhold er høyt i utvalget. Men er de opplistede forholdene egentlig kritikkverdige i streng forstand? Har respondentene overreagert? Under intervjuer med ledere, tillitsvalgte og verneombud ga vi dem denne listen av forhold, og ba dem plukke ut noen de selv hadde opplevd og hva de syntes var spesielt graverende. Uavhengig av hverandre er svarene sammenfallende på et arbeidssted. Vi velger derfor å kun gjengi leders svar:

«Behandling som strider mot lovverk og yrkesetiske retningslinjer er jo selvsagt alltid kritikkverdig. Men det som virkelig er opprørende er når jeg ser arbeidstakere som oppviser manglende respekt overfor beboere her. Vi jobber med mennesker som ikke kan forsvare

Figur 4.2 Opplevde brukerrelaterte kritikkverdige forhold siste tolv måneder. Lavest n=601



seg selv og som er avhengig av vår hjelp. Det tolerer jeg ikke. Det har vi snakket mye om. Det er rett og slett totalt uakseptabelt.» (tjenesteleder).

I virksomheten den siterte leder har ansvaret for, har man som det fremgår av sitatet, diskutert hvordan man skal være overfor beboerne. Under intervjuene vektlegger også tillitsvalgt og verneombud at man har et sterkt fokus på kommunikasjon og væremåte: man har noen «kjøreregler». Slik er det ikke alle steder. Der disse kjørereglene mangler vil arbeidstakere som reagerer på ulike kritikkverdige forhold relatert til bruker, som vist i figur 5.2, tenkes å oppleve at de må gå imot kolleger eller ledere dersom de ønsker å endre en situasjon eller praksis som rammer brukeren. Under skal vi se hvordan respondentene i spørreundersøkelsen vurderte et skissert tilfelle der de ulike lojalitetsforpliktelsene stilles opp mot hverandre.

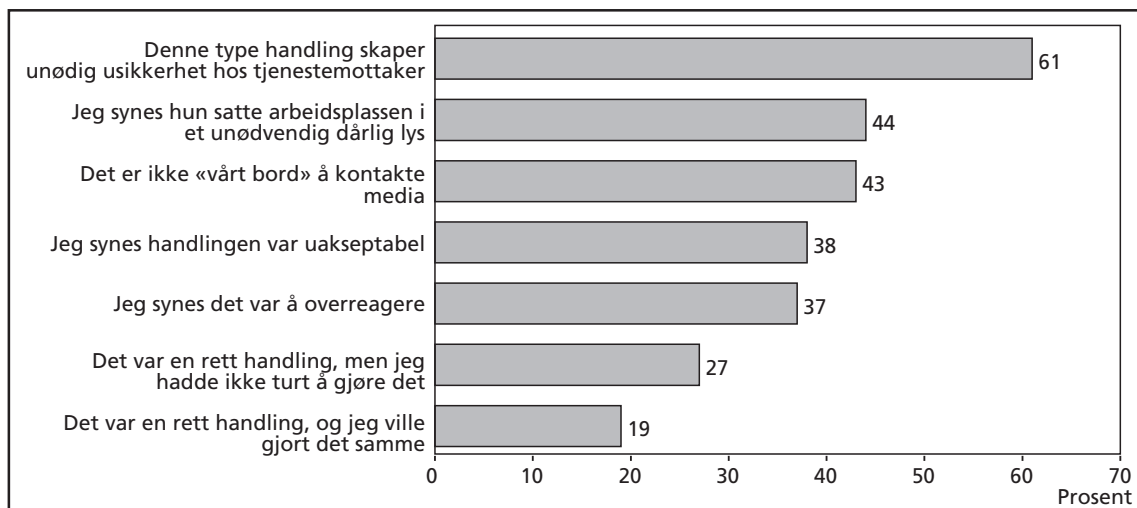
En klassisk varslersak

Vi vet ut fra egen og internasjonal forskning at det å varsle utenfor organisasjonens grenser *kan* medføre sterke sanksjoner overfor varsleren. Aviser vil gjerne ha oppslag om kritikkverdige forhold, om konflikter og hvor noen skal stilles til ansvar. Virksomheter ønsker naturlig nok ikke slike negative oppslag. Følgende situasjon ble forelagt våre respondenter:

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

På bakgrunn av tidligere analyser vet vi at den skisserte situasjonen ikke representerer en unntakssituasjon blant våre respondenter. 83 prosent har svart at de har opplevd manglende samsvar mellom brukernes behov og de tjenester som tilbys som alvorlig og belastende de siste 12 månedene, og 21 prosent av disse svarer at dette skjer «ofte». I vignetten ser vi tydelig at de ulike rollene og lojalitetsforpliktelsene står mot hverandre. Det kan trolig også forklare de vurderingene som arbeidstakerne gjør. Mer enn halvparten av respondentene er skeptiske til bruk av media, som eksempelet viser til. Det ser vi i figur 4.3.

Figur 4.3 Vurdering av varsling, helt/delvis enig. Lavest n = 663



Fordelingen i figur 4.3 viser at arbeidstakerne har ulike oppfatninger om hva som skal gjøres, hvilke hensyn som skal ivaretas og bør være utslagsgivende. I underkant av halvparten synes faktisk at det var en rett handling å varsle media, men i overkant av hver fjerde arbeidstaker svarer at de ikke ville turt å gjøre det samme. Med hensyn til sektortilhørighet, finner vi at det er flere innenfor pleie- og omsorg som svarer at de ikke ville turt. En grunn kan være ytringsklima på arbeidsplassen og frykten for represalier, en annen kan være frykten for mediefokus og det ukontrollerbare med å få oppslag i aviser.

Delingen vi ser blant respondentene i om lag to like grupper, reiser noen interessante spørsmål om hva som er tålegrensen for å ta opp saker i et arbeidsfellesskap. Utgangspunktet er at arbeidstakerne er like bekymret som kollegaen som til slutt går til media. Blant de som er uenige er det så mange som 38 prosent som synes handlingen er uakseptabel. De sterke posisjoneringene kan være en forklaring på at enkelte varslere opplever sterke represalier hvis de går til det skritt å kontakte media.

Hva mener vernombud, tillitsvalgt og leder?

Også i våre kvalitative intervjuer ser vi større variasjon her, enn i «tilfellet Martin». Variasjonen er ikke begrunnet i at informantene mener at den presenterte vignetten ikke burde utløse handling. Det er snarere i foreslåtte løsninger og alternativer at vi ser variasjon. Alternativene strekker seg fra det vi kan kalle «exit» til «lur» varslings. Her er noen eksempler:

«Jeg synes ikke det var en gal handling, men jeg vet ikke om jeg hadde gjort det selv. Jeg tror jeg heller ville sluttet. Så ville jeg eventuelt gått til avisen og fortalt veldig tydelig hvorfor jeg sluttet. Jeg har gjort det en gang. Jeg var sterkt i mot en ledelsesbeslutning. Jeg valgte da å si opp – så klart i fra at jeg ikke kunne jobbe et sted der sitronen var presset så til de grader. Det handler om etikk. Og, som sykepleier er man jo personlig ansvarlig for eventuell svikt.» (tillitsvalgt)

