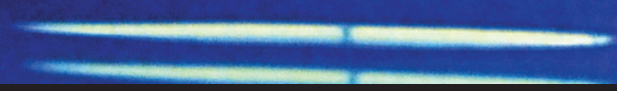


Sissel C. Trygstad

A horizontal, slightly blurred light streak in a yellowish-white color, set against a dark blue background.

Med rett til å varsle

...men hjelper det, og er det lurt?

Sissel C. Trygstad

Med rett til å varsle ...men hjelper det, og er det lurt?

© Fafo 2010

ISBN 978-82-7422-731-6

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: © Thorfinn Bekkelund / Samfoto

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Kapittel 1 Innledning	7
Hva handler varsling om?	8
Lover som skal sikre arbeidstakere yringsrett	10
Rapportens oppbygning	19
Kapittel 2 Status på kunnskapsfeltet	21
Hva er varsling?	22
Norsk og internasjonal forskning	23
Sammenlikning av norske og internasjonale funn	26
Oppsummering	27
Kapittel 3 Metode og problemstillinger	29
Sentrale problemstillinger	29
Kjennetegn og representativitet	31
Nærmere om spørreundersøkelsen	34
Andre trekk ved utvalget	37
Oppsummering	40
Kapittel 4 Lovbestemmelser og varslingsrutiner	41
Hvor godt kjent?	42
Varslingsrutiner	44
Oppsummering	51
Kapittel 5 Kritikkverdige forhold og varsling	53
Omfang av kritikkverdige forhold	54
Hvem har skylda?	56
Hva varsles det om?	57
Hvor varsler de?	59
Hvorfor varsler de ikke?	62
Hva avgjør valget om å varsle eller ikke?	65
Oppsummering	68

Kapittel 6 Hva skjer med saken og varsleren?	71
Varslingseffektivitet	71
Blir varslerne straffet?	75
Oppsummering.....	81
 Kapittel 7 Mottakere og hjelpere.....	85
Topplederes befatning med varslersaker.....	85
Tillitsvalgte og verneombud som støttespillere	90
Har lovens varslerbestemmelser noen betydning?	92
Oppsummering.....	94
 Kapittel 8 Avsluttende kommentarer	97
Referanser	101
Vedlegg 1 Spørreundersøkelse	105
Vedlegg 2 Variabler i regresjonsanalyser	117

Forord

Varsling, varslingseffektivitet og varslingens konsekvenser er sentrale tema i denne rapporten. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse besvart av 6000 arbeidstakere i privat og offentlig sektor vinteren 2010. Det vil si to år etter at de nye varslerbestemmelsene ble innlemmet i arbeidsmiljøloven. Foruten å være nysgjerrig på omfanget av kritikkverdige forhold, om arbeidstakere varsler, om det hjelper å varsle og hva som skjer med arbeidstakerne som varsler, er vi også opptatt av varslerbestemmelsene. Hvor godt kjent er norske arbeidstakere med dem? I hvilken grad bidrar varslerbestemmelsene til at det er enklere og tryggere for arbeidstakere å varsle? Og har norske virksomheter etablert rutiner for varsling på arbeidsplassen, i tråd med § 3-6 i arbeidsmiljøloven? Dette er noen av de spørsmålene som blir belyst. I tillegg er vi også ute etter kunnskap om topplederes befatning med varslersaker, og i hvilken grad tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte bistår arbeidstakere som er i en varslingsprosess. Rapporten består av 8 kapitler. De som ønsker seg kortversjonen av de viktigste funnene kan, hoppe rett til oppsummeringene, som avslutter hvert kapittel.

Dette prosjektet er finansiert av «FARVE -forsøksmidler arbeid og velferd», i regi av blant annet NAV. Dette er det tredje varslerprosjektet Fafo gjennomfører med støtte fra FARVE, og vi takker for stor velvillighet, og retter en særskilt takk til Kari Strøm og Niels Wulfsberg. Prosjektet har også mottatt støtte fra Arbeidsdepartementet, noe som har gjort oss i stand til å utvide den opprinnelige spørreundersøkelsen både med hensyn til antall respondenter og spørsmål. Vi retter derfor også stor takk til Thorfrid Hansen, Caroline Hustad og Ragnhild Nordaas.

Andre hjelpere skal også takkes. Min gode samarbeidspartner Marit Skivenes på Høgskolen i Bergen har vært delaktig i utforming av spørreskjemaet og en viktig diskusjonspartner, og hun har kommentert deler av rapporten. Inger Marie Hagen skal ha takk for å ha sett litt nærmere på de mange tilbydere av eksterne varslingstjenester. Kristine Nergaard har vært til uvurderlig hjelp når det gjelder tilrettelegging av data. Kristine har også kvalitetssikret denne rapporten. Informasjonsavdelingen på Fafo skal ha takk for å ha bidratt til at dette arbeidet nå kan publiseres. Sist men ikke minst skal alle de 6000 arbeidstakerne som besvarte denne spørreundersøkelsen ha takk. Uten dere, ingen rapport. Eventuelle feil og mangler tar undertegnede på sin kappe.

Fafo, mai 2010

Sissel C. Trygstad, prosjektleder

Kapittel 1 Innledning

«Vi har en muldvarp høyt i systemet. Han skal finnes og sparkes.»

Dette var ordene som falt rundt et møtebord etter at direktøren i Siemens Business Services AS (SBS) Norge hadde fått kjennskap til dokumentasjonen som Per Yngve Monsen hadde sendt til Siemens AG i Tyskland. Dokumentasjonen dreide seg om feil vedrørende kontrakten i forbindelse med leveransene av dataløsninger til Forsvaret. Monsen ble etter noe tid oppsagt, og han gikk til sak mot SBS Norge. I domsavsigelsen kan vi lese:

Det gjøres videre gjeldende at den reelle oppsigelsesgrunnen er varslingen. Dette er et utenforliggende hensyn. Varslingen var lojal. Monsen hadde tatt det opp internt i ledelsen i SBS. Han hadde deretter tatt det opp med rette vedkommende i morselskapet og i konsernspissen, Siemens AG i Tyskland. Varslingen var velbegrunnet. Han hadde førstehånds kunnskap om et svært alvorlig forhold. SBS hadde overfakturert forsvaret i strid med avtalen. De skjulte dette i egne regnskaper. En slik varsling er i samsvar med «Conduct Business guideline» som er en del av arbeidsavtalen til Monsen. Varslingen av pressen i februar 2005 var også rettmessig. Det var en «Whistle blowing» på et tidspunkt hvor Monsen var redd SBS og enkeltpersoner i forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) forsøkte å slette sporene. (Oslo Tingrett, 04-099016TVI-OTIR/07, s. 6)

Til tross for at Monsen fulgte «boka», var hans erfaringer dyrekjøpte. Både domsavsigelsen og Monsens egen historie i bokform gir et særdeles godt innblikk i hvor galt det kan gå for en arbeidstaker som varsler. Monsen-saken er en av flere grunner til at arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen har fått omfattende oppmerksomhet de siste årene, både i pressen og i ulike forskningsmiljøer. Særlig har spørsmålet «hva skjer med varslere» vakt stor interesse. Det er også tema i denne rapporten. Foruten å avdekke hva som skjer med både arbeidstakeren som varsler og saken det varsles om, ønsker vi kunnskap om arbeidstakernes kjennskap til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser og omfanget av retningslinjer for varsling på norske arbeidsplasser. Hvem har varslingsrutiner, og hjelper det? Vi kartlegger også i hvilken grad tillitsvalgte og verneombud bistår arbeidstakere i varslingssaker, og vi ser på toppleres befatning med varslingsproblematikken. Til grunn for rapporten ligger

en webbasert spørreundersøkelse, besvart av 6000 arbeidstakere på tvers av bransjer og sektorer.

I dette første kapitlet skal vi se nærmere på ulike lovbestemmelser som omhandler varsling. Sentralt står arbeidsmiljølovens bestemmelser, men også ytringsfrihet blir omtalt.

Hva handler varsling om?

Det er umulig fullt ut å sikre seg mot kritikkverdige forhold i en virksomhet. Fra tid til annen vil det kunne oppstå hendelser eller episoder, eller det vil kunne utvikle seg en praksis som kan skade kunder eller brukere, arbeidstakere i virksomheten eller virksomheten som helhet. Spørsmålet er hva arbeidstakere gjør dersom de er vitne til noe de oppfatter som kritikkverdig, og dernest hvordan virksomhetens medlemmer på ulike nivåer reagerer dersom det blir varslet om dette. Blir det kritikkverdige forholdet grepet tak i, eller er det varsleren som tas?

Velfungerende organisasjoner som skal nå sine mål effektivt og produsere og levere gode produkter eller tjenester, trenger arbeidstakere som sier ifra om feil og avvik, om mislighold av myndighet og andre brudd på lover, normer, regler og prosedyrer. Det er også viktig at arbeidstakere kan si ifra om forhold og episoder som rammer det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet på en negativ måte. Fafos forskning viser at arbeidstakere i kommunal sektor i stor grad gjør dette, de melder ifra til sin nærmeste leder. Lederen er derfor en sentral varslermottaker. Forskning viser at håndteringen av det første varselet er av stor viktighet, både for saken det varsles om og for arbeidstakeren som varsler (Trygstad og Skivenes 2007, Matthiesen mfl. 2008). I mange tilfeller løses da saken. Lederen forholder seg til den informasjonen hun eller han har blitt forelagt på en konstruktiv måte (Trygstad og Skivenes 2007). Det er imidlertid også tilfeller der arbeidstakerne må vurdere å gå videre, fordi det å melde ifra til nærmeste leder, enten i egne fora eller ved en direkte henvendelse, ikke har hjulpet. Man kan da velge ett av to; enten la saken ligge eller gå videre i en varslingsprosess.

I Statistisk sentralbyrås levekårsanalyse (SSB LKU) 2006, framgår det noen klare utfordringer knyttet til å stille kritiske spørsmål på jobben. Rundt hver tredje norske arbeidstaker er helt eller delvis enig i at de risikerer å bli møtt med uvilje fra sjefen hvis de kommer med kritiske synspunkter på arbeidsforholdene på jobben. Dette er særlig betenkelig når vi vet at mange norske arbeidstakere er delegert et langt større ansvar enn tidligere, og der det å påpeke feil og mangler man oppdager i jobben burde være en naturlig del av det dagligdagse kvalitetssikringsarbeidet i virksomheten. Det at arbeidstakere risikerer å bli møtt med uvilje fra sjefen dersom de fremmer kritikk,

betyr likevel ikke at de velger å holde munn om kritikkverdige forhold som inntreffer på jobben.

Et viktig tema i varslerstudier er hva som menes med kritikkverdige forhold. Vanligvis viser det til en hendelse eller praksis som anses illegitim, umoralsk og/eller ulovlig. I utgangspunktet skulle man tro at en arbeidstaker som melder ifra eller varsler, ville bli anerkjent i arbeidsfellesskapet, at han eller hun ville få ros for å påpeke alvorlig tjenestesvikt i forholdet til kunder, brukere eller i arbeidsmiljøet. Følger vi medias omtale av varslere, tegnes et negativt bilde. Som vi skal komme tilbake til, viser likevel norske funn at det ikke er noen automatikk i at varsling medfører store personlige belastninger. Det er også grunn til å tro at situasjonen for varslere i Norge er kvalitativt annerledes enn for varslere i eksempelvis USA, som har et arbeidsliv som skiller seg fra vårt på noen vesentlige områder.

Et mer varslervennlig arbeidsliv?

Forskning på varsling og varslingens konsekvenser er av relativ ny dato i Norge. Derimot har man lengre tradisjoner for denne typen forskning i USA og Storbritannia. I flere av disse varslingsundersøkelsene er det nedslående funn hva gjelder konsekvensene for varslere. Vi har imidlertid tidligere argumentert for at det er grunn til å anta at situasjonen for norske varslere er mindre risikofylt, grunnet innretningen på vårt arbeidsliv (Skivenes og Trygstad 2010).

Sett i forhold til USA (men også Storbritannia) er Norge et mer egalitært land, noe som også virker inn på arbeidslivet. Maktdistansen mellom arbeidstakere og ledere er mindre (Hofstede 1984). Norsk og nordisk ledelse omtales som mer demokratisk anlagt enn hva vi finner mange andre steder. Schramm-Nielsen mfl. (2004) bruker begrepet skandinavisk ledelse, og benytter blant annet denne punktvis listen for å beskrive hva den består av:

- Lederstilen er karakterisert av å være uformell og likhetsorientert.
- Det er flate hierarkier, stor lønssammenpressing og få frynsegoder.
- Det er motstand mot å flagge egen ledermakt og tendens til overtalelse gjennom rimelighetsargumenter snarere enn karismatisk dominans.
- I beslutnings- og endringsprosesser er vekten på konsensus, deltakelse og inkludering.
- Det er et markeds-/kundefokus som bidrar til samarbeid på tvers av hierarkier og interne skiller i virksomhetene.

Bak disse fem punktene framhever Schramm-Nielsen mfl. (2004) fire sentrale verdier for skandinavisk ledelse: konsensus, likhet, anstendighet og sosialt ansvar. Disse verdiene og de fem kjennetegnene utgjør særtrekk ved den skandinaviske lederstilen.

Et annet helt sentralt trekk ved norsk arbeidsliv er lov og avtaler som skal sikre både individuell og kollektiv deltakelse. Arbeidsmiljøloven har blant annet bestemmelser om verneombud og arbeidsmiljøutvalg.¹ Begge funksjonene har et sentralt ansvar i å ivareta både det fysiske og psykososiale arbeidsmiljøet på arbeidsplassen. I tillegg vil arbeidstakere som er dekket av kollektive avtaler være sikret deltakelsesmuligheter på arbeidsplassen. Det vil gjerne være tillitsvalgte på ulike nivåer i virksomhetene samt ulike samarbeidsfora mellom ledere og tillitsvalgte som gir muligheter for en stemme inn til ledelsen. I offentlig sektor vil alle arbeidstakere være omfattet av tariffavtale. I privat sektor vil dette variere relativt mye mellom bransjer, men i hele sektoren sett under ett, er andelen 58 prosent (Nergaard og Stokke 2010:17).

Vi antar med andre ord at en mer demokratisk anlagt ledelse, ulike funksjoner og institusjoner som skal sikre deltakelse og gode arbeidsvilkår for de ansatte, er forhold som vil kunne virke inn på hvordan et varsel om kritikkverdige forhold faktisk håndteres og ikke minst hvordan varsleren behandles både under og i etterkant av varslingen. I tillegg har også arbeidsmiljøloven egne varslerbestemmelser.

Lover som skal sikre arbeidstakere ytringsrett

På det nåværende tidspunkt er Norge det eneste landet i Norden som har lovfestet en rett til å varsle og et eget vern av arbeidstakere som varsler. Sammenliknet med lovgivningen i de fleste andre land er de norske varslerbestemmelsene omfattende, både fordi de dekker arbeidstakere i privat og offentlig sektor og fordi de åpner for at varsling til offentligheten *kan* falle inn under varslingsretten – eller det som omtales som forsvarlig varsling. Like fullt har varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven blitt kritisert for å være kompliserte og uklare. Det skal vi komme tilbake til.

¹ AML § 6-1: «Ved hver virksomhet som går inn under loven skal det velges verneombud. Ved virksomhet med mindre enn 10 arbeidstakere kan partene skriftlig avtale en annen ordning, herunder at det ikke skal være verneombud ved virksomheten. (...) Direktoratet for arbeidstilsynet kan, etter en konkret vurdering av forholdene i virksomheten, fastsette at den likevel skal ha verneombud. Ved virksomhet med mer enn 10 arbeidstakere kan det velges flere verneombud.», § 7-1: I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det være arbeidsmiljøutvalg, der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten er representert. Arbeidsmiljøutvalg skal opprettes også i virksomhet med mellom 20 og 50 arbeidstakere, når en av partene ved virksomheten krever det. Der arbeidsforholdene tilsier det, kan Arbeidstilsynet bestemme at det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg i virksomhet med færre enn 50 arbeidstakere.

Når en arbeidstaker varsler, vil spørsmål knyttet til lojalitet og ytringsrett gjerne aktualiseres. Hva kan en arbeidstaker uttale seg om uten å oppføre illojalt overfor virksomheten eller kolleger og ledere i virksomheten? Varsling kan kobles til begreper som makt og demokrati: hvem skal kunne si hva til hvem?

«Ytringsfrihed bør finde sted»

Den generelle bestemmelsen om ytringsfrihet er å finne i Grunnloven § 100, der overskriften er hentet fra første ledd. På lik linje med befolkningen for øvrig, har også norske arbeidstakere en alminnelig ytringsfrihet, og det skal være gode grunner for å begrense denne. I Grunnloven § 100 slås det fast som alminnelig prinsipp at «Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte». Det er med andre ord *begrensninger* i ansattes ytringsrett som må begrunnes, og ikke motsatt. I forarbeidene til ytringsfrihetsbestemmelsen, Grunnloven § 100 slår fast at:

«Generelt bør arbeidsgivere sørge for et klima på arbeidsplassen som sikrer at relevant informasjon – herunder kritiske ytringer – når frem til relevant internt nivå og som sikrer bred aksept for at ansatte deltar i det offentlige ordskifte innenfor rammene av et romslig lojalitetsbegrep.» (St.meld. nr. 26 (2003–2004), pkt. f) s. 110)).

Grunnloven § 100 må forstås slik at ingen arbeidsgiver kan gis en generell beskyttelse mot kritikk fra sine ansatte.

Eggen (2009) framhever tre hovedbegrunnelser for ytringsfriheten. Disse hovedbegrunnelsene ligger i sannhetsprinsippet, demokratiprinsippet og prinsippet om individets fri meningsdannelse med røtter i opplysningstiden. Ifølge Eggen framgår det av forarbeidene at det under utarbeidelsen av varslingsreglene er lagt stor vekt på disse prinsippene (ibid.:15).

Sannhetsprinsippet

Eggen (2009:15) viser til at sannhetsprinsippet har utgangspunkt i at sannheten nås gjennom en prosess som er verdslig, kulturavhengig og som skjer gjennom dialog. Sannhet nås best gjennom en fri meningsutveksling der framsatte påstander korrigeres i konfrontasjon med andres meninger. Ved å høre motargumenter, kan en få bedre innsikt. Kontradiksjonsprinsippet i norsk rett er et utslag av sannhetsprinsippet, som også har en parallell i det amerikanske uttrykket «The Marketplace of Ideas». Dette handler nettopp om at ideer og meninger skal kunne bringes fram og konkurrere i et «fritt marked». Ytringsfrihet er da en absolutt forutsetning. Sett fra et samfunnsvitenskapelig ståsted har sannhetsprinsippet klare koblinger til kommunikativ rasjonalitet (jf. Habermas 1996).

Demokratiprinsippet

Demokratiprinsippet viser til at det må være offentlighet rundt viktige samfunnsprosesser, og at det forut for valg og viktige beslutninger må kunne finne sted en fri meningsutveksling. Eggen (ibid.) trekker fram bedriftsdemokratiet på arbeidsplassen som en klar parallell: de ansatte skal tas med og få øve innflytelse på viktige beslutninger. Demokratiprinsippet kan også gjenfinnes i Stortingsmelding nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100:

«Både for privatansatte og offentlig ansatte kan det være situasjoner der bidrag fra særskilt kompetente ansatte vil være av stor verdi for den offentlige debatt og allmennhetens mulighet til å få allsidig og bred informasjon om et emne av offentlig interesse. Hensynet til arbeidsgiverens interesser kan derfor måtte vike av hensyn til den åpne informasjon og debatt i et demokratisk samfunn.» (ibid.:110).