«Hvis det ikke hadde nyttet å snakke med leder ville jeg nok ha innkalt til et personalmøte, der jeg også hadde invitert hovedvernombud. Men hvis det ikke hadde hjulpet? Jo da tror jeg kanskje jeg hadde gått til avisa. Avisa kan sette fart i saker. Men jeg hadde vel mista jobben – eller hva tror du? Jeg vet ikke men jeg tror jeg hadde hatt dårlige fremtidsutsikter her.» (verneombud)

«For meg hadde det nok ikke vært aktuelt å kontakte avisen. Men det går an å være litt lur. Det vil jo alltid være pårørende som har kontakter, og som kan få journalister til å stille de rette spørsmålene. Jeg ville brukt dem. Hvis jeg så ble oppringt av en journalist ville jeg vært påpasselig med å kun referere og holde meg til fakta. Jeg ville vært redd for å bli tatt for illojalitet. Det er mye snakk om omdømmet i denne kommunen.» (tjenesteleder)

Sitatene viser – nok en gang – at tjenestevei er en selvsagt vei å følge i en slik sak. Vi ser imidlertid også at de siterte informantene vurderer det å gå til avisen med en sak som en trussel mot egen eksistens i organisasjonen. Det å først slutte, for derfor siden å kontakte journalister betraktes derfor som et handlingsalternativ. Eller, som det siste sitatet viser til, gå «bakveien» via pårørende. Like fullt betrakter tillitsvalgt, verneombud og leder avisen som en viktig kanal for å rette oppmerksomheten mot uholdbare forhold på arbeidsplassen.

Varsling til media betraktes av informantene som risikofylt, og for om lag halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen som uakseptabelt. Det vises i den anledning blant annet

til at dette setter arbeidsplassen i et unødig dårlig lys, noe som er interessant. Også en av våre informanter referer til omdømmet. Spørsmålet er selvsagt om en virksomhets omdømme skal veie tyngre enn den reelle situasjonen for brukeren. Et annet spørsmål er hvorfor den skisserte handlingen er så kontroversiell? En forklaring kan være at knappe økonomiske ressurser, som i denne saken berører tjenestemottakerne, har blitt hverdagsliggjort på en slik måte at medlemmene i virksomheten ikke lenger anser dette som virkelig alvorlig og kritikkverdig, ganske enkelt fordi man lever i en permanent situasjon av knapphet på folk og tid. En arbeidstaker som reagerer på en slik situasjon, i form av varsling, vil derfor kunne møte betydelig motstand. Med sin handling setter hun spørsmålstegn ved allment aksepterte trekk ved hverdagen, samtidig som hun også setter spørsmålstegn ved lederes vurderinger og kvaliteten på kommunens tilbud. Dette vil kunne true lederes legitimitet innad i organisasjonen og kommunens legitimitet utad i befolkningen. En annen, men ikke motstridende forklaring, er at virksomheten på ulike måter har gjort seg avhengig av en praksis der man bare rekker over det aller mest påkrevde. Varsling av en slik praksis vil kunne true organisasjonens eksistens. Organisasjonen vil dermed kunne søke å motsette seg endring og mobilisere mottrekk. Dette *kan* medføre mobbing og utstøting fra arbeidsfellesskapet. Samtidig mener en svært stor andel av våre respondenter at innbyggerne og politikerne vet for lite om det som skjer innenfor de ulike tjenesteområdene. Dette gjør funnene over enda mer interessante. Man kunne tro at ansatte derfor også mente det var riktig å bruke media som kanal for å rette oppmerksomheten mot blant annet ressurs-situasjonen på arbeidsplassen. Slik er det altså ikke for majoriteten.

4.3 Lojal som borger

Restriksjoner som berører kommunikasjons- og informasjonsretningslinjer vil kunne hemme arbeidstakernes bruk av borgerrollen. Dette er et tema som også Angell og Byrkjeflot (2006) henviser til, når de i sin gjennomgang av kommunikasjonsvilkårene i norske helseforetak finner at offentlige virksomheter i løpet av 1990-tallet bruker en økende andel av sine ressurser på informasjonsarbeid. For sykehusenes del var sykehusreformen i 2002 en katalysator for en enda sterkere satsning på informasjon og kommunikasjon (Angell og Byrkjeflot 2006:4). Det ble et overordnet mål å skaffe seg et omdømme. Og, når omdømmet blir viktig blir det sentralt å ensrette informasjonen. Aksepten for sykehuslegen som informerer offentligheten om feilslåtte prioriteringer eller ressursmangel blir i dette systemet i liten grad akseptert. Det blir snarere viktig å bruke media som kanal til å kommunisere hvor bra ting går (Angell og Byrkjeflot 2006, Brunsson 1994). Spørsmålet kan formuleres slik: Skal arbeidstakere i kommunal sektor kun agere etter signaler fra det politiske og administrative system, eller bør de også selv delta med informasjon i lokalsamfunnet? Spørsmålet er særlig interessant sett i lys av de endringer som kommunal sektor har gjennomgått de siste 10 til 15 årene (se del 3).

Bruk av borgerrollen dreier seg blant annet om deltagelse i meningsdanningsprosesser gjennom de offentlige debatter. Som kommunalt ansatt er man del av en politisk styrt organisasjon, der man forvalter et ansvar på vegne av folk som bor i kommunen. En del av forpliktelsene som en offentlig tilsatt arbeidstaker har, er å sørge for at borgerne får korrekt og saklig informasjon. Fra juridisk hold uttales det:

«Særs viktig at dei tilsette ytrar seg om det dei ser som svikt innanfor eige arbeidsområde. Dei sit her inne med spesialkunnskap, som gjer at folket ofte er særleg interessert i å høyre

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

I tråd med dette sitatet kan det hevdes at offentlig ansatte som påpeker politiske feilprioriteringer eller manglende ressurser er av et gode sett i et demokratisk perspektiv. Like fullt så vi tidligere i dette kapittelet at dette er høyst kontroversielt og kan avstedkomme sterke reaksjoner.

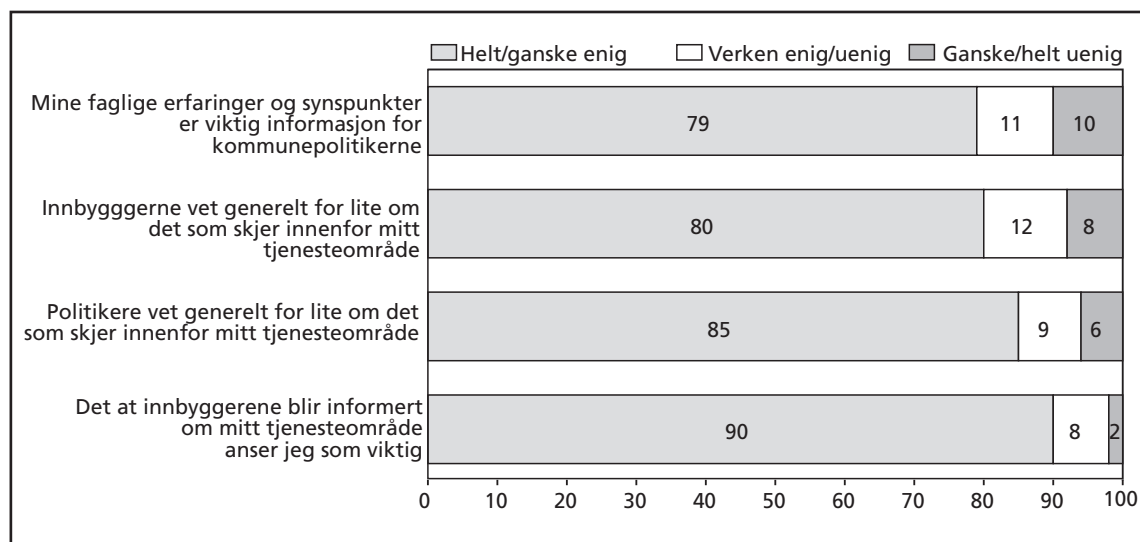
Offentlig ansatte har også en viss plikt til å svare på henvendelser fra allmennheten og media, eksempelvis ved å informere og opplyse om fakta (jf. Offentlighetsloven og nytt forslag til ny offentlighetslov NOU 2003: 30). Våre respondenter er også av den oppfatning at kommunepolitikere og innbyggere vet for lite om det tjenesteområdet de arbeider innenfor. Det fremgår av figur 4.4.

Det er bred konsensus blant respondentene om at det er viktig med informasjon til politikere og borgere, og at disse to gruppene generelt har for lite kunnskap om arbeidstakernes tjenesteområder. Dette er funn som tilsier at arbeidstakerne ser det som viktig at borgerrollefunksjonene ivaretas. Likevel er det få i vårt utvalg som benytter sin borgerrolle til å skrive kronikker, leserbrev, debattinnlegg eller lignende om arbeidsrelaterte eller faglige spørsmål. Kun 15 prosent av respondentene har gjort dette. Om lag halvparten har gjort dette én gang, mens den andre halvparten har gjort dette noen flere ganger. Vi spurte om hvilke reaksjoner disse fikk fra kommuneledelsen:

- 18 prosent svarer at de fikk positive reaksjoner
- 26 prosent svarer at de fikk blandede reaksjoner
- 9 prosent svarer at de fikk negative reaksjoner
- 44 prosent fikk ingen reaksjon

Det er et forholdsvis lavt antall arbeidstakere som rapporterer at de har fått positive reaksjoner på å ta del i den offentlige debatt, sammenliknet med den store enigheten det er i utvalget med hensyn til at informasjon til politikere og borgere er viktig. En grunn kan være at innlegget ikke ble registrert, en annen kan være at det er aversjoner mot at arbeidstakere blir synlig i

Figur 4.4 Viktigheten av informasjon til politikere og innbyggere. Lavest n = 758



media, fordi de identifiseres med virksomheten. Dette fremkommer blant annet i intervjuer, der en sier:

«Jeg synes i utgangspunktet det er helt OK å ytre seg i offentligheten – for eksempel i form av en kronikk. Men, jeg tror man skal være mer forsiktig med å henge ut en arbeidsplass eller eksempelvis en leder. Det kan være svært ødeleggende, og en sak har alltid flere sider. Det er ikke alltid det som best bidrar til løsninger.» (tillitsvalgt)

Igjen fremheves det at man skal være forsiktig, og at det å bruke media kan gjøre vondt verre. Og, det synes som om det er lojalitetsforpliktelser knyttet til ansatterollen som blir overveidende – når borgerrollen og ansatterollen veies opp mot hverandre. Vi har også spurt våre respondenter om hvorvidt de faktisk opplever begrensninger i mulighetene til å ytre seg – både internt og eksternt. Og:

- 53 prosent svarer at det er uskrevne regler for hva ansatte kan ytre offentlig
- 24 prosent svarer at det er uskrevne regler for hva ansatte kan ytre internt
- 39 prosent er uenig i at ledelsen verdsetter at ansatte deltar i den offentlige debatt
- 44 prosent er uenig i at det ikke er formelle begrensninger på ansattes ytringsfrihet

Med hensyn til begrensninger i ansattes ytringsfrihet blir dette godt eksemplifisert i et av våre lederintervjuer. Som øverste ansvarlig for en stor pleie- og omsorgsinstitusjon blir hun fra tid til annen oppringt av journalister. Det kan dreie seg om at journalistene ønsker kommentarer på mer uheldige sider ved institusjonen, som for eksempel bemanningssituasjonen, men det kan også hende at de ganske enkelt ønsker å lage en reportasje om «livet innenfor». Vår informant ble tidlig klar over at hennes overordnede ønsket å lese eller høre igjennom alle intervjuer som institusjonslederen var med på. Vår informant har i utgangspunktet ingen problemer med det, men synes kanskje det «er litt rart». Det var imidlertid en episode hun reagerte på. Lokalavisen ønsket å lage en reportasje om «Jul på sjukeheimen» – slik vår informant oppfattet dette var det en typisk «kosereportasje». Hun unnlot derfor å sende reportasjeutkastet hun hadde fått til gjennomlesning til sin overordnede:

«Da dette sto på trykk ble jeg oppringt av – ja jeg må nesten si det – en ganske forbanna leder. Jeg ble veldig overrasket, fordi reportasjen hadde en svært positiv vinkling. Jeg fikk beskjed om at det var prinsippet som var det avgjørende, ikke innholdet. At ting skal klareres. Men jeg har aldri sett slike nedfelte prinsipper noe sted i denne kommunen.» (tjenesteleder)

Denne lederen opplevde altså at det ble satt uformelle begrensninger på hennes offentlige ytringer. Det som er interessant, er at forekomsten av uformelle begrensninger i bruk av borgerrollen synes å variere sterkt også innenfor en og samme kommune. En annen leder – en kollega av den siterte – opplever det å uttale seg til mediene som ukontroversielt, selv om hun vektlegger at det er viktig å fremstille eller kommentere saker «på en nøktern måte».

Alt i alt kan vi fastslå at det er både opplevde og reelle begrensninger i kommunalt ansattes bruk av borgerrollen. Begrensningene kan imidlertid fortone seg svært ulikt – også innenfor samme kommuneorganisasjon. Og, en stor del av begrensningene er av uformell art. Det å gå retningslinjer og prinsipper etter i sømmene bidrar med andre ord ikke nødvendigvis til å avdekke urettmessig begrensninger av ansattes ytringsfrihet.

4.4 Forholdet mellom de ulike rollene

I en organisasjon med et godt ytringsklima vil alle rollene ideelt sett være aktivisert: man tar arbeidsmiljøforhold med ledelse, faglige debatter med kollegaer, ledelse og det utvidede fagmiljø utenfor jobb, og arbeidstakere kan ta del i det offentlige ordskiftet og ytre seg om saker de har kunnskap om. Vi vurderer det slik at det er rasjonelt sett ønskelig med, samt en legal forankring for, 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 diskusjon viktige stikkord når vi snakker om gode arbeidsplasser og veldrevne virksomheter. Juristen Myklebust (1997) fremhever følgende punkter i et arbeid om lojalitetsplikter for kommunalt ansatte slik:

- arbeidstakere skal overholde taushetsplikter som følger av tjenesten.
- arbeidsoppgavene skal utføres på en tilfredsstillende måte
- kommunen kan bestemme hvem som skal uttale seg på vegne av kommunene, og derved også hvem som ikke skal uttale seg.
- arbeidstaker plikter å informere om faktaopplysninger og motforestillinger i en beslutningsprosess

Samtidig vet vi at arbeidstakers ytringsfrihet kan kolliderer med høyst legitime krav om lojalitet og taushetsplikt. Tvilstilfellene oppstår når ulike legitime hensyn står mot hverandre. De tre rollefunksjonene vi har skissert gir oss et redskap til å klassifisere ulike handlingsvalg og relatere dem til standarder som arbeidstakerne henviser til når de utøver sitt virke. Vi har sett at en arbeidstaker vil kunne oppleve at hun eller han må la lojalitetshensyn til arbeidsfellesskapet vike til fordel for brukere hvis de kritikkverdige forholdene oppfattes som så tungtveiende at en ytring oppleves påkrevd. Vår empiri viser imidlertid at dette er kontroversielt. En forholdsvis stor andel av arbeidstakerne er eksempelvis avvisende til å bruke media som varslingskanal. Slik sett får vi nok en gang vist at våre kommunale arbeidstakere er lojale overfor arbeidsgiver. Og – satt på spissen er en ikke ubetydelig andel av disse arbeidstakerne villige til å la denne lojalitetsforpliktelsen overstyre lojalitetsforpliktelsene overfor brukerne og borgerne.