Prinsippet om individets fri meningsdannelse

Dette prinsippet kalles også autonomiprinsippet (Eggen 2009:15). Ifølge Eggen innebærer prinsippet at «det myndige menneske» får sin personlige utvikling ved sosialisering og fri meningsutveksling med andre. Begrensninger i den enkeltes rett til å utvikle seg selv ved å bruke ytringsfriheten, kan bare begrunnes med andre enkelt-individets rett til en tilsvarende frihet.

Andre bestemmelser

Ytringsfriheten er også nedfelt i den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10, og artikkel 19 i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP). EMK og SP er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven § 2.

«Bestemmelsene i EMK og SP har samme trinnhøyde og rettskildemessig vekt som norsk lov. Norsk rett presumeres å være i overensstemmelse med disse. EMK og SP har relevans for den generelle retten til å ytre seg (Eggen 2009:13)».

Noen nærmere veiledning om hvordan man skal uttale seg, eller hvordan eventuelle varslingsrutiner bør være utformet, finner man verken i EMK, SP eller i Grunnloven § 100. Det er også sparsomt med informasjon om dette i aml.

Arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser

Som omtalt over, blir det i forarbeidene til ny § 100 i Grunnloven diskutert blant annet ansattes ytringsrett og lojalitetsplikt. Sist men ikke minst var det omfattende debatt om lovfesting av de nye varslerparagrafene i arbeidsmiljøloven. Forut for dagens bestemmelser var to andre lovebestemmelser ute på høring og ble forkastet. De

nye varslerbestemmelsene kom altså inn i arbeidsmiljøloven den 1. januar 2007 (Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.), og følgende paragrafer omhandler varsling.

§ 2-4. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

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

§ 2.5. Vern mot gjengjeldelse ved varsling

- (1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker framlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.
- (2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.
- (3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

§ 3-6. Plikt til å legge forholdene til rette for varsling

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Ut fra dagens varslerbestemmelser i arbeidsmiljøloven vil en arbeidstaker kunne befinne seg i en varslersituasjon når han eller hun vet at det skjer noe kritikkverdig på arbeidsplassen. Bestemmelsene gir viktige signaler for arbeidsgivere og arbeidstakere når spørsmålet om ytringsrett, lojalitet og varsling reises i virksomheten.

Om retten til å varsle

I § 2-4 slås det fast at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. I utgangspunktet gjelder denne retten varsling som skjer innenfor og utenfor virksomhetens grenser – altså både intern og ekstern varsling. Den favner muntlige, skriftlige og figurative varslingsuttrykk. Et sentralt punkt når man diskuterer varsling er hva man skal forstå med kritikkverdige forhold. Svaret på dette spørsmålet vil være avgjørende for videre forløp. For eksempel om man skal varsle eller la være.

I forarbeidene står det at kritikkverdige forhold enten er lovbrudd eller brudd på etiske regler, og utdypes hva dette innebærer med å presisere at «[m]ed kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud.» (Ot.prp. nr. 84, 2005–2006:37). Brudd på etiske regler henviser til enten slike som er gitt av virksomheten, eller normer som har allmenn oppslutning i samfunnet (ibid.). Tolkningsrammen for hva som skal anses å være kritikkverdig er at det bør ha en viss interesse for allmennheten. Motsatsen er «... forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes derved ikke av bestemmelsen.» (vår understrekning, ibid.:50).

Det kan imidlertid være ulike oppfatninger om hvor grensedragningen mellom rett og galt og etisk og uetisk skal trekkes. Man skal gjerne opp på et forholdsvis høyt generaliseringsnivå før man kan være trygg på at noe uomtvistelig er så uetisk at det får de fleste oppslutning, og derfor kan defineres som klart kritikkverdig. De fleste lover som eksempelvis regulerer velferdstjenestene, bygger på skjønnsmessige vilkår, noe som gjør at det ofte vil være flere ulike og legalt rimelige oppfatninger om hva som er en juridisk korrekt tolkning (Skivenes og Trygstad 2006).

I aktsom god tro

En arbeidstaker som skal varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, må ha et forsvarlig grunnlag for saken han eller hun tar opp. Når lovgiver i arbeidsmiljøloven henviser til et forsvarlig grunnlag for en sak, så mener de «... at arbeidstakeren skal være i aktsom god tro om at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold.» (s. 51). Et slikt aktsomhetskrav dreier seg om ordinære rasjonalitetsforutsetninger, og det henvises da til at man skal vurdere to forhold:

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

Nå kan dette framstå som strengt. Det kan se ut til at arbeidstakere stilles overfor urimelige krav til både å innhente informasjon og å foreta vurderinger og kalkulasjoner med hensyn til hvilke slutninger man kan trekke ut av et faktum og handlingsforløp. Det står imidlertid at «... avgjørende vil være hva denne arbeidstakeren hadde rimelig grunn til å tro ut fra sin posisjon og kompetanse på det tidspunktet da varslingen

skjedde.» (Ot.prp. nr. 84, 2005–2006:51). Dette må kunne tolkes som at man vil kunne bli vernet av lovbestemmelsene også dersom man skulle ta feil i sin vurdering av hva som er kritikkverdig.

Forsvarlig varsling

I Arbeidslivslovutvalgets innstilling (NOU 2004:5) benyttet man begrepet *lojal varsling*. Dette var et omstridt begrep. I de vedtatte varslerbestemmelsene har man valgt *forsvarlig varsling* som premissgivende for hva som er adekvat framgangsmåte når det varsles. Også forsvarlig varsling har blitt sterkt kritisert.

Intern varsling

Som en hovedregel vil det å varsle internt i virksomheten bli ansett som forsvarlig varsling. I tråd med § 2-4 vil det å ta opp kritikkverdige forhold med overordnede eller andre i virksomheten, enten i tråd med virksomhetens rutiner for varsling eller på en annen «ryddig» måte, bli betraktet som forsvarlig. Vurderingen av «ryddighet» vil her blant annet bero på hvordan virksomheten er organisert. En ansvarlig person i virksomheten vil kunne være en representant for ledelsen som har påvirknings- eller beslutningsmyndighet med hensyn til de spørsmålene som varslingen gjelder. Dermed er det også åpnet for at en arbeidstaker kan gå forbi nærmeste leder. Særlig aktuelt er det dersom nærmeste leder er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet det varsles om.

Videre presiseres det at å varsle til vernombud eller tillitsvalgte alltid vil være en forsvarlig framgangsmåte (Ot.prp. nr. 84, 2005–2006:40). Dette er også med på å understreke den viktige funksjon og rolle som tillitsvalgte og vernombud har i denne typen saker, både som formidlere av kritikk og kanskje særlig som alliansepartnere for arbeidstakere som kommer i en varslersituasjon.

Det finnes likevel unntak fra regelen om at intern varsling er forsvarlig: Dersom de kritikkverdige forholdene tas opp «på en helt utilbørlig måte» og kan skade «samarbeidsklima, arbeidsmiljøet eller enkeltpersoner i virksomheten» (ibid.), vil intern varsling ikke regnes som forsvarlig. Herunder blant annet dersom arbeidstakeren fremmer grunnløse påstander mot en kollega eller kolleger. Det vil imidlertid kunne oppstå uenighet om hva som er en grunnløs påstand.

Varsling til tilsynsmyndighetene

Det å varsle tilsynsmyndighetene eller andre offentlige myndigheter vil falle innenfor begrepet forsvarlig varsling. Dette er presisert i § 2-4, og det legges til grunn at tilsynsorganene vil være i stand til å «sile ut» useriøse henvendelser, eller behandle disse på en forsvarlig måte.

Varsling til media eller gjennom andre offentlige kanaler

Adgangen til å varsle offentligheten er snevrere enn ved intern varsling eller varsling til tilsynsmyndigheter. Med offentlig varsling menes media, blogging, hjemmesider og andre kommunikasjonskanaler med «en meget stor mottakerkrets» (Ot.prp. nr. 84, 2005–2006:41). Kanskje overraskende er det at også e-post til mottakere utenfor virksomheten er å regne som en offentlig kanal.

Når varsling til offentligheten skal vurderes, vil forsvarlig grunnlag, intern varsling og allmennhetens interesse være de mest sentrale momentene i vurderinger opp mot forsvarlighetskravet. I tillegg skal arbeidstakeren være i «aktsom god tro» om at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold.

Fire hovedgrunner for ikke å varsle internt

Til tross for at intern varsling er å regne som «den riktige måten» å ta opp kritikkverdige forhold på, åpnes det opp for unntak.

- For det første legges det vekt på at dersom arbeidstakeren har grunn til å tro at intern varsling vil være *uhensiktsmessig*, kan man varsle eksternt. Dette vil være i de tilfeller der det er snakk om kriminelle eller andre alvorlige forhold.
- For det andre vil intern varsling regnes som uhensiktsmessig dersom arbeidstaker har grunn til å tro at dette kan medføre gjengjeldelser: «Arbeidstaker kan ha grunn til å tro dette for eksempel ut fra trusler eller andre uttalelser fra kolleger eller ledelse, hvis andre ansatte har blitt utsatt for gjengjeldelse eller ut fra det generelle ytringsklimaet i virksomheten» (Ot.prp. nr. 84, 2005–2006:41).
- For det tredje vil intern varsling betraktes som uhensiktsmessig dersom det er nødvendig å handle raskt, for eksempel på grunn av fare for bevisforspillelse eller fare for liv eller helse.
- Og, for det fjerde vil det kunne regnes som uhensiktsmessig hvis arbeidstaker eller kolleger tidligere har tatt opp samme, tilsvarende eller andre kritikkverdige forhold uten at noe har skjedd.

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

Som allerede omtalt har forsvarlighetskravet blitt sterkt kritisert, blant annet for å være for vagt. Det har blant annet blitt påpekt at «forsvarlig varsling» gir stort rom

for tolkninger, og til tross for at man finner mer utfyllende beskrivelser i forarbeidene, burde også loven være mer spesifikk på dette punktet (Lewis og Trygstad 2009). En rekke avisartikler, både under og etter innføringen av de nye varslerbestemmelsene, har også påpekt det uklare i forsvarlighetskravet og de negative konsekvensene dette kan medføre. Per Yngve Monsen, Siemens-varsleren som vi refererte til innledningsvis, peker på følgende:

Når det er varslinger om bedriftens renommé eller bedriftens ledelse, går det sjelden bra med varsleren. Og det er ikke så rart, du møter en overmakt. Varslerparagrafene er en eneste stor vits. De er ikke til hjelp overhodet hvis saken først havner i rettsapparatet. Advokatene plukker paragrafene fra hverandre. Som varsler må du vise til at varslingen er forsvarlig, du kan ikke ha noen anmerkninger og varsleren må synliggjøre at han eller hun er blitt utsatt for represalier. Du må også oppfylle en rekke kriterier før du i det hele tatt kommer under varslingsparagrafene. Det er faktisk verre nå enn før disse paragrafene kom. Nå blir folk forledet til å tro at de har et vern, sier Monsen. (Aftenposten Morgen, 26.11.2009).

Adresseavisen tar til orde for lovendring når det gjelder forsvarlighetskravet:

Fra arbeidsgiverhold er det hevdet at det må stilles krav til varslerens opptreden. I mange tilfeller kan det være rett og rimelig å forvente at en arbeidstaker går til sjefen sin og sier fra dersom noe er galt, og ikke til pressen eller offentlige myndigheter. Men noen ganger er offentligheten eneste mulighet. Og varslere som velger denne veien trenger åpenbart sterkere beskyttelse. Vi er enig med professor Henning Jakhelln at eneste farbare vei er å spillevende forslaget som regjeringen har fremmet. All varsling skal være legitim, så sant den ikke klart kan defineres som ulovlig. Dette må Stortinget rydde opp i for å få et lovverk som er godt nok. (Adresseavisen, 30.09.2006)

Det er ikke lov å straffe en varsler

Dersom arbeidstakeren har varslet i tråd med § 2-4 skal han eller hun vernes mot gjengjeldelse, dette framgår av arbeidsmiljølovens § 2-5. Gjengjeldelsesvernet gjelder i første rekke arbeidstakere som allerede har varslet. Det åpnes likevel også opp for et gjengjeldelsesvern av arbeidstakere som vil kunne varsle. Dette vil kunne være arbeidstakere som har framskaffet opplysninger om et kritikkverdig forhold, og som truer med å varsle hvis forholdene ikke endres. Opplysningene må imidlertid være framskaffet på lovlig vis: «Bestemmelsen vil for eksempel ikke gi arbeidstaker rett til å gå inn i e-post i strid med personopplysningslovens regler.» (Ot.prp. nr. 84, 2005–2006:43).

Hva er gjengjeldelse?

Forbudet mot gjengjeldelse vil omfatte både formelle og uformelle sanksjoner. Under formelle sanksjoner dreier det seg om oppsigelse, suspensjon og avskjed samt ordensstraff hjemlet i tjenestemannsloven. Under uformelle sanksjoner vil det kunne dreie seg om endringer i arbeidsoppgaver, interne overføringer og såkalt tjenestelig tilrettevisning overfor offentlig ansatte. Det kan være verd å merke seg at motytringer fra arbeidsgiver ikke er å regne som gjengjeldelse. Det understrekes riktignok at arbeidsgivers reaksjoner ikke må ha karakter av trakassering. Grensen mellom hva som er å oppfatte som motytringer og trakassering vil trolig være vanskelig å trekke.

Dersom en ansatt mener at hans eller hennes varsling har ført til lovstridig gjengjeldelse fra arbeidsgiver, så er det delt bevisbyrde mellom arbeidsgiver og arbeidstaker for å sannsynliggjøre at så ikke er tilfelle eller at så faktisk er tilfelle. Samtidig blir det presisert i lovforarbeidet at man ikke skal stille for strenge krav til arbeidstakeren på dette punkt: «For eksempel bør det normalt være nok at arbeidstaker kan vise at ytringen har skjedd og at oppsigelse eller annen handling kom tett på varslingen i tid.»

Dernest blir det opp til arbeidsgiver å sannsynliggjøre at det ikke har funnet sted en gjengjeldelse som er i strid med loven, og arbeidsgiver er den som har ansvar for å få fram at det er en manglende årsakssammenheng mellom den påståtte sanksjoneringen og arbeidstakers ytring.

Om varslingsrutiner

I tråd med aml § 3-6 er det arbeidsgivers plikt å legge forholdene til rette for varsling i virksomheten, med enkelte forbehold. Som det framgår av lovbestemmelsen er det likevel en skjønnsmessig vurdering som ligger til grunn (jf. Ot.prp. nr. 84, 2005–2006: 54). I utgangspunktet er § 3-6 viktig for å kunne styrke den reelle ytringsfriheten på arbeidsplassene, og kan også tolkes som en anerkjennelse av at det både kan være formelle og uformelle begrensninger i adgangen til å varsle på norske arbeidsplasser.

Arbeidsgiver har det overordnede ansvaret for at diskusjonsfora i organisasjonen fungerer og at ytringsklimaet er godt. Arbeidstakere har også et ansvar, både for å si ifra og å bidra til å styrke kommunikasjonen i arbeidsfellesskapet. Myndighetene har ansvar for å lage gode rammebetingelser og retningslinjer for et velfungerende arbeidsliv. For arbeidstakere som kommer i en varslingssituasjon, blir det ikke minst viktig å være klar over hva man bør tenke gjennom og hvilke forholdsregler som bør tas (Skivenes og Trygstad 2007). Varslingsrutiner kan gjøre dette enklere for arbeidstakerne.

I Arbeidstilsynets varslingsveileder påpekes det at tiltak for å styrke ytringsklimaet skal inngå som integrert del av det etablerte HMS-arbeidet. Idealet om et godt arbeidsmiljø innebærer at ytringsklimaet er slik at konfliktfylte varslingssituasjoner ikke oppstår. Arbeidsgiver skal foreta en generell vurdering av ytringsklimaet i virksomheten med sikte på hvordan intern kritikk håndteres (Eggen 2009). Det påpekes også

at tillitsvalgte og verneombud skal trekkes inn «i arbeidet med å vurdere behovet for tiltak og ved utarbeidelse og gjennomføring av konkrete tiltak.» Det står videre at:

Det følger av arbeidsmiljøloven § 3-1 at arbeidsgiver allerede har en plikt til å vurdere risikoforholdene i relasjon til helse, miljø og sikkerhet. Plikten til å legge forholdene til rette for varsling innebærer at arbeidsgiver også må vurdere andre risikoforhold, for eksempel mulighetene for korrupsjon. Arbeidsgiver skal i tillegg foreta en generell vurdering av kommunikasjonen i virksomheten med særlig sikte på hvordan intern kritikk håndteres. Det vil være behov for å sette i verk tiltak i de aller fleste virksomheter. De som vil være unntatt vil først og fremst være virksomheter med få ansatte hvor det samtidig er lav risiko for økonomiske misligheter, helsefare e.l.²

Hva varslingsrutiner konkret skal inneholde, er imidlertid mer uklart. Eggen (2009) viser til ulike definisjoner i forarbeidene til ny lov, og påpeker at definisjonene viser at kriteriene verken er absolutte eller uttømmende, og spør: «Hvor går den nedre grensen for hva som kan sies å være varslingsrutiner og som *samtidig* er innenfor formålet om å legge til rette for varsling. Og hva kan arbeidsgiver selv bestemme?» (ibid.:24). Lewis og Trygstad (2009) påpeker den samme uklarheten, men viser til at det også er et ris bak speilet her. Dersom virksomheten ikke har utviklet interne varslingsrutiner, vil det bli vanskeligere for arbeidsgiver å hevde at arbeidstakeren ikke har varslet forsvarlig. På den annen side vil det kunne oppstå situasjoner der man er uenig om hvorvidt man faktisk har varslingsrutiner eller ikke, dersom disse er vagt formulert og/eller lite kjent blant ansatte. Uklarheten rundt varslingsrutiner vil trolig ha innvirkning på hvordan disse virker. Og betydningen av varslingsrutiner er et sentralt tema i denne rapporten. Hvor utbredt er slike rutiner, hvem har vært med på å utforme dem og, ikke minst: har de noen effekt?

Rapportens oppbygning

Denne rapporten består av åtte kapitler. I det påfølgende kapittel 2 ser vi nærmere på norsk og internasjonal varslersforskning. Sammenliknet med forskningsaktiviteten i USA er norsk varslersforskning av nyere dato. De siste årene har det imidlertid kommet flere bidrag, og vi presenterer viktige funn fra et uvalg av disse. Vi ser også på forskjeller mellom norske og internasjonale funn når det gjelder andel arbeidstakere som varslers, om varsling hjelper og ikke minst varslings konsekvenser for arbeidstakerne

² <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=92254>, s. 20.

I kapittel 3 presenterer vi metode og problemstillinger og ser nærmere på sentrale trekk ved utvalget. Kjennskap til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser og omfanget av skriftlige varslingsrutiner er tema for kapittel 4. Undersøkelsen som ligger til grunn for denne rapporten ble gjennomført om lag to år etter at varslerbestemmelsene ble innlemmet i arbeidsmiljøloven. Hvor godt kjent er norske arbeidstakere med lovbestemmelsene, og er arbeidstakere informert om hvorvidt det er skriftlige rutiner for varsling på arbeidsplassen?

I kapittel 5 ser vi på omfanget av kritikkverdige forhold og varslingsaktivitet. Hvilken type kritikkverdige forhold er arbeidstakere vitne til, opplever eller avdekker, og hva gjør de med det? Hvorfor varsler noen og andre ikke? Dette er blant spørsmål som blir diskutert. Hva som skjer med saken det varsles om, og arbeidstakeren som varsler, er gjenstand for oppmerksomhet i kapittel 6. Er det effektivt å varsle, endres saken eller forholdet til det bedre? Og hvor mange arbeidstakere sanksjoneres som konsekvens av å varsle? Er det trekk ved arbeidstakerne, arbeidsplassen eller sakstype som avgjør?

Varslingsmottakere og hjelpere er to grupper vi ser nærmere på i kapittel 7. Vi undersøker topplederens befatning med varslersaker, og vi ser på om tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte bistår arbeidstakere i varslersprosessen. Avslutningsvis i kapittel 7 retter vi igjen blikket mot arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser. Har bestemmelsene, sett fra topplederens og representantenes ståsted, bidratt til at det å varsle er enklere og tryggere enn tidligere?

I kapittel 8 oppsummerer vi kort undersøkelsens viktigste funn, og diskuterer også om og i hvilken grad lovbestemmelsene har hatt noen betydning for varsling i norsk arbeidsliv.

Kapittel 2 Status på kunnskapsfeltet

Det har i løpet av de siste årene blitt gjennomført flere undersøkelser om varsling på norske arbeidsplasser. I dette kapittelet skal vi gå nærmere inn på de mest omfattende av disse arbeidene. Avslutningsvis ser vi også på noen sentrale internasjonale bidrag. Aller først skal vi se på ulike definisjoner på varsling.

Utgangspunktet for å varsle er at det har skjedd noe kritikkverdig. I kapittel 1 henviste vi til forarbeidene til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser, der det står at kritikkverdige forhold blant annet er brudd lover og etiske regler gitt av virksomheten, eller normer som har allmenn oppslutning i samfunnet (Ot.prp. nr. 84, 2005–2006:37). I forskningslitteraturen argumenterer blant annet Miethe for at kritikkverdige forhold kan gjelde alle former for tjenesteforsømmelse (1999:16–17). Andre avgrenser fenomenet til å gjelde lovbrudd, og da spesifikt økonomisk kriminalitet.

Miceli og Near (2002) utdyper kritikkverdige forhold med å presisere at det dreier seg om illegitime, umoralske og ulovlige forhold eller hendelser som finner sted på arbeidsplassen. Mens illegitime og umoralske handlinger eller forhold er relatert til etikk, kan ulovlige forhold defineres innenfor jussens område, der vi kan forutsette at det i lovteksten framgår hva som er å regne som innenfor eller utenfor lovens virkeområde (Skivenes og Trygstad 2005). Vi har tidligere påpekt (Skivenes og Trygstad 2006) at det kan være manglende eller høyst ulike standarder med hensyn til hva som skal betraktes som illegitimt eller umoralsk. Blant annet svarte 22 prosent av respondentene i en undersøkelse at de var helt eller delvis uenig i at de på arbeidsplassen har diskutert hva en god tjeneste er. Uten denne typen diskusjon vil det også kunne være grobunn for at ulike og mer subjektive standarder setter sitt preg på tjenestekvaliteten på en måte som kan ramme brukerne alvorlig. Det er flere eksempler på praksis og handlinger som i én kontekst bedømmes som fullstendig forkastelig og medfører reaksjoner, men som i andre sammenhenger overses. En svært enkel test på om det som foregår faktisk er kritikkverdig, er om handlingen eller praksisen tåler offentlighetens lys (Myklebust og Skivenes 2001). Avsløringene ved Sykehuset Asker og Bærum er eksempel på en praksis som ikke har bestått denne testen. I mars 2010 avslørte en intern granskingsrapport flere lovbrudd ved sykehuset. Alarmen gikk internt 5. november i fjor: En kreftpasient klaget til sykehuset på manglende innkalling og oppfølging etter kreftbehandling (VG, 22.01.2010).

«Rapporten viser tydelig at det har foregått målrettet juksing med ventetider ved å utsette lovbestemte frister for ventetid. Sykehuset har også bevisst latt være å opplyse pasienter om lovfestede rettigheter som fritt sykehusvalg og klagerett. Dette er svært alvorlige lovbrudd (...) Det som er langt mer alvorlig er at rapporten også peker på forhold som strekker seg langt utover gjennomførte lovbrudd ved sykehuset. Rapporten er et eksempel på at det finnes omfattende mangler ved organiseringen av pasientoppfølgingen i norske sykehus (...).» (Aftenposten, publisert 20.04.10)

Hvorvidt noen internt på Sykehuset Asker og Bærum forsøkte å varsle om disse forholdene, mangler vi opplysninger om, men saken viser med tydelighet hva som kan skje i en organisasjon dersom ikke noen reagerer og rapporterer om forholdet.

Hva er varsling?

I forrige kapittel ble arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser presentert. I den internasjonale forskningslitteraturen er imidlertid definisjonene mange. Hvilken definisjon man legger til grunn, er av avgjørende betydning for hvilke funn man får, det har også innvirkning dersom man eksempelvis ønsker å sammenlikne andel varslere på tvers av land.

Varslerbestemmelsene i aml åpner både for intern og ekstern varsling. Intern varsling betyr å varsle til noen innenfor virksomhetens grense som har myndighet til å gjøre noe med det. Ekstern varsling vil for eksempel være varsling til media. Noen forskere har tatt til orde for å begrense definisjonen av varsling til ekstern varsling (Farell og Petersen 1982), mens andre vil hevde at dette blir for snevert. Miethe kobler det å varsle til makt og definerer varslere som: «employees or former employees who report misconduct to persons who have the power to take action» (Miethe 1999:11). Dette betyr at for eksempel det å informere en kollega om at noe kritikkverdig foregår, ikke nødvendigvis kan regnes som varsling, med mindre kollegaen har makt til å endre det kritikkverdige. Den mest brukte definisjonen på varsling er imidlertid denne:

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

Som det framgår av definisjonen skiller det ikke mellom ekstern eller intern varsling. Den avviker også noe fra den vi finner i arbeidsmiljøloven, som altså kan tolkes dit hen at man er i en varslersituasjon i det øyeblikket man vet at det skjer noe kritikkverdig på arbeidsplassen.

På bakgrunn av en undersøkelse gjennomført i kommunal sektor i 2005, har Skivenes og Trygstad (2010) benyttet begrepene svak og sterk varsling. I utgangspunktet var det en stor andel som, i tråd med Miceli og Near sin definisjon, kvalifiserte til betegnelsen varslere. Det framsto derfor som formålstjenlig å innføre et skille mellom de som kun hadde gått til sin nærmeste leder (76 prosent) og de som hadde gått videre med saken og varslet andre (34 prosent).

Norsk og internasjonal forskning

Flere forskere har påpekt at de empiriske funnene i varslerstudier er motsetningsfylte (se f.eks. Miceli og Near 2002, Mesmer-Magnus og Viswesvaran 2005).³ Noe av forklaringen er knyttet til utfordringer når det gjelder tilgang på adekvate data om varslingsaktivitet, og problemer knyttet til det å måle blant annet sammenhengen mellom kritikkverdige forhold, varsling og sanksjoner. Som vi har sett, har også ulike forskere benyttet ulike definisjoner av både hva et kritikkverdig forhold er, og hva varsling er. Dette gjør det vanskelig å sammenlikne forskningsresultater. Dette til tross, det blir ofte tatt for gitt at varsling er en svært risikofylt aktivitet som gjerne resulterer i et negativt utfall både for saken det varsles om og for arbeidstakeren(e) som varsler (Brown 2008, Skivenes og Trygstad 2010, Bakken og Dalby 2007).

I Norge har det vært gjennomført undersøkelser både før og etter at de nye lovbestemmelsene om varsling trådte i kraft.

Omfanget av varsling

To tidlige studier der varsling var hovedtema, kom i 2004. Den ene var en hovedoppgave fra profesjonsstudiet i psykologi ved Universitetet i Bergen (Severinsen og Høstmælingen (2004). Varsling og respondentenes erfaringer med å varsle var tema. Datagrunnlaget var en spørreundersøkelse i Bergen kommune om organisasjonskultur, hvor en bolk om varsling inngikk. Undersøkelsen bygget på data fra 478 respondenter, noe som utgjør en svarprosent på 32. Den andre undersøkelsen ble gjennomført av AFI og rettet seg mot sykepleiernes erfaringer knyttet til munnkurv og varsling (Hetle mfl. 2004). Undersøkelsen bygget på både kvalitative og kvantitative data. Spørreundersøkelsen hadde 611 respondenter og en svarprosent på 60. Vi omtaler disse som organisasjonskulturstudien og sykepleierundersøkelsen.

³ Mesmer-Magnus og Viswesvaran påpekte dette i en metaanalyse av varslerforskningen som ble publisert i 2005.

I sykepleierundersøkelsen svarte 86 prosent at de hadde opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og 82 prosent hadde opplevd å gå på akkord med egne moralske prinsipper. Om lag 50 prosent av de spurte arbeidstakerne som hadde opplevd kritikkverdige forhold hadde sagt ifra om forholdet til noen som kunne gjøre noe med saken (Hetle m.fl. 2004). Praksisen med å si ifra om kritikkverdige forhold fant man også i organisasjonskulturstudien. 32 prosent av arbeidstakerne definerte seg selv som varslere ved at de hadde rapportert om forseelser knyttet til brudd på formelle organisasjonsprosedyrer, arbeidsmiljøforhold og forhold relatert til brukerne (Severinsen og Høstmælingen 2004:41–43, 65). De kritikkverdige forholdene som arbeidstakerne varslet om, er i rapporten omtalt som forseelser primært knyttet til arbeidsmiljøspørsmål.⁴ De to hyppigst rapporterte forholdene var inkompetente ledere og kritikkverdig arbeidsinnsats (Severinsen og Høstmælingen 2004:5).

Ytterligere en masteroppgave skal kommenteres. Bakken og Dalby (2007) har studert omfanget av kritikkverdige forhold, varsling og varslingens konsekvenser i privat og offentlig sektor. Studien baserte seg på en spørreundersøkelse med 512 respondenter og en svarprosent på 33. Om lag 19 prosent ble definert som varslere. En av tre arbeidstakere hadde i løpet av de siste 24 måneder opplevd kritikkverdige forhold de unnlot å varsle om. En hovedårsak var at man var usikker på om det kritikkverdige forholdet faktisk var kritikkverdig. En annen viktig grunn var frykten for å bli møtt med represalier. Majoriteten av varslerne hadde imidlertid erfart positive reaksjoner fra både kolleger og ledere. Videre hadde de aller fleste først varslet internt. «Å varsle til media er særdeles omstridt, og vi ser at respondentene i privat sektor stiller seg signifikant mer kritiske til slik varsling» (Bakken og Dalby 2007:122). Omtrent halvparten svarte at det å varsle ikke hadde noen betydning, men 30 prosent av de offentlig ansatte og i underkant av 25 prosent av de privat ansatte svarte at forholdet ble avsluttet umiddelbart og at det ble innført nye rutiner. Når det gjelder reaksjoner, fikk majoriteten positive reaksjoner fra blant annet kolleger og ledere, men her var det sektorforskjeller. Arbeidstakere i offentlig sektor fikk klart mer positive tilbakemeldinger fra kolleger. Uavhengig av sektor, fikk 12 prosent beskjed om å glemme hendelsen, og mens 6 prosent i privat sektor fikk ødelagt sine karrieremuligheter, var det ingen i offentlig sektor som svarte dette (ibid.:112). På spørsmål om arbeidstakerne ville ha varslet igjen, svarer ni av ti ja til dette (ibid.:114).

Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv

I 2008 kom Forskningsgruppe for arbeidsmiljø, ledelse og konflikt (FALK) ved Universitetet i Bergen med i) en undersøkelse av utbredelse og omfang av kritikkverdige forhold og forseelser i norsk arbeidsliv, og ii) en kartlegging av arbeidstakeres erfaringer med varsling om slike kritikkverdige forhold (Matthiesen mfl. 2008). Undersøkelsen

⁴ Svaralternativene var ja/nei på de gitte forholdene.

bygger på et tilfeldig utvalg av den norske befolkningen (7000), og har en svarprosent på 23, eller 1604 respondenter. Undersøkelsen viste et relativt stort omfang av kritikkverdige forhold de siste tolv månedene. Destruktiv ledelse (49 prosent) og unnaluring med hensyn til arbeidsoppgaver eller arbeidstid (46 prosent) var de hyppigst nevnte. Dernest fulgte brudd på instruksjoner for sikkerhet, vedlikehold og hygiene (35 prosent). Det som færrest hadde vært vitne til, var bedrageri av kunder (4 prosent), økonomisk utroskap eller underslag (4 prosent) og korrupsjon (3 prosent).

Ulike varslingsdefinisjoner ble benyttet i undersøkelsen. 40 prosent av utvalget svarte at de hadde *varslet en eller flere ganger om et kritikkverdig forhold på egen arbeidsplass*. Arbeidstakerne ble deretter bedt om å ta stilling til følgende definisjon av varsling, som en situasjon der et:

«tidligere eller nåværende organisasjonsmedlem som har vært vitne til forseelser (ulovlige, uetiske eller kritikkverdige handlinger) på arbeidsplassen varsler om dette til personer eller instanser som har mulighet til å endre på forholdet» (Near og Miceli 1985:4).

I tråd med denne definisjonen svarte 55 prosent at de var varslere. Matthiesen mfl. (2008) fant at 83 prosent kun hadde varslet internt – altså innenfor organisasjonens grenser, mens 13 prosent hadde varslet først internt og deretter eksternt. Tre prosent hadde kun varslet eksternt.

Når det gjelder reaksjoner, ble 35 prosent møtt med ros, 21 prosent ble belønnet og 8 prosent opplevde at de fikk økt status etter sin varsling. 37 prosent svarte at «ingen ting skjedde», mens 18 prosent ble sanksjonert på bakgrunn av varslingen.

På spørsmål om det hjalp å varsle, svarte 51 prosent at saken ble helt (27 prosent) eller delvis (24 prosent) løst. Når det gjelder kunnskap om varslingsparagrafene i arbeidsmiljøloven svarte 61 prosent at de ikke hadde kjennskap til disse, og 19 prosent svarte at de kjenner til at det er innført varslingsprosedyrer på arbeidsplassen.

Fafos forskning

Fafo gjennomførte i 2004/2005 en intervjuundersøkelse blant kommunale arbeidstakere som hadde varslet. Arbeidstakerne var fra utdannings- og pleie- og omsorgssektoren (Skivenes og Trygstad 2005). Av de 15 arbeidstakerne var det kun én som hadde opplevd å bli belønnet på bakgrunn av varslingen. De øvrige arbeidstakerne hadde i ulik grad opplevd å bli sanksjonert av kolleger og arbeidsgivere. Våren 2005 gjennomførte vi en spørreundersøkelse til ansatte i de samme sektorene, men inkluderte også barnevern i åtte utvalgte kommuner. Svarprosenten var 65, og utvalget utgjorde 834 respondenter (Skivenes og Trygstad 2007). I likhet med sykepleierundersøkelsen (Hetle mfl. 2004) og undersøkelsen til Matthiesen mfl. (2008) fant vi et stort omfang av kritikkverdige forhold. En stor andel av arbeidstakerne meldte fra om det kritikkverdige – i alt 76 prosent, fortrinnsvis til sin nærmeste leder. 34 prosent av de som

hadde observert, vært vitne til eller avdekket kritikkverdige forhold på jobben de siste tolv månedene, varslet videre til annen leder, verneombud, tillitsvalgte, AMU eller annen intern instans. 7 prosent varslet deretter utenfor organisasjonens grenser. Kun to personer i utvalget varslet eksternt første gangen. Når det gjelder reaksjoner, viste undersøkelsen at 83 prosent av de rapporterte reaksjonene var av positiv karakter, mens 17 prosent var av negativ karakter. Videre fant vi at 64 prosent knyttet endringer på arbeidsplassen direkte til varslingen, mens 36 prosent svarte at det ikke hadde skjedd noe med saken det ble varslet om.

I 2007 gjennomførte vi en spørreundersøkelse til kommunale ledere, der en av intensjonene var å avdekke hvordan ledere håndterer kritikkverdige forhold. Vi spurte også om lederne hadde vært vitne til, hadde avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og hva de eventuelt gjorde med saken. Vi fant at rundt seks av ti ledere svarte at de hadde mottatt melding om at kritikkverdige forhold hadde funnet sted i virksomheten. Majoriteten av lederne undersøkte saken og løste den enten selv, eller de videreformidlet saken i lederhierarkiet. 20 prosent av lederne unnlot å følge opp saken. Lederne håndtering av meldte kritikkverdige forhold framsto som mer aktiv i virksomheter der man har utviklet varslingsrutiner. Videre hadde nesten sju av ti ledere selv avdekket et alvorlig og kritikkverdig forhold de siste tolv månedene. 83 prosent av lederne meldte saken videre i virksomheten. Om lag 70 prosent knytter endringer i arbeidsorganisasjonen direkte til at de meldte ifra. To prosent av lederne fikk entydige negative reaksjoner, mens 8 prosent fikk både positive og negative reaksjoner. Sju av ti svarte at de fikk entydig positive reaksjoner da de varslet.

Sammenlikning av norske og internasjonale funn

Sammenliknet med de fleste internasjonalt publiserte funn kan varslingsaktiviteten i Norge beskrives som høy. Siden 1980-årene har amerikanske studier ved Merit Systems Protection Board antydnet at mer enn halvparten av føderale offentlig ansatte har observert kritikkverdige forhold i den organisasjonen der de arbeider, og rundt 30 prosent av disse har rapportert dette. Amerikanske studier viser med andre ord at det er flere som er tause enn som varsler (Miceli og Near 2006). Også når det gjelder reaksjoner skiller Norge seg ut, med en lavere andel varslere som sanksjoneres. En undersøkelse blant sivilt og militært ansatte ved en større militærbase viste at andelen som ble sanksjonert på bakgrunn av varslingen var 37 prosent (Near mfl. 2004). Videre fant Rothschild og Miethe (1999) at to av tre varslere ble sanksjonert som en konsekvens av å ha varslet.

Også funn som viser varslingseffektivitet – altså om det hjelper å varsle – er avvikende i Norge, sammenliknet med forskning utført i USA og Storbritannia. Til tross for at forskningsfunnene her er mer begrenset, fant Van Scotter mfl. (2005, sitert i

Miceli mfl. 2008:25) at 26 prosent av varslerne svarte at det kritikkverdige forholdet ble helt eller delvis løst. Miceli og Near (2002:463) fant at 31 prosent svarte at de trodde at deres varsling på en eller annen måte hadde vært effektiv i den forstand at det kritikkverdige forholdet ble endret eller delvis endret eller mest sannsynlig ville bli endret.

En australsk studie av varsling i offentlig sektor (Brown mfl. 2008) viser imidlertid funn som ligger nærmere det som rapporteres i norsk forskning. Studien er den største som til nå har vært gjennomført i Australia, og en av de største i verden. Den bygger blant annet på en survey besvart av drøye 7600 offentlig ansatte fra 118 offentlige virksomheter. I undersøkelsen skilles det mellom rolleforeskreven varsling og varsling som ikke er rolleforeskrevet. Rolleforeskrevet varsling er varsling som forventes ut fra stilling eller funksjon. Det skilles mellom «reporting wrongdoing» og «public interest whistleblowing». Sistnevnte omhandler blant annet korrupsjon, feilaktig administrasjon eller ødsling av ressurser, mens førstnevnte handler om klagemål som omhandler personalet eller arbeidsplassen; altså mer interne kritikkverdige forhold.

I vår sammenheng er funnene interessante. Rundt sju av ti hadde opplevd noe kritikkverdig, og seks av ti vurderte det observerte kritikkverdige forholdet som alt fra ekstremt til ganske alvorlig. 39 prosent av de som hadde vært vitne til noe kritikkverdig, varslet. De viktigste grunnene til ikke å varsle var troen på at det ikke ville hjelpe, eller frykt for represalier, særlig dersom ledelsen var delaktig i de kritikkverdige forholdene. Etter å ha fjernet de som hadde varslet i tråd med sin rolle, sto man igjen med 23 prosent som hadde varslet uten at dette lå i deres rolle.