Hva kan fremme eller hemme ulike rollers betingelser i virksomhetene

Det er både rettslig ramme for og gode grunner til at ytringsklima på kommunale arbeidsplasser skal være godt. Problemet oppstår når ytringsklima ikke gir rom for arbeidstakere som stiller kritiske spørsmål og har oppfatninger om hva som er faglig forsvarlig eller som ønsker å delta i det offentlige ordskiftet. På den ene siden kan arbeidstakerne oppleve lojalitetskonflikter mellom ulike roller og standarder, og på den andre siden kan slike lojalitetsforpliktelser føre til at arbeidstakeren blir en varslar. Dette har betydning for arbeidsmiljø og ytringsklima. La oss se hvordan en leder reflekterer over begrepet lojalitet:

«Det spørsmålet dukker jo ofte opp i forbindelse med beslutninger. Skal det for eksempel være 'case closed'? Skal man være lojal mot sak, mot en person i kommunen eller mot brukeren? Det er et veldig sentralt spørsmål. Det kommunale systemet bærer preg av en helt utrolig grad av lojalitet. Det er ikke særlig rom for meninger, og jeg vil si lite rom for demokrati. Man bruker mange ord – som tillit for eksempel – men det er ikke sånn i praksis. Men det politiske systemet er jo avhengig av å styre, og administrasjonen får delegert mye

myndighet. I det ligger det en stor fare. Det blir styring etter administrasjonsprinsippet. Vi får jo ikke lov til å ta kontakt med politikere. Det betraktes som illojalt. Nei – jeg er sannelig ikke sikker på hva lojalitet egentlig er.» (tjenesteleder)

Spørsmålet er også om lojalitet til eksempelvis arbeidsgiver alltid er det som gagnar virksomheten og borgerne som offentlige virksomheter er til for. Svaret er selvsagt nei. I den nye arbeidsmiljøloven står det at vi som arbeidstaker skal være lojale overfor virksomhetens *legitime* interesser. Hva som er legitime interesser vil selvsagt kunne bli et diskusjonstema. Men, det er neppe en legitim interesse å ikke rette opp grove feil, mangler eller ulovligheter innenfor en virksomhet. Derfor er det selvsagt heller ikke legitimt å kreve at arbeidstakere skal være lojale mot virksomhetens interesser, når interessene strider mot etablerte normer for hva som er rett. Et annet moment som Falkum (1999) viser til, er at det å legge lokk på diskusjoner også kan være ødeleggende i et produktivt perspektiv. Dette er synliggjort i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Former for innflytelse og verdiskapning (Falkum 1999)*

	«Riktig» beslutning	«Gal» beslutning
Medvirkning	Verdiskapning	Verdiødsling
Motvirkning	Verdiødsling	Verdiskaping

* Begrepsbruken er mangfoldig i litteraturen knyttet til medvirkning, innflytelse og medbestemmelse. I tabell 9.2 er medvirkning å forstå som medbestemmelse.

Stikkordene «riktig» og «gal» beslutning kan vise til en rekke forskjellige forhold. Poenget her er at både medvirkning og motvirkning har en positiv og en negativ side. Det er liten tvil om at det å hindre, utsette eller stoppe en feilaktig beslutning bidrar til virksomhetens verdiskapning. I mange tilfeller kan det være avgjørende for virksomhetens eksistens. Tilsvarende vil det å motvirke en riktig beslutning føre til verdiødsling. Det å henholdsvis medvirke til at en riktig beslutning gjennomføres, og motsatt motvirke at en gal beslutning treffes – er avhengig av noen sentrale faktorer. Det handler blant annet om *åpenhet, tillit, respekt (forståelse for tradisjoner), forutsigbarhet og tilgang på medvirkningsfora* der beslutninger av betydning diskuteres og brynes mot hverandre (Trygstad mfl. 2006). I vårt materiale finner vi at fora kan benyttes til å støtte opp om de ulike rollene som arbeidstakerne har.

Rollenes kår i de to ulike typer virksomheter

Satt på spissen kan det hevdes at vi kan ha virksomheter som dyrker frem profesjonsrollen, og vi kan ha virksomheter som fremhever ansatterollen. Dette gjenspeiles i informantenes beskrivelser av kommunikasjonsforholdene og ytringsklimaet i virksomhetene. Samlet ser vi at ulike møtefora og retningslinjer henholdsvis hemmer og fremmer de ulike rollene.

- Personalmøter, medbestemmelsesfora og medarbeidersamtaler påvirker ulike sider av ansatterollen
- Veiledningsmøter, refleksjonsgrupper og rapporteringsmøter påvirker ulike sider av profesjonsrollen
- Arbeidsavtaler og kommunikasjons- og informasjonsretningslinjer påvirker borgerrollen

Jo bedre de ulike møteforaene fungerer, jo bedre vilkår vil både ansatte- og profesjonsrollen ha innenfor virksomheten. Det vil være en balanse mellom de ulike delene. Ledere, tillitsvalgte og verneombud har et ansvar for at de ulike møteforaene fungerer tilfredsstillende, men også ansatte har et ansvar. Hvis ikke ansatte ønsker å delta, er det lite tillitsvalgte, verneombud og leder kan gjøre. Man kan ikke tvinge frem konstruktive samtaler og diskusjoner. Det skal vi komme tilbake til avslutningsvis. Vår emperi viser imidlertid at en stor andel arbeidstakere er opptatt av forhold på arbeidsplassen, og de har ønsker om å påvirke utviklingen i en retning de opplever som god. Samtidig vet vi også – som allerede omtalt – at ulike kommunikasjonsfora gjerne settes under press når virksomheten har stramme økonomiske rammer. For tilsynsmyndighetene er det trolig en utfordring, men like fullt viktig, å kartlegge omfanget og bruk av ulike fora der ansatte og ledere møtes. Videre å påpeke viktigheten av at denne type fora fungerer tilfredsstillende. Det som kan fortone seg som en innsparing på kort sikt kan få omfattende konsekvenser på lang sikt. Dersom kritikkverdige forhold ikke blir gjenstand for diskusjoner i arbeidsfellesskapet blir resultatet manglende endring. Men det kan også bidra til at feil, mangler og ulovligheter blir «privatisert» og ikke løftet opp på et organisatorisk nivå. Dette ganger ikke arbeidsmiljøet, ikke brukerne og heller ikke samfunnet.