63 prosent av alle de som rapporterte et kritikkverdig forhold svarte at de visste at deres varsel ble undersøkt (ibid.:42), og 56 prosent svarte at forholdet ble bedret etter undersøkelsen. Med hensyn til reaksjoner, svarte 78 prosent at de ble behandlet godt eller som tidligere av ledelsen og kolleger i etterkant av sin varsling, mens 22 prosent svarte at de ble behandlet dårlig. Drøye åtte av ti varslere svarte at de enten sannsynligvis eller svært sannsynlig ville varsle igjen.

Oppsummering

På bakgrunn av foreliggende kunnskap i Norge er det grunn til å fastslå at varslere både straffes sjeldnere og at varslingen er mer effektiv enn det det rapporteres om i den internasjonale litteraturen. Skivenes og Trygstad (2010) kobler dette blant annet til institusjonelle forskjeller i arbeidslivet. Det er rimelig å anta at en arbeidsmiljølov som omfatter majoriteten av norsk arbeidsliv, kollektive avtaler og et utstrakt partssamarbeid både lokalt og sentralt skaper bedre betingelser for denne typen stemme enn i land der deler av dette er fraværende. Dette er imidlertid å regne som en hypotese, som må

bekreftes for å ha gyldighet. Vi vil naturlig nok ikke ha mulighet for å teste hypotesen i denne rapporten, men vi vil undersøke om eksempelvis tilstedeværelse eller fravær av tillitsvalgte og verneombud på arbeidsplassen har betydning for varslingsaktivitet og varslingens konsekvenser – både for arbeidstakerne som varsler og for saken det varsles om.

Kapittel 3 Metode og problemstillinger

Denne rapporten bygger på en spørreundersøkelse besvart av 6000 respondenter. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av Norstat sitt webpanel og er derfor ikke et rent tilfeldig utvalg på samme måte som for eksempel SSB sine arbeidskraftundersøkelser. Det ble i februar 2010 trukket et tilfeldig utvalg fra dette panelet til undersøkelsen, og svarprosenten er på 47 prosent. Så vidt oss bekjent er dette den største undersøkelsen om varsling som til nå har vært gjennomført i Norge.

Sentrale problemstillinger

Rutiner

Som allerede omtalt er utbredelsen og effekten av varslingsrutiner sentrale tema i denne undersøkelsen. Tidligere studier i Norge har sett på hvor mange som har denne type rutiner. Rutinenes innvirkning på varslingsaktivitet, varslingseffektivitet og varslings konsekvenser for den enkelte er det mindre kunnskap om. I den forbindelse reiser vi følgende problemstillinger:

- Hvor utbredt er skriftlige varslingsrutiner og hvor godt kjent er de?
- Er varslingsrutinene forbeholdt visse typer saker/hendelser?
- Hvem har vært med på å utforme varslingsrutinene?

På bakgrunn av gjennomgangen i kapittel 1 har vi i undersøkelsen spesifisert spørsmålet om varslingsrutiner slik: «Er det på din arbeidsplass skriftlige varslingsrutiner som angir hva du skal gjøre hvis du oppdager kritikkverdige forhold på arbeidsplassen?»

I Fafos bedriftsdemokratiundersøkelse framkom det en sterk sammenheng mellom tilstedeværelsen av tillitsvalgte og fagforening og lovbaserte ordninger som verneombud og arbeidsmiljøutvalg (Falkum mfl. 2009). Selv om ikke varslingsrutiner er noe som virksomheter er pålagt å ha, antar vi at følgende forhold vil virke inn:

- Tilstedeværelse av verneombud og/eller tillitsvalgt på arbeidsplassen
- Om virksomheten er bundet av tariffavtale
- Om virksomheten har IA-avtale
- Antall ansatte i virksomheten

Gjennom videre analyser vil vi undersøke om det å ha varslingsrutiner har noen betydning for om arbeidstakere varsler, om det hjelper for saken og reaksjonene som varslere møtes med.

Omfanget av varsling og varslingens konsekvenser

Omfanget av varsling betraktes fra tre ulike ståsteder. Vi spør:

- Hvor mange arbeidstakere varsler, hva varsles det om, hvem varsler, hvordan håndteres saken det varsles om, og hvilke reaksjoner får arbeidstakerne som varsler?
- I hvilken grad varsler arbeidstakere toppledere om kritikkverdige forhold, og hva gjør topplederne med saken det varsles om?
- I hvilken grad bistår tillitsvalgte og verneombud arbeidstakere som varsler, og hva skjer med saken?

Vi antar at trekk både ved arbeidstakerne og virksomheten vil kunne innvirke på de ulike problemstillingene. En diskutert hypotese er om arbeidstakernes maktressurser påvirker tilbøyeligheten til å varsle. Rollen som leder og rollen som en representant for de ansatte samt utdanning vil kunne representere denne typen maktressurser som kan tenkes å medføre varsling framfor taushet. På den annen side vil den hierarkiske plasseringen til den som er skyld i det kritikkverdige (den ansvarlige) ha betydning. Jo mer strategisk plassert, jo større risiko vil det kunne være å varsle.

Når det gjelder trekk ved arbeidsplassen, vil varslingsrutinenes effekt på varslingsaktivitet og varslingens konsekvenser bli undersøkt. Vi antar at tilstedeværelse av det vi omtaler som tillitsvalgtressurser, som i denne sammenheng inkluderer verneombud, medlemmer i arbeidsmiljøutvalg, ansatterepresentanter i styret samt andre ansatterepresentanter vil kunne øke sannsynligheten for at arbeidstakere varsler og utfallet av varselet, både for saken og arbeidstakeren. Begrunnelsen er at tillitsvalgtressurser vil kunne fungere som et sikkerhetsnett for arbeidstakere. Videre går vi ut fra at antall ansatte i virksomheten har betydning. Et stort antall ansatte øker mulighetene for at feil og kritikkverdige forhold begås, på den annen side er det gjerne i store virksomheter vi finner formaliserte rutiner for hvordan saker skal behandles (Falkum mfl. 2009). Tariffavtale og IA-avtale er ytterligere faktorer vi tror kan påvirke varslingsaktivitet og utfall. Vi antar at de som har inngått IA-avtale også vil ha større oppmerksomhet rettet mot mekanismer som kan virke ekskluderende på arbeidstakere. Arbeidstakere som sanksjoneres som følge av varsling er nettopp et eksempel på ekskludering. I tillegg er vi interessert i å avdekke om sektortilhørighet og organisasjonsendringer har betydning.

Et annet spørsmål er om saken det varsles om har betydning for effektiviteten og konsekvensene for varsleren. Vi ber derfor arbeidstakere oppgi både hva de har varslet

om de siste tolv månedene og videre hva den siste saken gjaldt. Med utgangspunkt i den siste saken kan vi undersøke om i) det varsles mer om visse typer kritikkverdige forhold, ii) om noen type saker lettere endres til det bedre, og iii) om det er større risiko forbundet med å varsle om en type saker sammenliknet med andre (jf. focal wrongdoing, Miceli mfl. 2008). De som ikke har varslet om kritikkverdige forhold de har vært vitne til, har avdekket eller opplevd, blir bedt om å ta utgangspunkt i siste sak. Dette gir oss muligheter for å undersøke om noen saker framstår som farligere å varsle om enn andre.

Varslerbestemmelsenes betydning

Spørsmålene om varslerbestemmelsenes betydning vil delvis kunne utledes av omfanget av skriftlige varslingsrutiner og disses innvirkning både på varslingsaktivitet, utfallet av saken det varsles om og behandlingen av arbeidstakerne som varslere. Denne undersøkelsen kan derfor gi oss innblikk i hvordan § 3-6 i arbeidsmiljøloven praktiseres på norske arbeidsplasser, og om lovbestemmelsen virker i tråd med intensjonene (jf. kap. 1). Vi reiser i tillegg disse spørsmålene:

- Hvor godt kjent er ledere, tillitsvalgte/verneombud og øvrige ansatte med arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser?
- Har varslerbestemmelsene gjort det henholdsvis enklere og tryggere å varsle?
- Løses interne arbeidsmiljøspørsmål annerledes nå, sammenliknet med tiden før varslerbestemmelsene ble innført?

Problemstillingene og funnene vil bli diskutert i ulike kapitler, og det er kun signifikante forskjeller vi rapporterer om i rapporten.

Kjennetegn og representativitet

Norstats panel er webbasert og er totalt på omkring 81 000 personer. Mens utvalget i representative undersøkelser vanligvis trekkes fra ulike registre, er deltakerne i Norstats webpanel stort sett rekruttert via telefon for å være tilgjengelig for ulike undersøkelser via internett.⁵ Det ble trukket et utvalg som fikk forespørsel om å delta i undersøkelsen. Målgruppen var respondenter som oppgir at de er lønnstakere, øvrige respondenter fikk beskjed om at de ikke var aktuelle for undersøkelsen. Størrelsen på utvalget ble satt

⁵ Deltakerne i Norstats panel belønnes for sin deltakelse i undersøkelser i form av poeng som kan veksles inn i CDer, filmer, gavekort, loddrekninger mv.

til 6000 for å muliggjøre nedbrytning på bransjer, sektor og utdanningsnivå. I tillegg ønsket vi et så stort utvalg av ledere at vi kunne analysere undergrupper.

Utvalget i undersøkelsen er beskrevet i tabell 3.1. Som det framgår av tabellen er det noen klare skjevheter når det gjelder utdanning og sektortilhørighet i utvalget. Dette ble avdekket underveis i datainnsamlingen, og da det sto igjen 1500 respondenter,

Tabell 3.1 Utvalgets representativitet.

Variabler	Uvektet	Vektet	AKU
Kjønn			
Kvinne	49	48	48
Mann	51	52	52
Total	100	100	100
Alder			
Under 18 år	0	0	2
18 til 24 år	6	8	11
25 til 34 år	31	28	22
35 til 44 år	28	28	25
45 til 54 år	21	22	22
55 til 67 år	14	14	17
Over 67 år	0 (0,3)	0 (0,3)	1 (0,6)
Total	100	100	100
Utdanning*			
Grunnskole	4	5	20
Videregående skole/yrkesfaglig utd./gymnas	36	56	41
Høyskole/universitet lavere grad	34	22	30
Høyskole/universitet høyere grad	26	17	9
Total	100	100	100
Sektor			
Privat inkl. fristilte offentlig eide virksomheter	55	59	65
Offentlig	45	41	35
Total	100	100	100
Fagorganisert			
Ikke organisert	36	37	47
Er organisert	63	62	53
Vet ikke	1	1	-
Total	100	100	100

* Tallene for utdanning er ikke direkte sammenliknbare. AKU bruker registerbaserte data som angir den høyeste fullførte utdanningen. Det betyr at de som eksempelvis har hoppet av et utdanningsløp ikke vil få uttelling for dette. I undersøkelsen bruker vi selvoppnevnt utdanning. Respondentene vil sannsynligvis ta med antall år totalt, til tross for at utdanningen ikke er formelt avsluttet.

ble undersøkelsen stilet til arbeidstakere med utdanning til og med videregående og til arbeidstakere i privat sektor. Like fullt var disse to gruppene underrepresentert da alle de 6000 deltakerne hadde besvart undersøkelsen. I tabell 3.1 har vi gjengitt både uvektede og vektede tall og tilsvarende tall fra arbeidskraftundersøkelsen. Vi tar utgangspunkt i de prosentvise andelenene.

Foruten de nevnte kjennetegn i tabell 3.1 har 19 prosent tillitsverv på arbeidsplassen:

- 6 prosent av respondentene er verneombud
- 11 prosent er tillitsvalgt fra fagforening
- 1 prosent er tillitsvalgt fra husforening
- 4 prosent er medlem i arbeidsmiljøutvalg
- 2 prosent er ansattrepresentanter i styret

Om vekting av utvalget

Undersøkelsen ga en overrepresentasjon av lønnstakere med høyere utdanning, og dermed også arbeidstakere i offentlig sektor. Det er rimelig å anta at denne typen skjevheter vil påvirke resultatene av undersøkelsen, for eksempel når det gjelder om det varsles og hvilke tema det varsles om. Vi valgte derfor å vekte utvalget i etterkant med utgangspunkt i fordelingen av norske lønnstakere etter utdanning og sektor som målt ved arbeidskraftundersøkelsen 2009 (AKU), 1. kvartal.

For å få nok intervjuer blant ledere til å analysere denne gruppen spesielt, ble arbeidstakere som oppgir at de er i en lederstilling overrepresentert i undersøkelsen. Når utvalget analyseres samlet, korrigeres denne overrepresentasjonen gjennom egne vekter for ledere.

Det vektete utvalget gjenspeiler norsk arbeidsliv godt når det gjelder kjønn, sektor, utdanning og delvis alder – de aller yngste er imidlertid underrepresentert. Sammenliknet med arbeidskraftundersøkelsen – som omfatter alle lønnstakere som har arbeidet en time eller mer i intervjuuka og som kan betraktes som en form for «fasit» for hvordan arbeidsstyrken er sammensatt – er arbeidstakere på deltid og arbeidstakere med en løs tilknytning til arbeidslivet underrepresentert i varslerundersøkelsen. Vi har også for høy andel fagorganiserte i utvalget sammenliknet med undersøkelser basert på AKU. Samlet sett tyder dette på at varslerundersøkelsen i noe større grad enn AKU representerer det mer etablerte arbeidslivet, og at grupper som kombinerer deltidsarbeid med for eksempel studier eller annen aktivitet er underrepresentert.

Nærmere om spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen som ligger til grunn for denne rapporten er inndelt i forskjellige deler, som går til ulike undergrupper i utvalget. Noen av spørsmålene er besvart av alle. Dette gjelder eksempelvis spørsmål knyttet til bakgrunnsinformasjon som kjønn, alder og utdanning samt spørsmål som berører varslingsrutiner.⁶ Majoriteten av spørsmålene går til ledere med faglig ansvar og ledere med et begrenset lønns- og personalansvar, arbeidstakere med verv som tillitsvalgt, verneombud eller annen representant for ansatte og øvrige arbeidstakere, det vil si flertallet av dem som har besvart undersøkelsen. Disse respondentene får spørsmål som skal avdekke varslingsaktivitet, varslings effektivitet og varslings konsekvenser for den enkelte. Derne st har vi skilt ut toppledere og ledere med det overordnede lønns- og personalansvaret i egen gruppe. Grunnen til dette er todelt. For det første er det et definisjonsspørsmål om hvorvidt toppledere kan betraktes som varslere. Som øverste leder i en virksomhet, eller som en helt sentralt plassert toppleder, vil man i de aller fleste tilfeller ha myndighet til å løse et kritikkverdig forhold man opplever, avdekker eller er vitne til, selv. For det andre ville denne gruppen fått et svært langt spørreskjema, dersom alle spørsmålene skulle besvares. Siden vi i denne undersøkelsen ønsket informasjon om toppledere som varslingsmottakere og videre hva de gjør med saken det er varslet om, fant vi det formålstjenlig å begrense antall spørsmål til denne gruppen. Disse får spørsmål som går på deres rolle som leder i varslersaker. Den tredje delen av spørreundersøkelsen er rettet mot tillitsvalgte, verneombud eller andre med verv som representant for de ansatte. Denne gruppen får et mindre antall spørsmål som dreier seg om deres rolle i å bistå arbeidstakere som varslere.

Definisjoner brukt i undersøkelsen

Fafo gjennomførte den første spørreundersøkelsen om varslings i 2005, to år før de nye varslingsbestemmelsene ble innlemmet i arbeidsmiljøloven. Endringer i regelverket er en viktig grunn til at vi i herværende undersøkelse har benyttet noen andre definisjoner og begreper. I 2005 brukte vi følgende definisjon på kritikkverdige forhold:

I hvilken grad har du som arbeidstaker i løpet av de siste 12 månedene opplevd kritikkverdige forhold på din arbeidsplass, enten med hensyn til det arbeidet som utføres eller med hensyn til arbeidsmiljøet (eks. store fysiske og/eller psykiske belastninger)?

Arbeidstakerne ble deretter bedt om å vurdere seksten ulike forhold, blant annet sykefravær grunnet for stor arbeidsbelastning, manglende medvirkning av betydning for

⁶ Spørreundersøkelsen er i vedlegg 1.

arbeidsplassen og manglende økonomiske ressurser som går utover brukernes situasjon. Andelen av kritikkverdige forhold var svært høy. I denne undersøkelsen har vi presisert alvorlighetsgraden i vår definisjon. I de 16 ulike alternativene som deltakerne blir bedt om å vurdere, har vi utelatt de tre ovenfor nevnte alternativene (sykefravær grunnet for stor arbeidsbelastning, manglende medvirkning av betydning for arbeidsplassen og manglende økonomiske ressurser som går utover brukernes situasjon). Vi har imidlertid en åpen annet-kategori. Vi ber deltakerne i undersøkelsen besvare følgende spørsmål:

Har du i løpet av de siste 12 månedene vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen din som burde vært stoppet? Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis.

For å kunne analysere materialet dypere har vi valgt å gruppere de seksten ulike alternativene i fem grupper som inneholder følgende kritikkverdige forhold:

- Økonomi: Underslag, bestikkelser/korrupsjon, svart arbeid/skatteunndragelse, tyveri av virksomhetens ressurser/eiendeler
- Bruker-kunderelaterte forhold: respektløs opptreden overfor bruker, manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet som rammer brukerne/kunden, behandling av bruker i strid med gjeldende lovverk, vold mot bruker
- Systemsvikt: brudd på instruksjoner for helse, miljø og sikkerhet (HMS), bruk av ulovlige kjemikalier, utslipp av miljøgifter, bruk av rusmidler på jobb
- Psykososiale arbeidsmiljøforhold: mobbing av kolleger eller andre arbeidstakere, etnisk og seksuell trakassering av kolleger eller andre arbeidstakere
- Annet: Et bredt spekter av forhold. 12 prosent av de som har krysset av for dette har oppgitt forhold som handler om arbeidstid og manglende kompensasjon for overtid, og forhold som omhandler ledelse, herunder respektløs opptreden fra leder(e) og inkompetent ledelse.

Som vi kommer tilbake til i kapittel 5, er andelen som har svart at de har vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste tolv månedene, langt lavere enn det vi fant i 2005. Det er grunn til å anta at dette skyldes en «strengere» definisjon.

Når varsling skal kartlegges, er det ikke uvanlig at man ber arbeidstakerne ta utgangspunkt i det mest kritikkverdige forholdet de har varslet om (se f.eks. Matthiesen mfl. 2008, Brown mfl. 2008). Vi vil imidlertid argumentere for at det er like relevant å ta utgangspunkt i den siste saken. Begrunnelsen er at dersom man ber arbeidstakere ta utgangspunkt i det mest alvorlige, er det en risiko for at reaksjoner og sak kobles sammen, i den forstand at dersom man har opplevd negative reaksjoner, vil dette kunne

medføre at det er reaksjonene som gjør at saken framstår som den mest alvorlige og ikke saksforholdet i seg selv. Når det kommer til de dårlige erfaringenes dominans over de gode, finner Baumeister mfl. (2001):

Given the large numbers of patterns in which bad out-weighs good, however, any reversals are likely to remain mere exceptions. The lack of exceptions suggests how basic and powerful is the greater power of bad. In our view, this difference may be one of the most basic and far-reaching psychological principles (p. 362).

Videre finner Skivenes og Trygstad (2005) at sanksjonerte varslere er sterkt merket av de negative erfaringene. Dersom hensikten er å undersøke om noen saker er farligere å varsle om enn andre, velger vi å bruke «siste varsel» som utgangspunkt. Når det gjelder arbeidstakere som ikke har varslet, ber vi dem ta utgangspunkt i det siste kritikkverdige forholdet når de eksempelvis skal besvare hvorfor de ikke varslet. I analyser der vi undersøker hva som påvirker reaksjonene har vi konstruert en variabel med fire verdier. 1=entydig positive reaksjoner, 2=ingen reaksjoner, 3=blandede reaksjoner og 4=entydig negative reaksjoner.

Melde ifra eller varsle?

En annen endring fra undersøkelsen i 2005 er at vi her benytter begrepet varsle framfor å melde ifra. Vi spør direkte om arbeidstakerne har varslet om saken til noen som har myndighet til å gjøre noe med det, og det framstår som fornuftig å benytte det begrepet som brukes i arbeidsmiljølovens § 2-4. Av de som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd et kritikkverdige forhold er også andel varslere lavere i herværende undersøkelse. Vi vet ikke om det er bruk av begrepet *varsle* framfor å *melde ifra* som er forklaringen. Det også grunn til å understreke at selv om vi i ulike analyser benytter sektorer, er det store forskjeller mellom ulike bransjer i én og samme sektor når det gjelder varslingsaktivitet. Eksempelvis har 100 prosent av de som arbeider i private skoler/undervisning svart at de har varslet om ett eller flere kritikkverdige forhold. I tabell 3.2 presenterer vi ytterpunktene i hver sektor når det gjelder høy og lav varslingsaktivitet.

I tabell 3.2 har vi kun tatt med de bransjene der det er henholdsvis færrest og flest varslere i hver sektor. Vi ser at det er ganske store forskjeller. På grunn av at antall respondenter i noen bransjer er så vidt lav, nøyer vi oss med å lete etter forskjeller mellom sektorer heller enn bransjer. Når vi undersøker tilbøyeligheten til å varsle, har de som ikke har varslet fått verdien 0, mens de som har varslet har verdien 1. I noen sammenhenger, som i regresjonsanalysene, har vi også plassert ansatte i fristilt offentlig eide virksomheter sammen med arbeidstakere i privat sektor, fordi disse befinner seg i andre tariffområder enn det statlige og kommunale. Privat sektor har da fått verdien 0, og offentlig sektor er gitt verdien 1.

Tabell 3.2 Andel varslere av de som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd et kritikkverdig forhold i et utvalg bransjer.

Bransjer	Har ikke varslet	Har varslet
Privat sektor: IKT-sektor, konsulent/rådgivningsfirma, forskning el.	62	38
Privat sektor: Kultur, frivillige organisasjoner, idrett	57	53
Privat sektor: Private skoler/undervisning	0	100
Privat sektor: Barnehage, helse eller sosial tjenesteyting	32	68
Fristilte offentlig eide virksomheter: Energi	25	75
Fristilte offentlig eide virksomheter: Kultur og forskning	50	50
Offentlig sektor: Statlig forvaltning	54	46
Offentlig sektor: Høyskole og universitet	47	53
Offentlig sektor: Helseforetak	31	69
Offentlig sektor: Barnehage, grunnskole, VGS og pleie og omsorg/ sosial tjenesteyting	32	68

Andre trekk ved utvalget

Foruten demografiske variabler som kjønn, alder og utdanning samt de øvrige som er gjengitt i tabell 3.1, skal vi kort se på to andre kjennetegn ved utvalget. I kapittel 1 pekte vi på at ytringsklimaet på arbeidsplassen kan ha betydning for hvor lett eller vanskelig det er å ta opp saker av mer problematisk karakter. Svært kort definert er et godt ytringsklima å forstå som mulighetene for å si ifra om bekymringer til leder og kollega uten å bli straffet for det. Er man i et arbeidsfellesskap der det er praksis for å diskutere ulike sider ved oppgaveløsningen, tjenestene, produksjonen eller arbeidsmiljøet, vil det trolig også være enklere å stille de kritiske spørsmålene ved måten oppgaver løses på, eller hvordan kvaliteten på arbeidsmiljøet er.

Fafo har i flere undersøkelser vært opptatt av hvordan organisatoriske endringer påvirker ytringsklimaet i arbeidsorganisasjonen. I figur 3.1 inngår en rekke påstander som samlet sier noe om ytringsklimaet der våre deltakere arbeider. Øverste ledere og toppledere har ikke besvart disse påstandene.

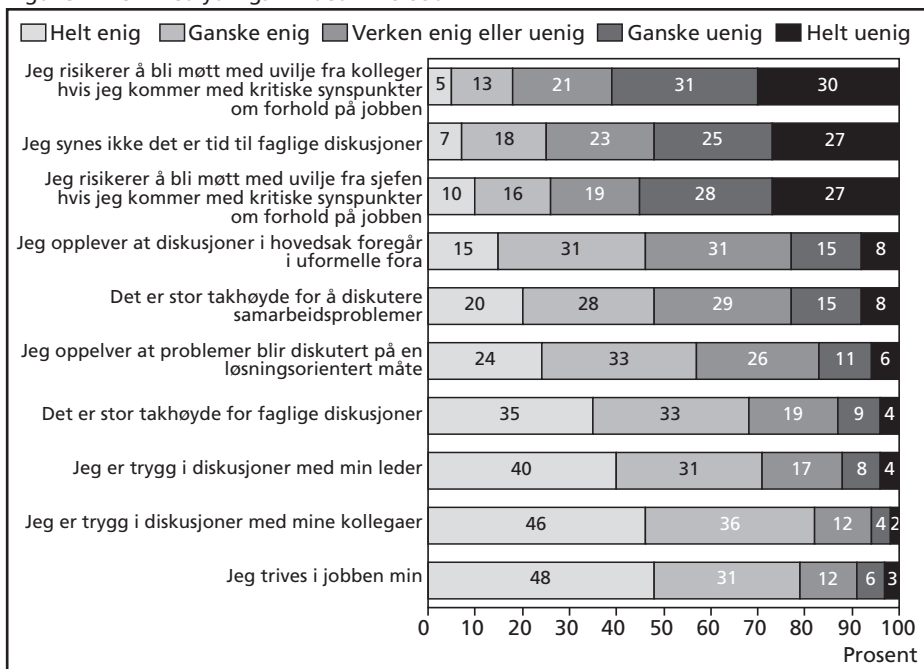
Nesten åtte av ti arbeidstakere er helt eller ganske enig i at de trives i jobben sin, mens 9 prosent er ganske eller helt uenig. Dette er i tråd med hva en rekke andre undersøkelser viser. Trivselen til norske arbeidstakere er jevnt over høy. Vi ser også at en stor majoritet er trygg i diskusjoner med sine kolleger, mens noen færre, men likevel 71 prosent, svarer at de er trygge i diskusjoner med sin leder. Andelen som er enig er 12 prosent. Det er noen flere som er uenig (17 prosent) i at problemer diskuteres på en løsningsorientert måte, og 23 prosent er uenig i at det er stor takhøyde for å

diskutere samarbeidsproblemer. Rundt en fjerdedel risikerer å bli møtt med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben, mens 18 prosent blir møtt med uvilje fra kolleger. En av fire er også enig i at det ikke er tid til faglige diskusjoner, og så mange som 46 prosent er enig i at diskusjoner i hovedsak foregår i uformelle fora.

På bakgrunn av påstandene i figur 3.1 har vi konstruert to indekser. «Godt yringsklima» er satt sammen av følgende påstander: Jeg trives i jobben min, jeg er trygg i diskusjoner med mine kolleger, jeg er trygg i diskusjoner med min leder, jeg opplever at problemer blir diskutert på en løsningsorientert måte, det er stor takhøyde for faglige diskusjoner og det er stor takhøyde for å diskutere samarbeidsproblemer.

«Dårlig yringsklima» består av: Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra kolleger hvis jeg kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben, jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra sjefen hvis jeg kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben, jeg synes ikke det er tid til faglige diskusjoner, jeg opplever at diskusjoner i hovedsak foregår i uformelle fora.⁷ Minimumsverdi er 1, og maksimumsverdi er 5. Jo lavere skår det er på indeksene, jo mer enig er man i påstandene og motsatt. Vi finner ikke signifikante forskjeller mellom sektorer når det gjelder godt og dårlig yringsklima.

Figur 3.1 Trekk ved yringsklimaet. N= 5 558.



⁷ Indeksens godt yringsklima har en cronbach's alpha på .89, mens dårlig yringsklima har en cronbach's alpha på .07.

Endringsgrad

Som tidligere omtalt er det av interesse å undersøke om det er noen sammenheng mellom organisasjonsendring og vurderinger av ytingsklima. Er det slik at organisasjonsendringer gjør ledere mindre eller mer mottakelig for kritikk? I den grad toleransen for kritikk blir lavere, er det grunn til å anta at dette kan påvirke valget om å varsle og utfallet av varslingen. Det neste trekket ved utvalget som vi skal se nærmere på, er derfor organisasjonsendringer. Dersom vi ser hele utvalget under ett, har 52 prosent vært gjennom omorganiseringer de siste to år, særlig statlig ansatte (66 prosent). I tabell 3.3 ser vi hvilken type endringer som har vært gjennomført. Her inngår hele utvalget.

Tabell 3.3 Andel som har vært gjennom omorganisering siste to år, og type endring. N=6000.

Endring	Privat sektor	Offentlig sektor
Vi ble skilt ut fra virksomheten	6	4
Vi ble slått sammen med en annen virksomhet/ avdeling	25	32
Arbeidsplassen ble organisert på en ny måte	59	71
Det ble gjennomført nedbemanning	41	25
Vi fikk ny toppledelse	30	29
Vi fikk nye eiere	15	2
Totalt (ett eller flere av disse)	51	53

Interne omorganiseringer er den endringen som flest har opplevd de siste to årene, uavhengig av sektor. Dernest ser vi at rundt fire av ti i privat sektor har vært gjennom nedbemanning, mens den tilsvarende andelen i offentlig sektor er 25 prosent. Utskifting av toppledelsen har vært endringer som tre av ti har erfart, mens 25 prosent i privat sektor og 32 prosent i offentlig sektor har opplevd sammenslåing med annen virksomhet eller avdeling.

Det er en svak sammenheng som tilsier at de som har vært gjennom organisasjonsendringer er noe mindre tilbøyelig til å vurdere ytringsklimaet som godt, men sammenhengen er kun signifikant på 5-prosentsnivå. Når vi i regresjoner benytter organisasjonsendring, tar vi utgangspunkt i andelen som svarer at de har vært gjennom omorganisering, uavhengig av type endring, og de som ikke har vært gjennom omorganisering. De som ikke har vært gjennom omorganisering har verdien 0, mens de som har vært gjennom omorganisering har verdien 1.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi redegjort for problemstillinger, utvalg og trekk ved respondentene som inngår i undersøkelsen. Vårt utvalg på 6000 respondenter (svarprosent 47) har visse skjevheter når det gjelder utdanning og sektortilhørighet. Dette er begrunnelser for at vi har valgt å vekte utvalget i etterkant. Vi har også sett på andre trekk ved deltakerne i undersøkelsen; nærmere bestemt spørsmål som berører ytringsklima og omfanget av omorganiseringer. Vi har også konstruert to ytringsklimaindekser som vil bli benyttet i seinere analyser.

I det påfølgende kapitlet skal vi se nærmere på norske arbeidstakers kjennskap til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser. Vi skal også undersøke omfanget av skriftlige varslingsrutiner på norske arbeidsplasser.

Kapittel 4 Lovbestemmelser og varslingsrutiner

Den 1. januar 2007 trådte de nye varslerparagrafene i arbeidsmiljøloven i kraft (Lov av 2005–2006, om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern). Heller ikke før de nye varslerbestemmelsene ble innlemmet i arbeidsmiljøloven var det fritt fram for arbeidsgivere å sanksjonere arbeidstakere som varslet om kritikkverdige forhold på jobben. I den tidligere arbeidsmiljølovens § 54G var det «Forbud mot gjengjeldelser»:

«Det er forbudt å gjøre bruk av gjengjeldelse overfor arbeidstaker som har fremmet klage eller på annen måte tatt opp sak om brudd på bestemmelsene i dette kapittel, eller som har gitt uttrykk for at slik sak kan bli fremmet. Forbudet gjelder ikke dersom arbeidstakeren opptrer grovt uaktsomt.»

I tillegg er også profesjonelle standarder nedfelt i lover, forskrifter og etiske retningslinjer som gir føringer for hva som er å regne som akseptabelt. Vi finner i opplæringsloven, i kommunehelsetjenesteloven, lov om helsepersonell, lov om barneverntjenester og i sosialtjenesteloven referanser til hvilke krav som kan stilles til innholdet i tjenestene. Her vil det også være retningslinjer for hva som er å regne som forsvarlig yrkesutøvelse, og med dette er det også etablert et ledelsesansvar for å tilrettelegge for forsvarlig utøvelse av yrket. I lov om helsepersonell § 17, Opplysninger om forhold som kan medføre fare for pasienter, står det eksempelvis at: «Helsepersonell skal av eget tiltak gi tilsynsmyndighetene informasjon om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet.» De nye varslerbestemmelsene skal imidlertid gi et mer generelt vern av arbeidstakere som varsler. I dette kapittelet stiller vi følgende spørsmål:

- Hvor godt kjent er ledere, tillitsvalgte/verneombud og øvrige ansatte med arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser?
- Hvor utbredt er skriftlige varslingsrutiner og kjenner arbeidstakere til dem?
- Er varslingsrutinene forbeholdt visse typer saker eller hendelser?
- Hvem har vært med på å utforme varslingsrutinene?

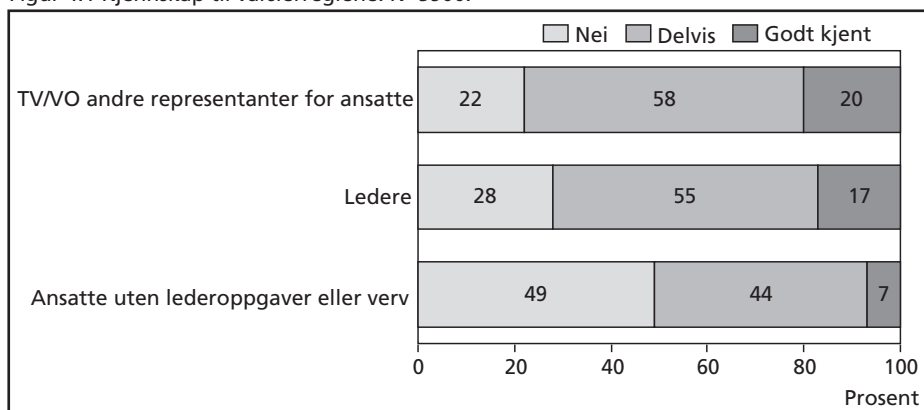
Hvor godt kjent?

Tidligere undersøkelser har vist at kjennskapen til varslingsparagrafene (§ 2-4, 2-5, 3-6) er begrenset blant norske arbeidstakere. Bakken og Dalby (2007) fant i sin undersøkelse at kun 2 prosent av offentlig og privat ansatte var godt kjent med lovbestemmelsene. De fant videre at en større andel i offentlig sektor, om lag 32 prosent, kjente lovverket til en viss grad, mens den tilsvarende andelen i privat sektor var 15 prosent (ibid.:119). Matthisen mfl. (2008) fant i sin undersøkelse at om lag fire av ti arbeidstakere var kjent med de nye varslerbestemmelsene, mens 7 prosent svarte at de kjente dem godt. I figur 4.1 ser vi hvordan deltakerne i vår undersøkelse vurderer sin kjennskap til varslerbestemmelsene. Spørsmålet de ble stilt, var som følger:

«De nye bestemmelsene i loven presiserer at arbeidstakere har rett til å varsle for-
svarlig om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (§ 2-4), at varslere skal vernes
mot gjengjeldelse etter varsling (§ 2-5) og at virksomheter oppfordres til å utvikle
prosedyrer for håndtering av varsling (§ 3-6). Kjenner du til disse reglene?»⁸

Siden det er grunn til å anta at kunnskapen om varslerbestemmelsene i likhet med andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven vil være ulikt fordelt, blant annet som en konsekvens av den rollen man har i virksomheten, har vi skilt mellom de som er representanter for de ansatte, alle ledere i utvalget og øvrige arbeidstakere.

Figur 4.1 Kjennskap til varslerreglene. N=5900.



Ikke uventet er det ansatte uten lederoppgaver eller tillitsverv som i minst grad svarer at de kjenner varslerbestemmelsene godt (7 prosent), og i størst grad svarer at de ikke er kjent med dem (49 prosent). Det er imidlertid 44 prosent som svarer at de kjenner lovbestemmelsene delvis. Andelen som er godt kjent med bestemmelsene er identisk

⁸ Spørsmålet er hentet fra Matthisen mfl. (2008).

med hva Matthiesen mfl. (2008) fant i sin undersøkelse. Hvis vi legger sammen de som er godt kjent og de som kjenner bestemmelsene til en viss grad, får vi en drøy halvpart blant arbeidstakere uten verv eller lederoppgaver. Av lederne var 28 prosent ukjent med bestemmelsene før de fikk dem presentert, 55 prosent delvis kjent, mens 17 prosent var godt kjent med disse. Forskjellene mellom gruppen av ledere og de med tillitsverv er ikke stor, men sistnevnte gruppe er litt bedre kjent med bestemmelsene.

Verken ledere eller representanter for de ansatte er en ensartet gruppe. I figuren inngår alle som har roller i de to kategoriene. Blant ledere er det de faglige lederne som i minst grad har god kjennskap (13 prosent), mens blant topplederne er andelen 28 prosent. I gruppen av representanter for de ansatte er det ansattemedlemmer i AMU som har best kjennskap (33 prosent), mens den tilsvarende andelen blant verneombud og tillitsvalgte fra fagforening er henholdsvis 25 og 21 prosent. Dårligst ut kommer tillitsvalgte fra husforening (kun 3 prosent).

Det er signifikante forskjeller mellom sektorer når det gjelder kjennskap til varslerbestemmelsene. Mens 47 prosent av respondentene i privat sektor svarer at de ikke var kjent med bestemmelsene før de fikk dem presentert, er den tilsvarende andelen i statlig sektor 34 prosent. Og siden lederne er en særlig interessant gruppe, har vi undersøkt kjennskapen til varslerbestemmelsene ut fra sektortilhørighet. Vi har her kun tatt med toppledere og ledere med overordnet lønns- og personalansvar. Vi finner at andelen som har svart at de har god kjennskap til bestemmelsene, varierer:

- Privat sektor: 18 prosent god kjennskap, 23 prosent har ikke kjennskap
- Statlig sektor: 36 prosent god kjennskap, 2 prosent har ikke kjennskap
- Fristilte offentlige selskaper: 45 prosent god kjennskap, 7 prosent ikke kjennskap
- Kommunal sektor: 58 prosent god kjennskap, ingen har ikke kjennskap

Til tross for at det blir små tall når vi bryter opp materialet på denne måten, er forskjellene markante.