4.5 Oppsummering

Eksemplene viser at manglende håndtering av kritikk fra virksomhetens side vil kunne iverksette reaksjoner og handlinger fra arbeidstakerne. Dersom ledere unnlater å respondere på kritikken, vil en konsekvens være at arbeidstakeren blir taus eller at han/hun blir en varsler, som også kan varsle til media. Slik sett representerer en varslingsprosess med manglende intern håndtering en stor fare og risiko. Det utgjør en fare for virksomheten at saker som arbeidstakere er bekymret for ikke blir tatt på alvor. Det er en risiko for arbeidstakeren å gå inn i en eventuell varslingsprosess. Det er en risiko for ledelsen som unnlater å ta varslingen på alvor. Hvis en virksomhet får en sak som burde vært løst internt på en førsteside i en avis, så betyr det at befolkningen og politikere vil sette spørsmålstegn ved lederes håndtering av saker. Det er svært mange arbeidstakere som uttaler at det er behov for å informere befolkningen og politikerne om deres arbeidsfelt, noe som i seg selv tyder på at de mener det råder en kunnskapsløshet omkring disse tre sentrale områdene av velferdstjenestene. Hva dette igjen betyr for beslutningsfattingen i kommunene innenfor disse tre sektorene, er et åpent spørsmål. Det er imidlertid en sterk skepsis mot å bruke borgerrollen ved å informere befolkningen om kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass – til tross for at man har forsøkt å løse saken internt. Dersom vi samler vår kvalitative og kvantitative empiri finner vi at:

- Lojalitet knyttet til ansatterollen; til arbeidssted, leder og kolleger fremstår som sterk

Dette kan tyde på at arbeidstakere setter lojaliteten knyttet til ansatterollen foran lojalitet knyttet til brukere og befolkning. Sett fra et arbeidsgiverperspektiv er dette gledelig bare dersom forholdene på egen arbeidsplass er velfungerende. Vår empiri viser imidlertid at så ikke er tilfelle. Det er en stor forekomst av kritikkverdige forhold i de tre sektorene som våre undersøkelser er gjennomført i. Det å melde ifra, for deretter å varsle er i vårt materiale knyttet til følgende betraktninger:

- Har man en god sak?

- Har man tatt det opp med dem det gjelder?
- Har man gått tjenestevei?
- Er forholdet viktig nok?

Som vi har påpekt skal det mye til før arbeidstakerne synes at media er en akseptabel varslerkanal. Begrunnelsene er blant annet:

- Det vil ikke alltid være det mest nyttige for saken
- Man står i fare for å henge ut kolleger, leder og tjenestested
- Reaksjonene kan bli omfattende

Rollene som ansatt, profesjonsutøver og borger kan fremmes eller hemmes av ulike forhold i virksomheten. Et sterkt fokus rettet mot effektivitet vil kunne redusere profesjonsrollens kår i virksomheten. Videre vil en tydelig presisering av arbeidstakernes lojalitet til styringsretten kunne skape konflikter knyttet til profesjons- og borgerrollen. Vi finner i materialet at ulike former for møtefora kan underbygge de ulike rollene som arbeidstakere kan ha. Vekt på veiledning og kompetansehevende møtevirksomhet styrker profesjonsrollen mens aktivt bruk av personalmøter, medbestemmelsesmøter og medarbeidersamtaler er eksempler på fora som kan styrke ansatterollen. I virksomheter der det er balanse mellom de ulike rollene vil vi finne aktiviteter som støtter opp om de ulike rollene.

5 Avslutning

Det er vanskelig å gi noen klare og entydige indikatorer på hva som utløser en varslersituasjon og videre, de reaksjoner som en arbeidstaker opplever under og i kjølvannet av varslings. Selvsagt vet vi at det handler om at saker eller informasjon ikke håndteres, men *hvorfor* de ikke håndteres ser ut til å variere. Vi vet også lite om hva som utløser henholdsvis negative eller positive reaksjoner på varslingen. Vi har imidlertid ingen emperi som støtter antakelsen om at de som varslers i utgangspunktet er «vanskelige» arbeidstakere; forstått som kverulanter eller ekstremt nidkjære medarbeidere. Våre informanter var før varslingen en del av et kollegialt fellesskap som de i utgangspunktet ville karakterisere som godt, og når de meldte ifra og senere varslers, gjorde de det ut ifra følgende begrunnelse: «Jeg trodde jeg gjorde det rette.» Sett utenifra var det uten tvil også en rett handling, men organisasjonen de er eller var del av, så annerledes på det. Ulike strategier ble tatt i bruk for å stoppe arbeidstakeren, som plutselig befant seg utenfor det sosiale fellesskapet. Samtidig vet vi ut ifra vår emperi at det ikke alltid går sånn. I de aller fleste tilfeller håndteres og løses kritikkverdige forhold og/eller saker på konstruktive måter. Vi har satt dette i sammenheng med yringsklimaet i virksomhetene. Hva kjennetegner da virksomheter med et godt yringsklima? Oppsummert og i stikkordsform dreier det seg blant annet om:

- En åpen og tilstedeværende leder
- Tillitsvalgte og verneombud med påvirkningsmuligheter
- Ansvarlige tillitsvalgte og verneombud
- Aksept for arbeidstakernes ulike roller
- Tilgang på ulike møtefora der de ulike rollene gis rom
- Aksept for uenighet og diskusjon
- Ressurser til å delta/arrangere ulike møter og veiledningsgrupper
- Interesserte og ansvarsbevisste arbeidstakere

I en av våre fire virksomheter kan vi gjenfinne alle disse momentene. I de øvrige tre vil de opplistede kriteriene i varierende grad være til stede. I utgangspunktet er det ingen grunn til å anta at manglende tilstedeværelse av de ulike kriteriene skyldes vond vilje. Hva er det da som avgjør?

5.1 Et godt yringsklima – hvordan?

Vi kunne avskåret den videre diskusjonen og sagt: selvsagt handler dette om ressurser. Det å dyrke frem en profesjonsrolle ved siden av ansatterollen krever eksempelvis et visst krav til fagpersonale, til opplæring og kompetansehevende tiltak. Og, det å rydde rom og tid for møte-

virksomhet krever selvsagt ressurser i form av tilstrekkelig med personale slik at arbeidstakerne faktisk kan møtes for veiledning og diskusjon uten at brukerne lider, og i form av avspasering til de som møter opp uten om arbeidstid. Det å kun benytte ressurser som forklaring er likevel ikke tilstrekkelig. Man kan ha ressurser og likevel et arbeidsfellesskap preget av mistenksomhet og taushet. De ulike kjennetegnene på et godt ytringsklima vil heller ikke forhindre at kritikkverdige forhold fra tid til annen skjer. Det vil alltid kunne oppstå svikt eller feil. Leder for den virksomheten som i vårt utvalg utpreger seg med et godt ytringsklima, opplevde tidlig i sin lederkarriere på institusjonen følgende episode:

«Vi hadde en sak her som dreide seg om rusbruk. Lojaliteten ovenfor den ansatte var så stor at ingen sa noe til meg. Da jeg til slutt ble klar over det, kom den ene etter den andre og sa: 'Jeg er så glad at du endelig oppdaget det!'. Da hadde vi en skikkelig runde der jeg gjorde det veldig klart at jeg må få beskjed med en gang om forhold, personer eller episoder som er kritikkverdig. Dette endte bra, den ansatte ble sykemeldt i en periode, men er nå tilbake for fullt og det har ikke vært noen episoder i ettertid.» (tjenesteleder)