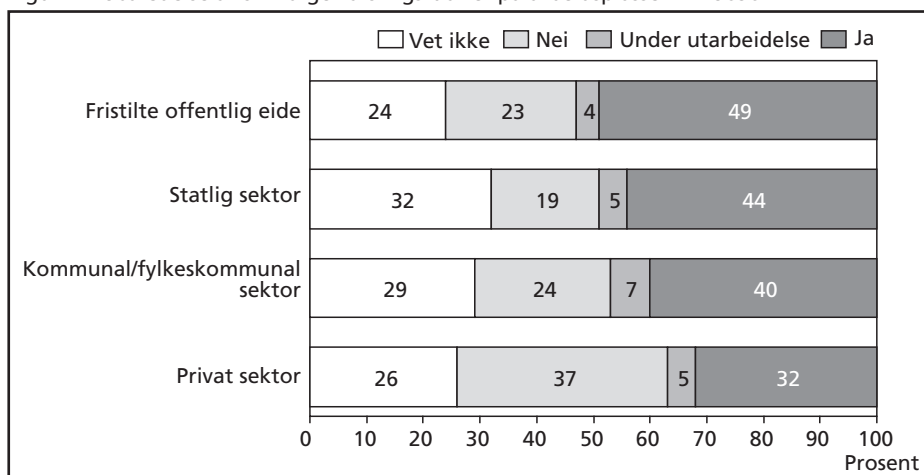
Spørsmål som dreier seg om å få respondenter til å ta stilling til egen kunnskap er utfordrende å tolke. Det kan være at jo bedre men kjenner til en tematikk, jo mer kritisk er man til egen kunnskap. Samtidig vil noen svare at de har kunnskap, selv om denne er begrenset. Hva som er mye eller lite kunnskap, eller i vår sammenheng kjennskap, er derfor ikke enkelt å si. Gitt den oppmerksomheten varsling har fått i offentligheten, er det overraskende at så vidt mange i privat sektor ikke har kjennskap til lovbestemmelsene. Selv om vi skal være varsomme med å sammenlikne svar fra ulike undersøkelser for å si noe om utviklingen over tid, er det grunn til å feste seg ved at kjennskapen til lovbestemmelsene ikke har økt særlig fra 2008 til 2010. Det er også rimelig å anta at de som ikke har kjennskap til lovbestemmelsene, i mindre grad vil ha etablert skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen. Dette er tema i neste avsnitt.

Varslingsrutiner

Som omtalt i kapittel 1 gir verken arbeidsmiljøloven eller forarbeidene noen god beskrivelse av hvordan varslingsrutiner, i tråd med § 3-6 i aml skal være utformet eller hva de skal inneholde. Hva vil det egentlig si at arbeidsgiver har en «Plikt til å legge forholdene til rette for varsling»? Spørsmålet om varslingsrutiner er stilt i flere undersøkelser de senere årene. Matthiesen mfl. (2008) fant at bare to av ti respondenter visste at det var «utarbeidet prosedyrer for håndtering av varsling på din nåværende arbeidsplass». I Fafos bedriftsdemokratistudie (Falkum mfl. 2009) svarte 65 prosent av respondentene at det var etablert interne varslingsrutiner på arbeidsplassen, og 5 prosent svarte at denne typen rutiner var under utvikling. Det ble imidlertid ikke spurt om disse var gjort skriftlige. Det var ingen forskjeller mellom sektorer.

I vår undersøkelse har vi bedt deltakerne besvare følgende spørsmål: «Er det der du jobber skriftlige varslingsrutiner som forteller hva du skal gjøre hvis du oppdager kritikkverdige forhold på arbeidsplassen?» 36 prosent har svart ja på dette spørsmålet, 5 prosent har svart at dette er under utarbeidelse, 31 prosent har svart nei, mens 27 prosent har svart at de ikke vet. Som det framgår av figur 4.2 er det forskjeller mellom sektorer.

Figur 4.2 Utbredelse av skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen. N=5858.



Det er flest fra privat sektor som har svart at de ikke har skriftlige rutiner (37 prosent), mens det er flest i frilte offentlig eide virksomheter som har svart at det er utarbeidet skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen. I alle sektorer er det en relativt stor andel som har svart at de ikke vet om de har denne type rutiner på arbeidsplassen. Ordinære arbeidstakere har i større grad svart dette enn de med tillitsvern og ledere.

I Ot.prp. 84 (2005–2006:47) står det blant annet å lese om varslingsrutiner at: «Det bør tas høyde for at rutiner om varslingsrutiner ikke alltid vil være et hensiktsmessig virkemiddel, noe som for eksempel kan være tilfellet i virksomheter med få ansatte.» Hva som menes med få ansatte, er så langt vi kan se ikke nærmere angitt. Dersom vi tenker oss at 20 ansatte og flere faller utenfor denne kategorien, finner vi at jo flere ansatte det er i virksomheten, jo mer sannsynlig er det at man har varslingsrutiner. Mens 26 prosent av de som arbeider i virksomheter med 10 til 19 ansatte har svart at de har varslingsrutiner, er den tilsvarende andelen blant de som arbeider i virksomheter med 200 eller flere, 47 prosent. Vi finner også en sammenheng mellom forekomst av varslingsrutiner og kunnskap om varslingsbestemmelsene i aml (pearsons korrelasjonskoeffisient 0,23***). Sammenhengen indikerer at jo bedre kunnskapen er om varslingsbestemmelsene, jo større er sannsynligheten for at man svarer at man har varslingsrutiner, og motsatt.

Hva kjennetegner arbeidsplassene til de som har svart at de har varslingsrutiner? I tabell 4.1 tar vi kun utgangspunkt i de som har svart at de enten har eller ikke har skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen. Vi ser altså bort i fra de som ikke vet, eller de som har svart at dette er under utarbeidelse.

Tabell 4.1 Logistisk regresjon, skriftlige varslingsrutiner, 0=nei, 1=ja.

	Varslingsrutiner B
Tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen (0=nei, 1=ja)	.354***
Antall ansatte i virksomheten	.247***
Tariffavtale (0=ja, 1= nei)	-.134***
IA-avtale (0=nei, 1= ja)	.293***
Sektor (0=privat/fristilte off. eide virksomheter, 1 = offentlig sektor)	.314***
Konstant	-2.641***
N	3846
Log likelihood	4476.285
Nagelkerke R ²	.227
Cox & Snell R Square	.17

Alle sammenhengene er signifikante på 1-prosentnivå. Funnene i tabell 4.1 støtter våre hypoteser om at tariffavtale, antall ansatte og tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen øker sannsynligheten for at man også har varslingsrutiner (jf. kap. 3). Dette underbygger også Fafos bedriftsdemokratiundersøkelse, der vi fant sterk sammenheng mellom tilstedeværelsen av tillitsvalgte og fagforening og andre lovbaserte ordninger (Falkum mfl. 2009). Vi ser også at sektor har betydning. Det er mer sannsynlig at arbeidstakere i offentlig sektor har varslingsrutiner enn de i privat sektor.

Hvorvidt man har varslingsrutiner, forteller lite om de faktisk har vært i bruk og om denne typen rutiner gjør at flere varsler, om sakene det varsles om løses mer effektivt og om risikoen for varsleren blir mindre. Det skal vi komme tilbake til i kapittel 5 og 6. Men først skal vi se litt nærmere på blant annet hvem som har vært med på å utforme rutinene.

Utforming og medvirkning

Som omtalt i kapittel 1 står det å lese i Arbeidstilsynets varslingsveileder⁹ at tillitsvalgte og/eller verneombud skal trekkes inn i arbeidet med å «vurdere behovet for tiltak og ved utarbeidelse og gjennomføring av konkrete tiltak.» Det er rimelig å tolke utarbeidelse av varslingsrutiner på arbeidsplassen som et slikt konkret tiltak. Det er også rimelig å anta at jo flere som har medvirket i arbeidet, jo bedre kjent vil rutinene være. I undersøkelsen har vi stilt spørsmål om hvem som har vært med på å utarbeide de skriftlige varslingsrutinene på arbeidsplassen. Ikke overraskende er det en stor andel som ikke vet hvem som har vært involvert i arbeidet – dette gjelder halvparten av respondentene. De som vet, fordeler seg slik:

- 90 prosent svarer ledelsen
- 68 prosent svarer tillitsvalgte eller annen representant for de ansatte
- 57 prosent svarer verneombud
- 30 prosent svarer ansatte
- 14 prosent svarer eksterne konsulenter/advokater

Siden det ofte er flere som er medvirkende når nye retningslinjer og rutiner skal etableres på en arbeidsplass, var det mulig med flere kryss. Vi ser at ni av ti har svart at ledelsen har vært delaktig. Når det gjelder medvirkning fra tillitsvalgte og verneombud, er det flere i statlig og kommunal sektor som svarer at disse har vært delaktig enn det er i privat sektor. Dette skyldes nok at det totalt sett er flere offentlige virksomheter som har tillitsvalgte på arbeidsplassen. Det er også flere i privat sektor enn i kommunal og statlig sektor som svarer at eksterne konsulenter eller advokater har utformet varslingsrutinene. Vi finner en sammenheng som tilsier at dersom eksterne konsulenter eller advokater har utformet rutinene, er det mindre sannsynlig at tillitsvalgte og verneombud har vært involvert i arbeidet.¹⁰

⁹ «Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen».

¹⁰ Korrelasjonen er ikke særlig sterk, -0,11, men indikerer like fullt en negativ sammenheng.

Mottaker av varsel og hva varslingsrutinene skal brukes til

Eggen (2009) påpeker at dersom varslingsrutiner skal være en prosedyre for varslings, vil det være nødvendig at det i rutinene sies noe om til hvem eller hvilken posisjon det skal varsles. Hun skriver videre:

«(...) Ut fra dette må det kunne utledes minimumskrav til varslingsrutiner: (i) de må beskrive hvordan arbeidstakerne skal gå frem for å varsle, (ii) de må gjøres tilgjengelige og kjent for de ansatte, (iii) de må angi hvor det skal varsles og (iv) de må angi hva det kan varsles om. For de fleste tilfeller må det antas at de også skal gjøres skriftlige.» (ibid.:26)

Som vi allerede har omtalt, er det en drøy fjerdedel av respondentene som ikke vet om de har varslingsrutiner. Dette indikerer at dersom de faktisk jobber et sted der det er rutiner for varslings, er dette ikke gjort tilstrekkelig kjent i virksomheten (jf. Eggens pkt ii). Det er også av interesse å undersøke om varslingsrutinene forteller hvem som har ansvaret for å ta imot varselet (jf. Eggens pkt. iii). Vi finner at følgende oppgis som varslingsmottakere (flere mottakere mulig):

- 69 prosent har svart nærmeste leder
- 41 prosent har svart verneombud
- 35 prosent har svart tillitsvalgte eller andre representanter for ansatte
- 26 prosent har svart HR-ansvarlig eller personalsjef
- 33 prosent har svart HMS-ansvarlig
- 6 prosent har svart ekstern mottaker
- 6 prosent har svart andre
- 7 prosent har svart vet ikke

Det er små forskjeller mellom sektorene med hensyn til hvem som oppgis som varslingsmottakere. Det er imidlertid noen flere i privat sektor som svarer HR-ansvarlig og HMS-ansvarlig enn i offentlig sektor. Når det gjelder kategorien «andre» er det ulike svar, men «oppnevnt person», «compliance», arbeidsmiljøutvalget og bedriftshelsetjenesten går igjen. Vi ser også at det er en andel på 6 prosent som svarer at de kan varsle til en ekstern varslingsmottaker. For å få noe mer informasjon om hva en ekstern varslingsmottaker gjør, valgte vi ut et av de firmaene som har flere kunder både i privat og offentlig sektor. Vi intervjuet en sentral medarbeider i dette firmaet. I rammen under presenterer vi et kort utdrag fra dette intervjuet.

Det finnes mange ulike ordninger. Dette er ikke en standardpakke man kjøper...

Det er mange varslere og mange misfornøyde som vil ha «omkamp». Vi får alle mulige saker. For eksempel saker som handler om økonomisk kriminalitet, mobbing, trakassering og dårlig arbeidsmiljø. For oss er nok saker som går på økonomisk snusk det «letteste». Det er der vi har mest erfaring.

Vi tar imot det første varselet og kanalisere henvendelsen videre til andre i den aktuelle virksomheten. Om det er ønskelig er vi også sparringspartner og rådgiver i den videre prosessen. Vi kan både observere, delta i diskusjoner, komme med råd og foreta konkrete undersøkelser og for eksempel fakturavurderinger. Vi kan gå inn og se på saken med friske øyne, men med nødvendig erfaring og kunnskap. Vi kan hjelpe til å rydde unna en del støy. Det kommer for eksempel ofte fram en rekke forhold i personalkonflikter. Vi er også et alternativ til ansatte som ikke vet hvor de skal gå med sitt varsel.

Den viktigste grunnen til at virksomheter inngår i en slik ordning er nok hensynet til omdømmet og at en del føler seg forpliktet til å etablere en eller annen form for varslerordning. Men det er ikke slik at alle typer virksomheter trenger en slik tjeneste, det vil særlig være snakk om de store. Det er viktig å understreke at vi ikke er noen erstatning for etablerte ordninger. Vi er ikke mer egnet enn det eksisterende systemet av tillitsvalgte og verneombud. Men vi kan være en avlastning, og det hender at varslere ikke har tiltro til verneombud eller tillitsvalgte. En fordel med å bruke oss er at vi kan ta konflikten med ut igjen. Vi blir budbringer for de dårlige nyhetene. Å gi eksterne denne rollen gjør det lettere å isolere konflikten rundt den konkrete saken det ble varslet om. Det blir mindre støy.

Om den siterte representanten fra et av firmaene som tilbyr en varslingstjeneste er representativ, har vi ikke kunnskap om. Det vi likevel vet er at det i løpet av de siste årene har vokst fram flere slike tilbud, som både offentlige og private virksomheter benytter seg av.

Varslingsrutiner til hva?

Jo mer detaljerte spørsmålene er om varslingsrutiner, jo større andel vet ikke-svar får vi. Drøye fire av ti vet eksempelvis ikke om rutinene inneholder opplysninger om hvem som skal gi tilbakemelding til varslerne om hva som skjer med saken. At gruppen «vet ikke» er så vidt stor, er ikke overraskende. Det er grunn til å anta at informasjon om varslingsrutiner først og fremst er noe man går inn i dersom man vurderer å varsle. 12 prosent har imidlertid svart at rutinene ikke inneholder denne typen opplysninger,

mens 45 prosent svarer ja. Her er det ingen nevneverdige forskjeller mellom sektorene. Av de som har svart ja, svarer åtte av ti nærmeste leder.

Et annet interessant spørsmål er hvorvidt varslingsrutinene er forbeholdt visse typer saker (jf. Eggens pkt iv). Majoriteten (78 prosent) svarer at varslingsrutinene kan brukes i alle sammenhenger der man vil varsle om kritikkverdige forhold, 8 prosent svarer at de er forbeholdt spesielle saker, mens 14 prosent har svart vet ikke. Av de som har svart at rutinene er forbeholdt visse typer saker, oppgis disse:

- 68 prosent: Brudd på bestemmelser om sikkerhet eller fysiske arbeidsmiljøforhold
- 41 prosent: Økonomiske misligheter, økonomisk utroskap eller tyveri
- 40 prosent: utilbørlig eller trakasserende atferd mot medarbeidere
- 40 prosent: omsorgssvikt, vanskjøtsel eller feilbehandling av bruker/kunde
- 60 prosent: brudd på forskrifter eller instruksjer
- 9 prosent: annet
- 6 prosent: vet ikke

Igjen er det kun små forskjeller mellom sektorene, men det er noen flere i kommunal sektor som har svart at varslingsrutinene er forbeholdt saker som går på omsorgssvikt, vanskjøtsel eller feilbehandling av bruker/kunde.

Plikt til å varsle

Arbeidsmiljølovens § 2-4 gir arbeidstakerne en *rett* til å varsle. Som omtalt innledningsvis er det også tilfeller der arbeidstakere har en *plikt* til å varsle om «uregelmessigheter og andre kritikkverdige forhold på arbeidsplassen» (aml § 4.3). Arbeidstakere har eksempelvis etter aml en viss plikt til å varsle om feil eller mangler på arbeidsplassen. Etter aml § 2-3 andre ledd, bokstavene b, d og e plikter arbeidstaker:

- straks underrette arbeidsgiver og verneombud, og i nødvendig utstrekning andre arbeidstakere, når arbeidstakerne blir oppmerksom på feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, og vedkommende ikke selv kan rette på forholdet,
- sørge for at arbeidsgiver eller verneombudet blir underrettet så snart arbeidstaker blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen,
- melde fra til arbeidsgiver dersom arbeidstaker blir skadet i arbeidet eller pådrar seg sykdom som arbeidstaker mener har sin grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsstedet.

Videre har verneombud en særskilt varslingsplikt etter § 6-2 tredje ledd. Blir verneombudet kjent med forhold som kan medføre ulykkes- eller helsefare, skal verne-

ombudet straks melde fra til arbeidstakerne på stedet og til arbeidsgiver. Er det ikke innen rimelig tid tatt hensyn til meldingen, skal verneombudet underrette Arbeidstilsynet eller arbeidsmiljøutvalget. Som vi var inne på, har også helsepersonell en varslingsplikt i henhold til helsepersonellovens § 17. Alle leger, ambulansepersonell, farmasøyter, sykepleiere, vernepleiere, hjelpepleiere, psykologer osv. som yter helsehjelp har varslingsplikt etter denne bestemmelsen.

I vårt utvalg svarer halvparten av deltakerne at varslingsrutinene også inneholder en varslingsplikt, altså at det angis saker som det *skal* varsles om. 14 prosent har svart nei, mens 36 prosent er usikre på dette. På spørsmål om hva man som arbeidstaker er pliktig til å varsle om, fordeler utvalget seg slik (flere sakstyper mulig):

- 68 prosent: alle typer av kritikkverdige forhold
- 28 prosent: brudd på bestemmelser om sikkerhet eller fysiske arbeidsmiljøforhold
- 19 prosent: økonomiske misligheter, økonomisk utroskap eller tyveri
- 23 prosent: utilbørlig eller trakasserende atferd mot medarbeidere
- 18 prosent: omsorgssvikt, vanskjøtsel eller feilbehandling av bruker/kunde
- 26 prosent: brudd på forskrifter eller instruksjoner
- 5 prosent: annet

Det er signifikant flere arbeidstakere i fristilte offentlig eide virksomheter som svarer at de har en varslingsplikt knyttet til saker som handler om økonomiske misligheter, økonomisk utroskap eller tyveri. Statlig ansatte er signifikant mer tilbøyelig til å svare at man har en varslingsplikt knyttet til utilbørlig eller trakasserende atferd mot medarbeidere, mens kommunalt ansatte i større grad svarer at denne plikten er knyttet til omsorgssvikt, vanskjøtsel eller feilbehandling av bruker/kunde. I begge tilfeller er dette forhold som vil kunne falle inn under den tidligere omtalte varslingsplikten i aml og § 17 i helsepersonelloven.

Det er imidlertid interessant at en så vidt stor andel (68 prosent) svarer at de har en varslingsplikt knyttet til alle typer av kritikkverdige forhold som finner sted på arbeidsplassen. Vi har ikke informasjon om hvordan arbeidstakere vurderer en slik varslingsplikt. Men for en del arbeidstakere vil trolig dette være i samsvar med hva de anser som sin moralske plikt. Det kan imidlertid være betenkelig å pålegge en slik plikt, for som vi skal komme tilbake til i kapittel 6, det er arbeidstakere som straffes hardt når de varsler, og vi vet fra intervjuer med varslere at ikke alle er beredt til å stå i den stormen som et varsel *kan* framkalle.

Oppsummering

Tema i dette kapittelet har vært kjennskap til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser og utbredelsen av skriftlige varslingsrutiner i norsk arbeidsliv. Fire ulike problemstillinger har vært diskutert. Her oppsummerer vi hovedfunn.

Kjennskap til varslerbestemmelsene

Kjennskap til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser er blant annet avhengig av posisjon. Arbeidstakere vurderer sin kjennskap som dårligere enn det ledere og de med tillitsverv gjør. 49 prosent av de ansatte svarer at de ikke har kjennskap til bestemmelsene, noe som er en relativt høy andel. Den tilsvarende andelen blant ledere er 28 prosent, mens kun 17 prosent svarer at de er godt kjent med bestemmelsene. Ledere på høyt nivå har best kjennskap. 28 prosent av topplederne vurderer den som god, mens 13 prosent av lederne på lavere nivåer svarer det samme. De med tillitsverv er de som i størst grad svarer at de kjenner bestemmelsene godt, men kun to av ti svarer dette. Vi finner også sektorforskjeller. Dersom vi ser utvalget under ett, er kjennskapen dårligst i privat og best i kommunal sektor.