Denne episoden fikk lederen til å ta noen grep. Hun sa ikke bare klart ifra om at hun ønsket denne type informasjon. Hun igangsatte også opplæring i forhold til hvordan man frembringer kritikk, og hvordan samtaler kan føres på en slik måte at folk opplever det trygt å kunne si det de mener, og ikke minst at arbeidstakere rustes til å motta kritikk, både av faglig og kollegial art. I del to viste vi kort til noen sentrale betingelser for kommunikasjon. Ofte er det springene punkt for å få til gode samtaleprosesser å forene ulike forståelseshorisonter og å jevne ut forskjeller i makt og ressurser, f.eks mellom leders formelle maktposisjon og medarbeiderne da poenget i en diskusjon er å få frem argumentene til de impliserte parter. Flere organisasjoner har satt søkelys på hvordan man skal få til gode kommunikasjonsprosesser, og fra beslutningsteorien pekes det på viktigheten av å ha ordstyrer som kan se til at alle blir hørt og får sakt sitt. Videre er taletid anbefalt, slik at det ikke blir enkelte som dominerer møtet. Dagsorden for møtet hjelper til at man diskuterer sakene som er aktuelle, og ikke bruker tid på digresjoner og saker som skal behandles på neste møte (se Skivenes 2002, Eriksen og Weigård 1999). Samspillregler for å få til et godt ytringsklima er meget viktig. Vi presenterte ovenfor medarbeideren som opplevde å bli brutalt kuttet av leder da vedkommende foreslo et tiltak i virksomheten. Hvis ikke dette er en vanlig omgangsform, så vil slike svar fra leder hemme medarbeiderne fra å ta opp saker. I en større norsk bedrift var de nettopp opptatt av betydningen av slike samspillformer, og lot medarbeiderne finne frem til hvilke atferdsregler og væremåter de ønsket å ha i sin gruppe. Gruppene i virksomheten var opptatt av forskjellige forhold, hvor en gruppe vektla bruk av humor og at man var presis til møter, en annen gruppe var mer opptatt av hvordan man kommuniserte til hverandre, og at det var viktig å være oppmerksom og lyttende i diskusjoner (se Skivenes 2004, 2004a). Poenget som er viktig å ta med videre er at man kan ha ulike behov som trenger å imøtekommes for å få til gode prosesser i en gruppe, og det er det som oftest gruppen selv som er best til å avgjøre.

Tillitsvalgte og verneombud

Som vi har omtalt tidligere i denne rapporten finner vi at leders håndtering av kritikkverdige forhold har betydning for både saken og arbeidstakeren som melder ifra/varsler. Vi har også sett at de tause i vårt materiale synes å ha et dårligere forhold til sin leder enn øvrige arbeidstakere. Videre – de svarer også i større grad enn andre at tillitsvalgte og verneombud ikke klarer å bringe deres saker videre i systemet. På samme måte som det finnes gode og dårlige arbeids-

takere, finnes det selvsagt også gode og dårlige ledere. Hva gjør arbeidstakere som arbeider i en virksomhet der lederen er uberegnelig og lite mottakelig for kritikk? Som arbeidstaker skal man da trå varsomt. Men, som arbeidstakere vil vi kunne henvende oss til tillitsvalgte og verneombud. Handlingsrommet til tillitsvalgte og verneombud vil selvsagt også variere fra virksomhet til virksomhet, men de er like fullt i kraft av sine roller gitt en større grad av autonomi vis-a-vis leder enn det arbeidstakere er. Samtidig har de også sine respektive kanaler som kan benyttes ved behov, og ikke minst – sin legitimitet må de hente blant sine medlemmer. Tillitsvalgte og verneombud kan derfor være med å bevege ytringsklimaet på arbeidsplassen i en positiv retning. Et verneombud omtaler dette slik:

«Hovedverneombudet samler oss verneombudene innenfor tjenesteområdet hver tredje måned. Jeg har skjönt at jeg er heldig. Mange har en tjenesteleder som er vanskelig å samarbeide med, de har det tøft. Vi får gode råd på disse samlingene. Om blant annet saksgang, om vårt ansvar for å rydde opp i et dårlig arbeidsmiljø, og om mulighetene for å trekke inne hovedverneombud. På min arbeidsplass har jeg veldig godt samarbeid med tillitsvalgte, og det bidrar til å gi meg en tyngde jeg ellers ikke ville hatt. Verneombudsrollen er ikke like anerkjent (...). Siden jeg ble verneombud har jeg vært forberedt på at det kan komme ubehagelige saker der jeg kanskje må sette hardt mot hardt og ta side mot leder. Jeg tror jeg er forberedt på det – så lenge saken gir grunnlag for det.» (verneombud)

Verneombud og tillitsvalgte kan blant annet påpeke overfor leder at kritikk ikke kommer frem, at det er misnøye blant ansatte og at man mangler fora for diskusjoner og medvirkning. Verneombud og tillitsvalgte skal også sikre at ikke arbeidstakere utsettes for trakassering – det være seg fra ledere eller kolleger. Optimalt sett skal altså tillitsvalgte og verneombud fungere som både støttespillere og en sikkerhetsventil for arbeidstakerne. Vi tror også denne rollen har blitt langt viktigere i dagens kommuner, preget av stor grad av delegering. Viktige beslutninger tas nå lokalt i den enkelte virksomhet, samtidig som arbeidstakeren er gitt større grad av ansvar enn tidligere. Spørsmålet er selvsagt om tillitsvalgte og verneombud jevnt over er rustet og har ressurser i form av tid til å ivareta dette utvidede ansvaret, der man både skal sørge for at arbeidstakernes interesser ivaretas i utviklingsspørsmål, samtidig som man skal bidra til et godt og inkluderende arbeidsmiljø i det daglige. Igjen vil det være variasjoner fra sted til sted, men det er i denne sammenhengen viktig å understreke at lov- og avtaleverket legger opp til at informasjons- og diskusjonsfora skal være tilgjengelig i virksomheten. Det kan derfor i mange sammenhenger trolig være tilstrekkelig å benytte disse bestemmelsene som brekkstang for et bedre ytringsklima.

Knagger i et godt ytringsklima

Mens vi i dette notatet har karakterisert noen arbeidsfellesskap som konstruktive, har vi betegnet motsatsen som destruktivt. Disse virksomhetene vil være preget av at tillitsvalgte og verneombud ikke makter sine oppgaver som ivaretakere av ansattes interesser – verken i utviklingsspørsmål eller når det gjelder arbeidsmiljøet. Satt på spissen vil arbeidstakere som reagerer på en sak eller praksis i stor grad være overlatt til seg selv. Vi vet fra vår forskning at de som har varslet om kritikkverdige forhold i ettertid har påpekt viktigheten av å ha en alliansepartner – helst i virksomheten. Noen som kan støtte en dersom reaksjonene blir tøffe, og videre noen man kan diskutere ulike strategier og valg med. Dersom de institusjonaliserte støttespillerne ikke fungerer, eller velger å forholde seg passivt til saken eller forholdet, og endog motarbeider arbeidstakere som rettmessig reagerer på et forhold, vil situasjonen bli tilspisset for den som

reagerer. En mulighet vil selvsagt være å kontakte sitt forbund på fylkesnivå for hjelp og støtte. Ingen av våre varslere har benyttet denne muligheten, noe som kan være en indikasjon på at dette i liten grad oppleves som et reelt valg. Et sentralt funn i vår forskning er at det er vanskelig for arbeidstakere å på forhånd kalkulere seg til utfallet og reaksjonene av å melde ifra eller varsle om en sak. Slik sett kan vi si at en virksomhets håndtering av kritikkverdige forhold er lakmustesten på et godt ytringsklima. I en tidligere publikasjon (Skivenes og Trygstad 2006a) har vi presentert en sjekkliste til ledere, arbeidstakere og tillitsvalgte/verneombud. Denne sjekklisten er ment preventivt, og vil kunne gi indikasjoner på et godt eller dårlig ytringsklima. Sjekklisten er gjengitt nedenfor.

Sjekkliste til ledere

- Får jeg den informasjonen fra mine medarbeidere som er relevant for beslutningene som skal fattes og driften av virksomheten?
- Får mine medarbeidere den informasjonen de trenger for å utføre arbeidet sitt på best mulig måte?
- Fungerer de fora og samhandlingsformen vi har på arbeidsplassen?
- Er jeg som leder positiv til og åpen for at innsigelser og kritiske røster kommer frem, og oppfordrer jeg til dette?
- Har medarbeiderne tid og anledning til å delta i diskusjoner om innhold og utforming av arbeidsoppgaver og virksomhetens drift?
- Er det greit at medarbeidere deltar i offentlig ordskifte?
- Vil mine medarbeidere være enig i de svarene jeg har gitt på disse spørsmålene?

Sjekkliste til arbeidstakere

- Bruker jeg etablerte anledninger og fora på arbeidsplassen for å fremme mine synspunkter?
- Tar jeg ansvar for at urimelige praksiser, standarder og reaksjonsformer blir diskutert?
- Hvordan er jeg mot kollegaer som fremmer sine meninger både på arbeidsplassen og i offentlige rom?
- Er jeg støttende og oppmerksom når kollegaer sier ifra om saker de er bekymret over?
- Vil mine kollegaer og medarbeidere være enig i de svarene du har gitt på disse spørsmålene?

Sjekkliste til verneombud/tillitsvalgte

- Har arbeidstakere tid og muligheter for å diskutere arbeidsrelaterte problemstillinger?
- Kan jeg selv påpeke kritikk og mangler som har betydning for arbeidsmiljøet og tjenesteproduksjonen uten frykt for represalier?
- Er de øvrige medlemmene/ansatte av samme oppfatning?
- Forholder jeg meg til meldinger om kritikkverdige forhold på en konstruktiv måte?
- Undersøker jeg forholdet eller saken det dreier seg om?

- Gir jeg råd til arbeidstakeren og støtter han/henne?
- Er min håndtering og mine råd upåvirket av personvurderinger og eventuelt kryssende interesser?
- Vil mine medlemmer/ansatte være enig i de svarene du har gitt på disse spørsmålene?

Varsling – en unntakssituasjon

Jo flere spørsmål du som leder, arbeidstaker, tillitsvalgt eller verneombud har svart nei på – jo større er sannsynligheten for at du arbeider i en virksomhet der ytringsklimaet har et stort forbedringspotensiale. I disse virksomhetene vil trolig også det å melde ifra om kritikkverdige forhold kunne være risikofylt. Spørsmålet er da – hva gjør man?

Et første skritt er å etablere kanaler som kan håndtere informasjon om kritikkverdige forhold på en ryddig og seriøs måte. Det kan blant annet dreie seg om å oppjustere tillitsvalgt- eller verneombudskanalen, eller det kan være å etablere en ny form for meldeinstans. Hva en virksomhet velger bør være basert på en grundig vurdering der ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte sammen kommer frem til enighet. Dette vil gi kanalen større grad av legitimitet. Det er imidlertid et lederansvar å igangsette denne type diskusjoner.

Det andre skrittet dreier seg om å komme frem til en handlingsanvisning for hvordan medarbeideren som mener det pågår noe alvorlig kritikkverdig og som frykter konsekvensene av å si ifra, skal gå frem. Hvis man anbefaler at medarbeideren først bør gå internt; er da medarbeideren som sier ifra sikret mot sanksjoner? Og videre, blir den som varsler tatt på alvor og har han eller hun kommer til rett instans/nivå i organisasjonen? Et sentralt spørsmål vil her være: skal man varsle anonymt eller skal man varsle åpent? Vår og andres forskning viser at jo mer alvorlig saken er, og jo mer makt de som utfører de kritikkverdige forholdene har – dess farligere blir det for den som skal varsle. Kanskje ikke overraskende, men paradoksalt. Per Yngve Monsen i Siemens kan her tjene som eksempel. Her var det store penger i omløp, viktige kontrakter stod på spill og ledere i organisasjonen var involvert i faktureringsfusk. Monsen fryktet konsekvensene av å melde ifra, og valgte å følge Siemens' etablerte prosedyrer for anonym varsling. Resultatet ble at Siemens' ledelse satte inn et storstilt søk etter «muldvarpen». Sakens fakta er behørig dokumentert i en tingsrettsdom fra høsten 2005. Monsens sak viser at gode prosedyrer ikke er nok – det må også være noen som kan ta imot saken og forvalte den fornuftig. Selv om man ikke kan organisere seg bort fra alle uheldige praksiser, så vil bevissthet om uhildethet og gode fremgangsmåter være viktige momenter å ta inn. Ett godt eksempel på regler for «Unntakssituasjoner», som kan oppstå i en virksomhet, er EDB data sin tilnærming. De har valgt en løsning hvor medarbeiderne kan varsle til en ekstern representant, og hvor den eksterne representanten ikke har noen bindinger til virksomheten. Ved varsling skal vedkommende legge saken direkte frem for styret. Medarbeideren skal være sikret anonymitet. Det er imidlertid en hake ved anonym varsling. Det kan misbrukes, også av arbeidstakere, ved å urettmessig beskyldte kolleger eller ledere for lovbrudd eller uetiske handlinger. Det *kan* derfor også bidra til å skape en fryktkultur, fordi det kan være vanskelig å bli renvasket for ubegrunnede beskyldninger. Et annet moment er at man ved anonym varsling kanskje ikke får igangsatt de diskusjoner som er påkrevd for å eksempelvis få endret en inngrodd og høyst tvilsom praksis.

Uavhengig av om varslingen skjer anonymt eller åpent - det tredje skrittet vil være å sikre informasjon tilbake til den som varsler. Hva gjør man med saken, hvordan tenker man å håndtere

den, og når vet man om saken vil medføre endringer? I vår undersøkelse ser vi at arbeidstakere som varsler opplever at de ikke får noen tilbakemelding. Dette er både svært frustrerende for varsleren, og det kan medføre ytterligere varsling til eksempelvis media.