Gitt den offentlige oppmerksomheten rundt varsling, er det overraskende at så vidt mange ledere og tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte ikke har kjennskap til lovbestemmelsene. Selv om vi skal være forsiktige med å sammenlikne funn fra ulike undersøkelser, finner vi heller ikke grunnlag for å hevde at kjennskapen til lovbestemmelsene har økt særlig fra 2008 til 2010.

Hvor utbredt er skriftlige varslingsrutiner?

36 prosent av deltakerne i denne undersøkelsen svarer at det er utarbeidet skriftlige rutiner for varsling som forteller hva de skal gjøre dersom de oppdager kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. 5 prosent har svart at dette er under utarbeidelse, mens 31 prosent har svart nei. Det er også en stor andel som ikke vet – 27 prosent. Dersom disse arbeidstakerne faktisk har varslingsrutiner, har ikke informasjonen om at disse eksisterer vært god nok i virksomhetene.

I kapittel 3 fremmet vi antakelsen om at følgende vil ha betydning for om man har varslingsrutiner eller ikke:

- Tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen
- Om virksomheten er bundet av tariffavtale
- Om virksomheten har IA-avtale
- Antall ansatte i virksomheten

Vi finner støtte for at disse variablene har betydning. De som arbeider i virksomheter med verneombud, tillitsvalgte eller andre representanter for de ansatte, vil med større sannsynlighet også ha varslingsrutiner. Det samme gjelder hvis virksomheten de jobber i er bundet av tariffavtale eller har inngått avtale om inkluderende arbeidsliv. Vi ser også at arbeidstakere i store virksomheter med større sannsynlighet vil svare at de har varslingsrutiner enn de som jobber i små virksomheter. Sist men ikke minst ser vi at sektortilhørighet påvirker. Arbeidstakere i privat sektor har i mindre grad svart at de har varslingsrutiner enn øvrige ansatte.

Hvem har vært med på å utforme varslingsrutinene?

Vi finner at det gjerne er flere aktører som har vært med på å utarbeide varslingsrutinene, noe som må betraktes som positivt. Det er grunn til å anta at grad av involvering påvirker kunnskapen om rutinene. Vi spurte derfor respondentene om hvem som hadde vært med på å utforme rutinene. De som av flest oppgis som delaktige, er ikke overraskende ledelsen (90 prosent). 68 prosent av respondentene svarer at tillitsvalgte har vært med på utformingen, mens 57 prosent svarer verneombud. Det er litt overraskende at andelen av involverte verneombud er så vidt lav. Videre oppgir tre av ti at ansatte har vært delaktige i utformingen, mens 14 prosent svarer at eksterne konsulenter eller advokater har utformet rutinene. Vi finner dessuten en sammenheng som tilsier at dersom eksterne konsulenter eller advokater har vært engasjert, er også sjansene mindre for at tillitsvalgte og verneombud har vært involvert i arbeidet.

Er varslingsrutinene forbeholdt visse typer saker eller hendelser?

78 prosent av de som har svart at de har varslingsrutiner, oppgir at disse kan brukes til å varsle om alle typer saker, 14 prosent vet ikke, mens 8 prosent svarer at varslingsrutinene er forbeholdt spesielle saker. I denne siste gruppen er det særlig brudd på bestemmelser om sikkerhet eller fysiske arbeidsmiljøforhold og brudd på forskrifter eller instruksjoner som trekkes fram. Fire av ti svarer imidlertid dessuten økonomiske misligheter, økonomisk utroskap og tyveri samt trakasserende atferd og omsorgssvikt.

Halvparten av de som har varslingsrutiner svarer at det i rutinene ligger en varslingsplikt. Av disse svarer en overraskende høy andel – 68 prosent – at varslingsplikten er knyttet til alle typer kritikkverdige forhold. Det er grunn til å anta at en relativt stor andel av disse har en varslingsplikt tilknyttet yrkesutøvelsen.

Når det gjelder hvem som skal motta varselet, er det flere som har svart at varselet skal adresseres til flere i virksomheten. 69 prosent svarer nærmeste leder, mens fire av ti svarer verneombud og 35 prosent tillitsvalgte. I neste kapittel skal vi undersøke om det å ha varslingsrutiner har noen effekt på varslingsaktiviteten blant norske arbeidstakere.

Kapittel 5 Kritikkverdige forhold og varsling

I dette kapittelet skal vi se nærmere på omfang av kritikkverdige forhold og på varslingsaktivitet. Hvordan arbeidstakere forholder seg dersom de kommer i en situasjon der varsling blir aktuelt, vil kunne bero på flere faktorer. Vi vet fra tidligere undersøkelser at arbeidstakere som avdekker noe de oppfatter som alvorlig og kritikkverdig, ofte tar dette opp med den det gjelder først, eller tar en uformell henvendelse til sin leder eller tillitsvalgt. Behovet for varsling oppstår gjerne som en konsekvens av at man ikke har nådd fram med denne typen uformelle henvendelser (se Skivenes og Trygstad 2005). Da står man overfor valget om man skal la saken eller forholdet ligge, eller om man skal gå inn i en varslerprosess. Følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvor stort er omfanget av kritikkverdige forhold?
- Hvor mange arbeidstakere varsler?
- Hva varsles det om?
- Hvorfor velger noen å ikke varsle om kritikkverdige forhold?

I foregående kapittel så vi at 36 prosent av deltakerne i spørreundersøkelsen har svart at det er utarbeidet skriftlige varslingsrutiner som forteller hva arbeidstakerne skal gjøre dersom de oppdager et kritikkverdig forhold på arbeidsplassen. Vi har også sett at blant de som har varslingsrutiner, svarer nesten sju av ti at det i varslingsrutinene ligger en plikt til å varsle om alle typer kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Når man har etablert skriftlige varslingsrutiner og endog ilagt arbeidstakerne en varslingsplikt, er det grunn til å forvente at det å ha varslingsrutiner også gjør det enklere for arbeidstakere som varsler, både for den enkelte og for saken det varsles om. Et sentralt spørsmål i dette kapittelet er om varslingsrutiner har noen betydning for om det varsles. I tillegg undersøker vi også om noen typer av kritikkverdige forhold i større grad utløser varsling enn andre.

Omfang av kritikkverdige forhold

En forutsetning for å kunne varsle er at det har skjedd noe kritikkverdig der man jobber. Hvordan man så velger å forholde seg, vil være avhengig av ulike faktorer, men vi har tidligere avdekket at mange (76 prosent) melder ifra om dette til sin nærmeste leder. Som vi har omtalt tidligere, vil det også kunne være ulike oppfatninger knyttet til om et forhold eller en sak faktisk *er* kritikkverdig. I denne undersøkelsen har vi bedt deltakerne ta stilling til følgende definisjon av kritikkverdige forhold:

Har du i løpet av de siste 12 månedene vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen din som burde vært stoppet? Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis.

Det var gitt 16 ulike alternativer, med en åpen «annet»-kategori. Som omtalt i kapittel 3, har ikke toppledere og ledere med det overordnede lønns- og personalansvaret fått dette og påfølgende spørsmål som berører arbeidstakere som varsler. Derimot er faglige ledere og ledere med delvis personalansvar inkludert. En andel på 66 prosent har svart at de ikke har vært vitne til, har avdekket eller opplevd noe kritikkverdig i løpet av de siste tolv månedene. I tabell 5.1 ser vi hvordan de øvrige i utvalget fordeler seg.

Tabell 5.1 Omfang av kritikkverdige forhold siste 12 måneder.

Har vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold som burde vært stoppet (uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis):	Antall	Prosent
Respektløs opptreden overfor brukere/kunder	657	12
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil eller mangler v/tjenesten el produktet	563	10
Behandling av brukere/kunder som strider mot gjeldende lovverk	355	6
Vold mot bruker/kunder	55	1
Tyveri av virksomhetens eiendeler/ressurser	220	4
Svart arbeid/skatteunndragelse	98	2
Mottak av bestikkelser/korrupsjon	63	1
Underslag	65	1
Brudd på instruks for helse, miljø og sikkerhet	957	17
Bruk av rusmidler på jobb	266	5
Bruk av ulovlige kjemikalier	101	2
Utslipp av alvorlige miljøgifter	77	1
Seksuell trakassering av ansatte	88	2
Etnisk trakassering av ansatte	82	2
Mobbing av arbeidstakere	595	11
Annet	123	2
Ett eller flere kritikkverdige forhold	1871	34

34 prosent av utvalget har svart at de har vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste tolv månedene, som burde vært stoppet. Det forholdet som flest har krysset av på, er «brudd på instruks for helse, miljø og sikkerhet». Deretter følger «respektløs opptreden overfor brukere/kunder» (12 prosent), «mobbing av kolleger/arbeidstakere» (11 prosent) og «manglende vilje til å rette opp alvorlige feil eller mangler ved tjenesten eller produktet» (10 prosent). I den andre enden av skalaen finner vi «vold mot bruker», «mottak av bestikklser/korrupsjon», «underslag» og «utslipp av alvorlige miljøgifter», som alle utgjør 1 prosent. Vi ser også at det er 2 prosent som har svart «annet». Her var det en åpen svarkategori, og det er en rekke forhold som er trukket fram som alvorlige og kritikkverdige. Det er alt fra «skadedyr på arbeidsplassen» til «grov pornografi». Om lag 12 prosent av de som har krysset av på «annet» har oppgitt forhold som handler om arbeidstid og manglende kompensasjon for overtid, og forhold som omhandler destruktiv ledelse, herunder respektløs opptreden fra leder(e).

Vi ser at en stor andel (66 prosent) ikke har vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste tolv månedene, som burde vært stoppet. Denne andelen er større enn hva vi har funnet i tidligere undersøkelser (Skivenes og Trygstad 2006, Trygstad og Skivenes 2007). De undersøkelsene ble gjennomført i kommunal sektor, men sektorforskjeller forklarer ikke den lave andelen her; vi finner ingen nevneverdige forskjeller mellom sektorer. Vi minner imidlertid om at det er forskjeller mellom bransjer innen én og samme sektor. Mens drøye åtte av ti i bank og forsikring ikke har vært vitne til, har avdekket eller opplevd noe kritikkverdig de siste tolv månedene, svarer omtrent halvparten av arbeidstakere i vakt, renhold og annen privat service det samme. Andelen kritikkverdige forhold overstiger likevel ikke mer enn 50 prosent i noen av bransjene. En annen mer nærliggende grunn er derfor at vi i denne undersøkelsen har innsnevret definisjonen noe, ved å inkludere «burde vært stoppet», noe som trolig tydeliggjør alvorlighetsgraden. I SSBs LKU (2006) er andelen som har svart at de har «lagt merke til at noen på jobben din har handlet så kritikkverdig at noen burde stoppet det» 25 prosent, mens 75 prosent har svart nei på dette spørsmålet. Vår andel ligger altså noe høyere enn det.

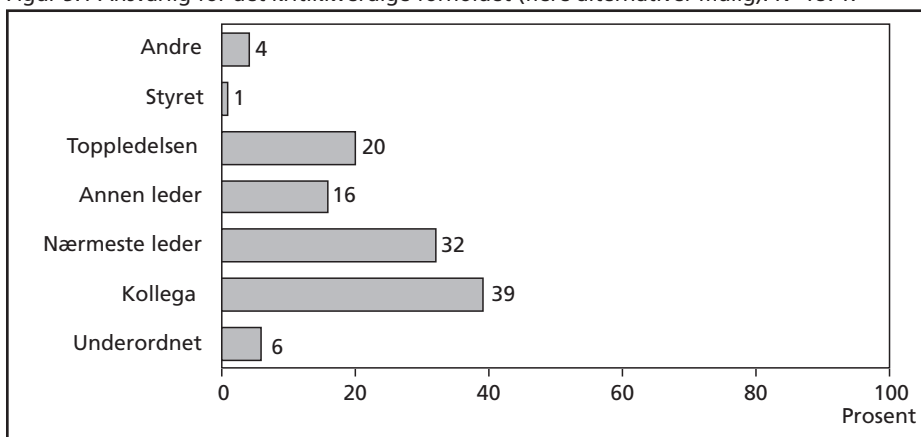
Som det framgår av tabell 5.1 er det flere som har opplevd mer enn ett kritikkverdig forhold de siste tolv månedene. Vi finner at:

- 40 prosent har oppgitt ett forhold
- 28 prosent har oppgitt to forhold
- 14 prosent har oppgitt tre forhold
- 8 prosent har oppgitt fire forhold
- 10 prosent har oppgitt fem og flere forhold

Hvem har skylda?

Hvem som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet kan virke inn på valget om å varsle eller ikke. Det er ikke urimelig å anta at det oppleves som mer skremmende å varsle om forhold som toppledelsen er ansvarlig for, enn dersom den ansvarlige befinner seg lenger nede i det organisatoriske hierarkiet. Miethe (1999) finner at risikoen for å bli sanksjonert er sterkt korrelert med den trusselen som varsleren utgjør for organisasjonens legitimitet – på kort sikt (jf. uttalelsen i kap. 1, «Vi har en muldvarp i systemet. Han skal finnes og sparkes»). Skivenes og Trygstad (2010) finner at den hierarkiske plasseringen til den ansvarlige påvirker valget om å varsle eller ikke varsle. Er den ansvarlige en kollega, er det større sannsynlighet for at arbeidstakeren velger å varsle om forholdet, enn dersom den ansvarlige er del av ledelsen. I figur 5.1 ser vi hvem respondentene har svart er ansvarlig for det siste kritikkverdige forholdet de har vært vitne til, har avdekket eller opplevd de siste tolv månedene.

Figur 5.1 Ansvarlig for det kritikkverdige forholdet (flere alternativer mulig). N=1871.



Siden flere kan tenkes å være ansvarlig, var det her muligheter for å krysse av på ulike alternativer. Det er flest – 39 prosent – som har svart at kolleger var ansvarlige for det siste kritikkverdige forholdet, etterfulgt av nærmeste leder, 32 prosent. To av ti plasserer ansvaret hos toppledelsen, 16 prosent svarer annen leder, mens 6 prosent oppgir at underordnede var ansvarlig. Vi ser også at 4 prosent (83 personer) svarer «andre». I kategorien andre er det oppgitt et bredt spekter av ansvarlige. Annen avdeling eller seksjon går igjen, det samme gjør rådgivere, eiere, departement, budsjettering samt verneombud og fagforening. Det er også noen (10 stykker) som ikke har ønsket å oppgi dette. Vi skal komme tilbake til om den ansvarlige har konsekvenser for varslingsaktivitet senere i dette kapittelet.

Hva varsles det om?

53 prosent (987) av de som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold, har varslet om ett eller flere av disse forholdene, mens 47 prosent ikke har varslet.

For å kunne avdekke om visse typer saker er mer problematiske å varsle om enn andre, ba vi de arbeidstakerne som hadde varslet ta utgangspunkt i *det siste* varselet. Videre ba vi de som ikke hadde varslet ta utgangspunkt i det siste kritikkverdige forholdet. Dette gir oss grunnlag for å undersøke 1) hvem hadde opptråd kritikkverdig, altså hvem som var ansvarlig for det siste forholdet, 2) om type kritikkverdig forhold påvirker varslingsaktiviteten, 3) hva som skjedde med saken, og 4) hva som skjedde med arbeidstakerne som meldte ifra.¹¹ De to siste spørsmålene er tema for kapittel 6.

Tabell 5.2 Siste kritikkverdige forhold og siste forhold det ble varslet om. Prosent.

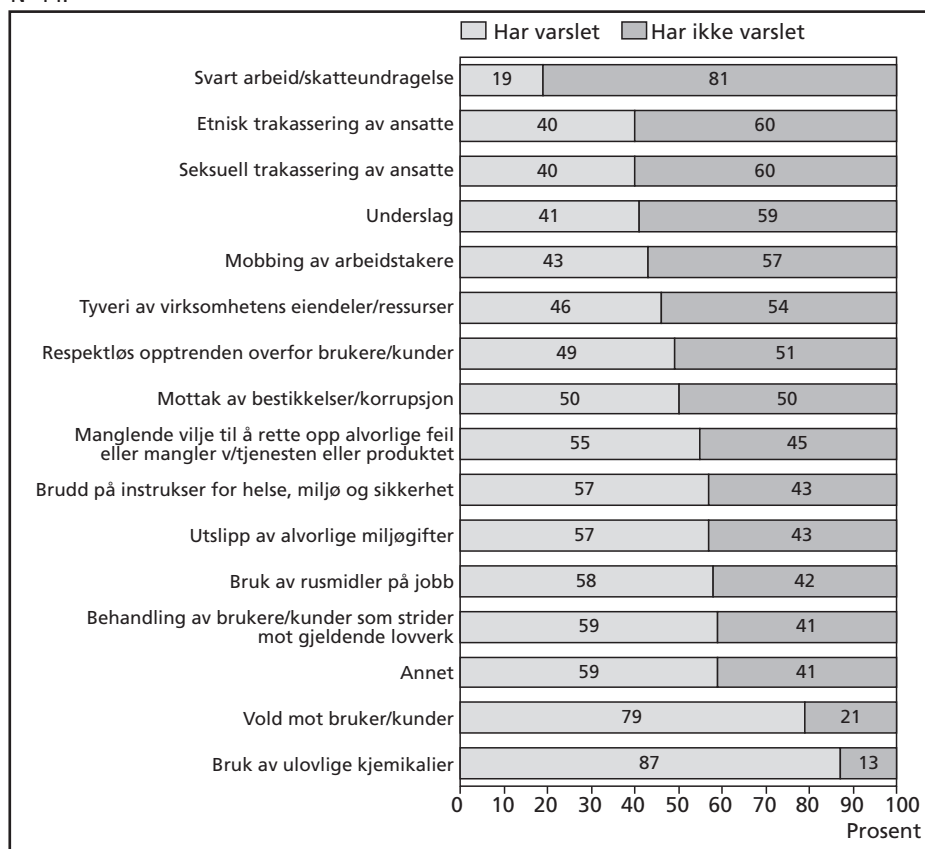
Har vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold som burde være stoppet (uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis):	Siste forhold avdekket	Siste forhold varslet
Respektløs opptreden overfor brukere/kunder	18	17
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil eller mangler v/tjenesten el produktet	12	13
Behandling av brukere/kunder som strider mot gjeldende lovverk	5	5
Vold mot bruker/kunder	1	1
Tyveri av virksomhetens eiendeler/ressurser	4	3
Svart arbeid/skatteunndragelse	1	1
Mottak av bestikklser/korrupsjon	1	1
Underslag	1	1
Brudd på instruks for helse, miljø og sikkerhet	29	32
Bruk av rusmidler på jobb	7	7
Bruk av ulovlige kjemikalier	1	1
Utslipp av alvorlige miljøgifter	1	1
Seksuell trakassering av ansatte	1	1
Etnisk trakassering av ansatte	1	1
Mobbing av arbeidstakere	13	11
Annet	4	4
Total	100	100
N	1871	987

¹¹ Se kap. 3 for begrunnelse og diskusjon.

Som omtalt i kapittel 3 har vi i denne undersøkelsen aktivt benyttet begrepet varsle. I undersøkelsen fra 2005 brukte vi «meldte ifra». Det er rimelig å anta at respondentene opplever det å varsle som mer dramatisk enn å melde, noe som kan være en av flere forklaringer på at vi i denne undersøkelsen har en mindre prosentandel som varsler enn det Skivenes og Trygstad fant (2006). I tabell 5.2 ser vi hva som var det siste kritikkverdige forholdet og varslingsfrekvens.