Dersom vi avslutningsvis skulle komme med to råd, vil vi i utgangspunktet se det som mest hensiktsmessig at virksomhetene faktisk forsøker å bygge videre på allerede etablerte kanaler for informasjon og kommunikasjon i norsk arbeidsliv – nemlig tillitsvalgt- og verneombudsrollen og deres kanaler. Videre tror vi det er grunn til å stille seg skeptisk til etablering av permanente anonyme varslingsinstanser innenfor kommunal sektor. Kan hende kan dette være egnet i en overgangsfase, og kanskje til spesifikke saker. Vi tror imidlertid at dette på permanent basis kan bidra til å privatisere håndteringen av kritikkverdige forhold, slik at disse ikke blir løftet opp på et organisatorisk nivå. Samtidig vil det kunne bidra til å undergrave de representative kanalene som til nå har preget arbeidslivet innenfor kommunal sektor.

Vi velger å avslutte dette notatet med råd til arbeidstakere som befinner seg i en situasjon der de har oppdaget eller avdekket et ulovelig, illegitimt og/eller uetisk forhold på arbeidsplassen. Vi tar også med viktige spørsmål til ledere som får befatning med en varslersak.

Hva gjør du når du oppdager/avdekker noe kritikkverdig?

1. Grip fatt i det med en gang
2. Test ut det du reagerer på med noen du har tillit til; eksempelvis, kollegaer, leder, verneombud, tillitsvalgt, venner, familie, arbeidstilsynet
3. Ta opp saken med nærmeste leder eller på fora hvor det er lagt til rette for det
4. Presenter saken på en nøktern og saklig måte. Begrunn hvorfor du mener noe er problematisk.
5. Lytt til diskusjonen og se etter konstruktive løsninger
6. Dokumenter det du foretar deg. Spar på e-poster, møtereferater og lignende
7. Hvis du frykter sterke motreaksjoner eller selv ikke våger å ta opp saken; finn en ressursperson/instans som kan ta saken. Eksempelvis verneombud, tillitsvalgt, arbeidstilsynet, styret etc.
8. Kontakt verneombud og tillitsvalgte. De skal ivareta dine interesser som ansatt og kan være mer frittalende i kraft av sine roller enn øvrige ansatte
9. Tillitsvalgte og vernombud er ikke fremmed for å varsle dersom forholdet er «alvorlig nok»
10. Meld anonymt til tilsynsinstanser, andre offentlige instanser eller media
11. Merker du at ubehagelighetene med å ta opp saken blir store – bør du trolig beskytte deg selv og la saken gå, eventuelt skifte arbeidsplass om mulig
12. Hvis du vurderer å bruke media – vær sikker på motivene dine. Skittentøyvask i avisen vil trolig resultere i vanskelige konflikter
13. Vurder om de kritikkverdige forholdene får en god løsning om saken kommer i media

14. Hvis du vil delta i den offentlige debatt om ditt eget fagområde – vær nøye på å presisere at du uttaler deg som privatperson – ikke på vegne av virksomheten

Hva gjør du som leder hvis du får en varslersak?

- Ser jeg det som positivt at en arbeidstaker er standhaftig og varsler om kritikkverdige forhold? Og, formidler jeg dette til medarbeideren og til enheten?
- Tar jeg imot informasjon om saken på en interessert og nøktern måte, og undersøker jeg påstandene som fremmes?
- Skiller jeg mellom sak og person?
- Er jeg inneforstått med at andre kan tolke og oppleve saken annerledes?
- Ivaretar jeg medarbeiderens som har stått frem og målbært saken?
- Er jeg åpen for minnelige løsninger og kompromiss?
- Vet jeg hvor jeg skal gå videre med, og hva jeg skal gjøre, med en varslersak?

Referanseliste

- Angell, S. I og H. Byrkjeflot (2006): «Skal et sykehus få et godt omdømme (...) Strategisk kommunikasjon i sjukehusa.» Bergen
- Eriksen, E.O. og J. Weigård (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Falkum, Eivind (1999): «Grenser for medvirkning» i Falkum, E, T. Colbjørnsen og
- Hochschild, A (1983): *The Managed Heart. Commercialization of Human Feelings*. Berkely: University of California Press.
- Kommuneforbundet (31.03.04): Stoppeklokke i hjemmetjenesten – menneskeforakt og mangel på respekt. Pressemelding, seksjon Helse og sosial.
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). 1. utgave (2006), Oslo, Gyldendal akademisk.
- March, J.G og Olsen, J.P (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis for Politics*. New York, Free Press.
- 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
- Myklebust, R. N. og M. S. Skivenes (2001): «Forvaltning og offentlighet II». Bergen: LOS-senter rapport R0113.
- Myklebust, S. (1997): «Om ytringsfridom og lojalitetsplikt for tilsette i kommunar og fylkeskommunar» (1997). Oslo: KRD - Rundskriv H-2098.
- NOU 2003:30 Ny offentlighetslov.
- NOU 2004:5: *Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Oslo, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 20. februar 2004.
- Scott, R (1995): *Institutions and Organizations*, California, Sage Publication Inc.
- Skivenes, M og S. Trygstad (2006a): *Varslere. En bok om arbeidstakere som sier ifra*. Oslo, Gyldendal akademisk
- Skivenes, M og S. Trygstad (2006b): «Destruktive kollektiver» i Rolijordet, A. (red.) *Kollektiv og individ*. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Skivenes, M og S. Trygstad (2005b): «Varsling i norsk arbeidsliv. Hva betyr det og hva vet vi?» Fafo-notat 2005:29. Oslo, Fafo
- Skivenes, M og S. Trygstad (2005a): Når arbeidstakere ytrer seg kritisk, Fafo-notat 2005:04, Oslo, Fafo.

- Skivenes, M. (2004): «Om lagarbeid i Borealis». I Bjørkeng, K., M. Skivenes og G. Wennes (2004): Sosial kompetanse i arbeidslivet. Trondheim: SINTEF rapport.
- Skivenes, M. (2004a): «Om begrepet sosial kompetanse». I Bjørkeng, K., M. Skivenes og G. Wennes (2004): Sosial kompetanse i arbeidslivet. Trondheim: SINTEF rapport.
- Skivenes, M. (2002): Lovgivning og legitimitet – En evaluering av lov om barneverntjenester av 1992 i et deliberativt perspektiv. Bergen: UiB, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Rapport nr 79.
- 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.
- Thompson, D. F. (1980): «Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands» i *The American Political Science Review*. Vol. 74 no. 4.
- Trygstad, S, T. Lorentzen, E. Løken, L. Moland og N. Skalle (2006): Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004. Fafo-rapport 530, Oslo, Fafo.
- Trygstad, S.C, M. Sollund og B. Johansen (2003): Bedre arbeidsmiljø i hjemmetjenesten? Evaluering av Arbeidstilsynets landsomfattende kampanje «Rett hjem». NF-rapport nr. 23.
- Trygstad, S.C (2003): Myndiggjøring – et spørsmål om oppgavefordeling eller økt innflytelse? Bodø, NF-arbeidsnotat, 1005.
- Vabø, M (2006): Caring for people or caring for proxy consumers? I *European Societies*, 8 (3): 403–422.
- Ve, H (1999): *Rasjonalitet og identitet*. Oslo, Pax forlag.
- VG (14.07.05): ”Omsorg med stoppeklokke”.
- Vike, H (2002): *Maktens samvittighet*. Oslo, Gyldendal norsk forlag.

Roller, kommunikasjon og ytringsklima



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2006:30
Bestillingsnummer 10021
ISSN 0804-5135