Det forholdet som er oppgitt av flest, er brudd på instruksjoner for helse, miljø og sikkerhet. Vi ser også at det er denne typen kritikkverdige forhold som flest har varslet om siste gang. Derneft følger respektløs opptreden overfor bruker eller kunder, her er imidlertid varslingsaktiviteten noe mindre. Vi skal komme nærmere inn på om det er noen kjennetegn ved de som varsler, men la oss først se på om det er noen saker det varsles hyppigere om enn andre. Vi tar her utgangspunkt i andel rapporterte kritikkverdige forhold i hver kategori, og ser på varslingsfrekvensen i forhold til disse. Resultatene kan leses ut av figur 5.2.

Figur 5.2 Andel som har varslet i forbindelse med det siste forholdet de avdekket. Lavest N=14.



Det bør understrekes at det i flere sammenhenger blir små tall når vi bryter ned materialet slik. Det er eksempelvis kun fjorten personer som har svart at det kritikkverdige forholdet de var vitne til, har avdekket eller opplevde sist gang, var mottak av bestikkelser eller korrupsjon. Når det er sagt, forteller like fullt figur 5.2 oss noe om hva det varsles hyppigst om, og det er bruk av ulovlige kjemikalier. Av de som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd dette, har 87 prosent varslet. Derneft følger vold mot brukere eller kunder. Det forholdet som har lavest varslingsfrekvens, er svart arbeid/skatteunndragelse og etnisk og seksuell trakassering av ansatte. Henholdsvis 19 og 40 prosent har varslet, noe som også betyr at en stor andel (81 og 60 prosent) ikke har varslet. Dette gir oss en indikasjon på at man av ulike grunner er mer tilbakeholden med å varsle om visse typer saker. I avsnittene under kommer vi nærmere inn på hva som kan være grunnen til dette.

For å kunne gjøre mer avanserte analyser, har vi valgt å dele de kritikkverdige forholdene inn i fem grupper; økonomi, bruker- eller kunderelaterte forhold, systemfeil, psykososiale arbeidsmiljøforhold og annet.¹² Dersom vi ser på forekomsten av kritikkverdige forhold relatert til økonomi, er det flest i privat sektor (8 prosent) som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd denne typen forhold. Når det gjelder bruker- eller kunderelaterte forhold, har dette forekommet hyppigst i stat og kommune (22 prosent). Ellers er det ingen særskilte forskjeller.

Hvor varsler de?

I tabell 5.3 har vi først tatt utgangspunkt i hvem man har varslet til, og deretter hvem man varslet til først. I utvalget sett under ett har 57 prosent kun varslet til en person eller funksjon, fortrinnsvis i virksomheten.

Nesten sju av ti har varslet sin nærmeste leder om det de har oppfattet som kritikkverdig. Derneft følger verneombud (24 prosent) og tillitsvalgt (19 prosent). Det er overraskende at hele 17 prosent har svart virksomhetens interne varslingsmottak. Dette er en indikasjon på at en rekke virksomheter ikke bare har etablert skriftlige varslingsrutiner, men også har opprettet faste mottak for å håndtere varsler om kritikkverdige forhold. Relativt mange har også varslet til leder over nærmeste leder (16 prosent) og toppledelsen (14 prosent). Vi ser at få arbeidstakere har varslet utenfor organisasjonens grenser, som til Arbeidstilsynet (2 prosent), andre tilsynsmyndigheter (1 prosent), politiet (1 prosent) og media (0,5 prosent).

Dersom vi ser på kolonnen som viser hvor man har varslet først, svarer majoriteten (58 prosent) nærmeste leder. Derneft følger verneombud og tillitsvalgte, mens 7 prosent

¹² Se kap. 3 for nærmere beskrivelse og redegjørelse.

Tabell 5.3 Hvem man varsler til, og hvem man varslet til først.

	Varslet til	Varslet først
Tillitsvalgt/representanter for ansatte	19	9
Verneombud	24	9
Nærmeste leder	69	58
Annen leder	2	1
Lederen over min nærmeste leder	16	7
Toppledelsen	14	6
Arbeidsmiljøutvalget	5	2
Virksomhetens interne varslingsmottak	17	4
Virksomhetens eksterne varslingsmottak	1	0 (1)
Styret/politikere	2	0 (4)
Arbeidstilsynet	2	0 (2)
Andre tilsynsmyndigheter	1	0 (2)
Media	0,5	0 (1)
Politiet	1	0 (1)
Andre	4	3
Totalt antall	987	946

varslet først til leder over nærmeste leder og 6 prosent til toppledelsen. Vi ser at så godt som ingen har varslet utenfor organisasjonen ved første gangs varsel.

Funnene viser at norske arbeidstakere følger tjenestevei når de skal varsle om krittikverdige forhold, eller handler i tråd med det som omtales som forsvarlig varsling i arbeidsmiljøloven. Til tross for at det alltid er å regne som forsvarlig varsling å varsle til tilsynsmyndighetene (i tillegg til verneombud og tillitsvalgte), er det så godt som ingen som velger dette som første alternativ, noe også andre studier viser (se Skivenes og Trygstad 2006, Matthiesen mfl. 2008). Nærmeste leder er det vanligste stedet å henvende seg ved første gangs varsling. Lederens håndtering av varselet er derfor av avgjørende betydning både for arbeidstakeren som varsler og for saken det varsles om.

Hvorfor varsles det flere steder?

Av de som har varslet flere enn ett sted, har 29 prosent varslet to steder, 10 prosent har varslet tre, mens 4 prosent har varslet fire eller flere steder. Gjennom intervjuer med arbeidstakere som har varslet (Trygstad og Skivenes 2007), har vi sett at tre hovedgrunner peker seg ut som forklaringer på hvorfor arbeidstakerne går videre i en varslerprosess. Den første forklaringen er at arbeidstakerne er av den oppfatning at lederen lar saken ligge, ofte fordi ubehaget ved å ta tak i saken eller forholdet oppleves som

for stort. Her kan det gjerne dreie seg om saker som handler om mobbing av kolleger eller andre psykososiale arbeidsmiljøforhold. Den andre forklaringen er at lederen er uenig i alvorlighetsgraden eller om forholdet faktisk er kritikkverdig. Typiske saker er tjenestekvalitet, brukerbehandling og måten arbeidet utføres på. Den tredje grunnen er at lederen selv mangler ressurser til å løse saken og oppfordrer arbeidstakerne til å gå videre, og gjerne koble tillitsvalgt eller verneombud inn i saken. Her er det ofte snakk om ressursmangler som rammer brukerne på en alvorlig måte, eksempelvis i form av manglende pleie eller oppfølging. Dersom forklaringen er denne siste, er det sjelden noen risiko for arbeidstakeren å varsle videre. Er forklaringen at lederen unnlater å gjøre noe, eller dersom det er uenighet i om forholdet faktisk er kritikkverdig, *kan* det å varsle videre være forbundet med stor risiko.

I denne undersøkelsen hadde vi et åpent spørsmål om hvorfor arbeidstakerne har varslet flere steder. Her er rimelig nok en rekke begrunnelser oppgitt, men flere av dem har latt seg gruppere. Den hyppigst nevnte grunnen er at det er i tråd med varslingsrutinene eller andre fastlagte rutiner på arbeidsplassen at man skal varsle flere om kritikkverdige forhold. Totalt har 27 prosent oppgitt dette som begrunnelse. Igjen antyder dette at de interne varslingsrutinene har effekt, arbeidstakerne forholder seg til fastlagte rutiner – også i varslersaker, og går tjenestevei. Den nest hyppigste grunnen går på manglende reaksjoner hos varslingsmottaker ved første gangs varsel; 21 prosent av svarene er gruppert her. Det er eksempelvis flere som svarer at nærmeste leder ikke har reagert eller vist vilje til å rette opp eller endre forholdet eller saken det ble varslet om. Videre har vi gruppert 19 prosent som sikring – respondentene har varslet flere enten for å sikre at saken eller forholdet ble håndtert raskt grunnet alvorlighetsgrad, eller fordi de ønsket å sikre seg selv. 11 prosent har begrunnet videre varsling med at det kritikkverdige forholdet gjaldt flere arbeidstakere og/eller ledere, og at de derfor også varslet mer enn én instans, mens 5 prosent har svart at de ble anbefalt å varsle videre av andre.

Hvordan varselet ble fremmet

Det er ulike måter å fremme et varsel på. I Ot.prp. nr. 84, 2005–2006 framgår det at et varsel kan fremmes på ulike måter. Retten til å varsle i § 2-4 favner muntlige, skriftlige og figurative varslingsuttrykk. I virksomheter der man har utviklet varslingsrutiner, kan det være slik at de som opplever, avdekker eller er vitne til et kritikkverdig forhold må fylle ut et skjema når de varsler. Dette kan være åpent eller anonymt, og det er ulike grader av detaljeringsgrad i disse skjemaene.¹³

¹³ Blant anonyme varslingskanaler kan Oslo kommunes varslingstjeneste tjene som eksempel. Det står blant annet at: «Oslo kommune har opprettet en sentral varslingsordning for å kunne ta imot varsler om ansatte som er involvert i kritikkverdige forhold. I tillegg skal den enkelte virksomhet i Oslo kommune ha en lokal varslingsordning. Begge ordningene skal ta imot varsler både fra ansatte og fra publikum.» http://www.eiendoms-og-byfornyelsesetaten.oslo.kommune.no/om_oss/article93033-5467.html

I tillegg kan man også varsle anonymt til Arbeidstilsynet, men som vi så av tabell 5.2 er det i vårt utvalg en begrenset andel som har benyttet Arbeidstilsynet som varslingskanal – kun 2 prosent.

I vårt utvalg har majoriteten – 69 prosent – varslet åpent og muntlig, mens 27 prosent har varslet åpent og skriftlig. Kun 4 prosent har varslet anonymt. Av disse er det kun fire personer som senere ble ufrivillig identifisert.

Hvorfor varsler de ikke?

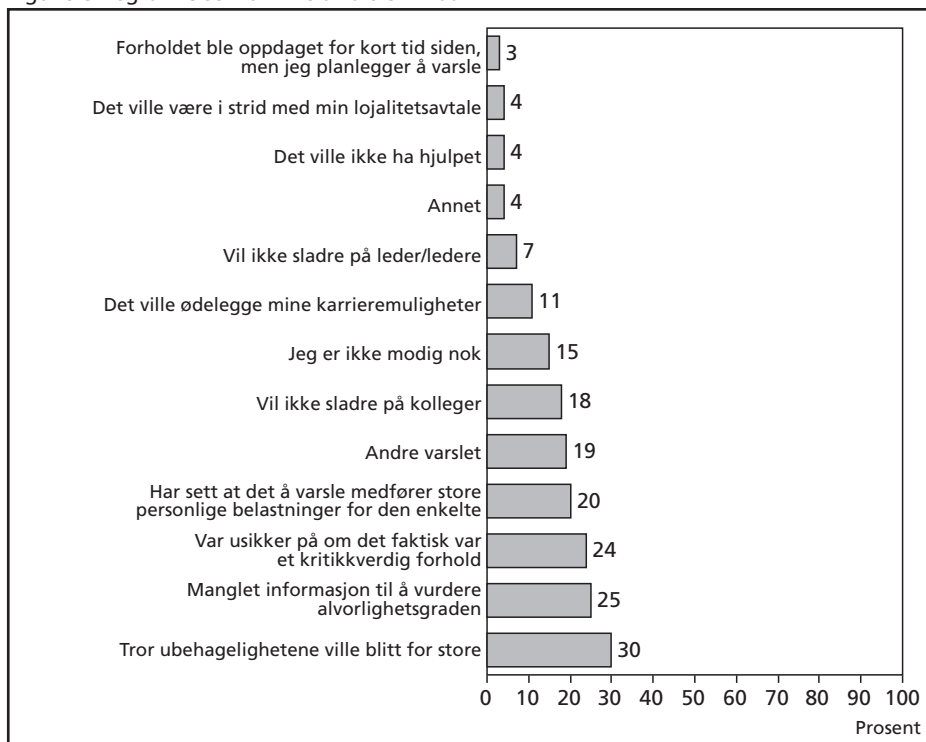
Hvorfor velger noen arbeidstakere å holde munn om kritikkverdige forhold? Holte (2009) viser hvordan ansatte lærer å forbli tause om arbeidsrelatert kritikk ved å gjennomgå ulike faser.¹⁴ I den første fasen blir man oppmerksom på noe kritikkverdig. I den andre fasen reflekterer den ansatte over ulike handlingsalternativer: skal hun eller han si fra, tie eller komme seg ut av organisasjonen ved å bytte jobb? Den tredje fasen er kjennetegnet av at en del av de arbeidstakerne som forsøker å si fra, ender opp i taushet. Her kan sanksjoner eller ignorering inntreffe. Enkelte kan være lenge i denne fasen, mens andre går direkte over i den fjerde fasen; taushet. Her ties kritikken i hjel. Den femte fasen er preget av «avledet oppmerksomhet», arbeidstakerens oppmerksomhet er rettet bort fra det kritikkverdige. Holtes materiale er kvalitativt, noe som gjør at man kan gå i dybden når man søker informantenes handlingsvalg og begrunnelser for disse. Vi har flere begrensninger. I utgangspunktet har vi 47 prosent som, i tråd med Holtes inndeling i fase to, har valgt å tie. Som det framgår av figur 5.3 er det ulike begrunnelser for ikke å varsle (med mulighet til å krysse av på flere alternativer).

Tre av ti har begrunnet sin taushet med at de tror ubehagelighetene ville blitt for store. Dernest svarer en av fire at de manglet informasjon til å vurdere alvorlighetsgraden, og nesten like mange har svart at de var usikre på om det faktisk var et kritikkverdig forhold. I den andre enden av skalaen ser vi de som svarer at forholdet ble oppdaget for kort tid siden, og at de planlegger å varsle, dernest har vi de som har svart at det ville ikke ha hjulpet, og kategorien annet. I kategorien annet (33 stykker) er de to hyppigste begrunnelsene at man tok opp forholdet direkte med den som var ansvarlig (8 stykker), og at man ikke varslet fordi «det var ikke mitt ansvar», et svaralternativ som kan kobles til Holtes (2009) femte fase – avledet oppmerksomhet. Det er også en av ti som svarer at det ville ødelegge karrieremulighetene deres i virksomheten.

I tråd med de ulike fasene til Holte (2009) kan den gruppen av de som har svart «det ville ikke hjulpet likevel» enklest plasseres i den fjerde fasen, taushet, der man gjennom erfaring har lært at det ikke nytter å påpeke feil, mangler og annen svikt, fordi det ikke

¹⁴ Holte benytter begrepet Curriculum Silentium.

Figur 5.3 Begrunnelser for ikke å varsle. N=884.



blir gjort noe med det uansett. Når det gjelder de som har svart at andre har varslet (19 prosent) eller at de planlegger å varsle (3 prosent), vil disse i de videre analysene bli tatt ut av gruppen «ikke varslere», fordi de ikke kan behandles som en taus gruppe. Vi står da igjen med 37 prosent (718 personer) som av ulike grunner har valgt å tie om det siste kritikkverdige forholdet de var vitne til, avdekket eller opplevde.

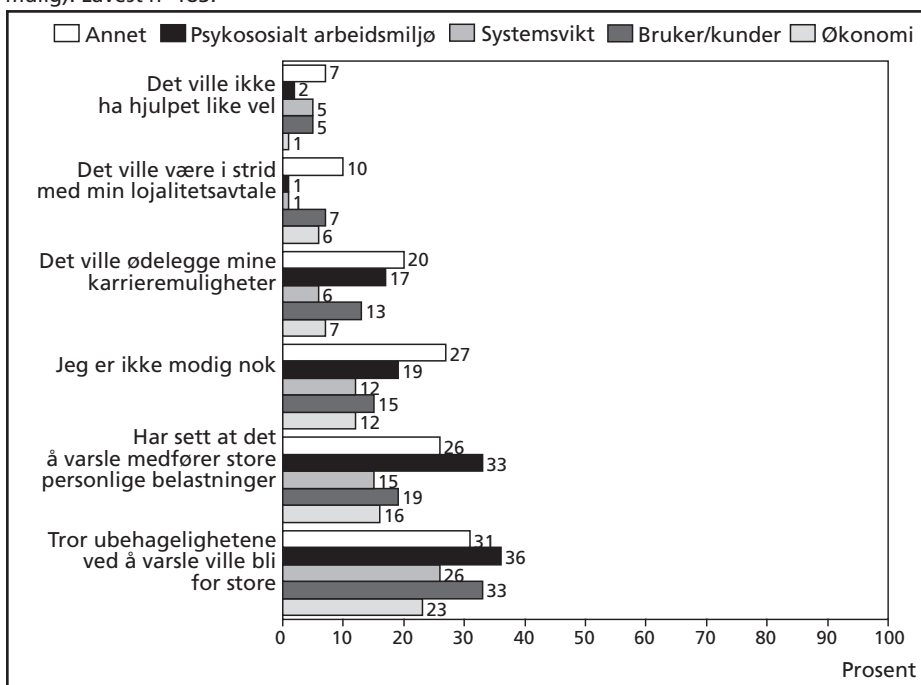
Vi har også undersøkt om de med lederoppgaver vurderer begrunnelsene i figur 5.3 annerledes enn øvrige arbeidstakere. Vi finner kun små forskjeller, men med ett unntak. I figuren ser vi at blant de tause svarer 30 prosent at de har unnlatt å varsle fordi de tror ubehagelighetene ville blitt for store. Når vi skiller ut lederne som egen gruppe øker andelen til 39 prosent. Hvorvidt dette innvirker på lederes varslingsaktivitet kommer vi tilbake til.

Større frykt forbundet med visse typer saker?

Vi er særlig opptatt av de som har svart at de ikke har varslet fordi ubehagelighetene ville blitt for store, de som har svart at de har sett at det å varsle medfører store personlige belastninger for den enkelte, de som har svart at de ikke er modige nok, de som svarer at varsling ville ødelegge karrieremulighetene deres eller ville være i strid med

lojalitetsavtalen, og de som begrunner sin taushet med at det ikke ville hjulpet likevel. Er det slik at det er knyttet mer ubehag til å varsle om noen saker framfor andre? Der- som vi går inn og ser på det siste kritikkverdige forholdet som respondentene har vært vitne til, har avdekket eller opplevd, kan vi lese ut av figur 5.4 hvordan de fordeler seg på ulike begrunnelser.

Figur 5.4 Ulike begrunnelser for ikke å varsle, etter type kritikkverdige forhold (flere kryss mulig). Lavest n=183.



Fire av de seks begrunnelsene vi har tatt med i figur 5.4 går på en eksplisitt frykt for represalier ved å varsle. Vi ser at 36 prosent av de som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd psykososiale arbeidsmiljøforhold, begrunnet valget om ikke å varsle med at de tror ubehagelighetene ved å varsle ville bli for store, og nesten like mange har svart at de har sett at det å varsle om denne typen kritikkverdige forhold medfører store personlige belastninger for den enkelte. Videre har de som er å finne i kategorien «annet» i større grad enn andre svart at de ikke er modige nok, at det å varsle ville ødelegge karrieremulighetene deres, at det ville være i strid med lojalitetsavtalen samt at det ikke ville hjulpet likevel. Det kan med andre ord se ut til at sakstype har betydning.

Hva avgjør valget om å varsle eller ikke?

En arbeidstaker som varsler vil kunne utfordre makt- og autoritetsstrukturer i en organisasjon (Miceli og Near 2002). Internasjonale studier finner at det ofte er sentralt plasserte arbeidstakere som varsler; høyt kvalifiserte arbeidstakere som tilhører kjernen i virksomheten (Glazer og Glazer 1989, Rothschild og Miethe 1999). Rothschild og Miethe (1999) framhever to forklaringer. For det første vil disse arbeidstakerne være mer opptatt av virksomhetens rykte enn andre arbeidstakere som befinner seg lenger nede i hierarkiet, noe som påvirker valget om å varsle. For det andre befinner høyt kvalifiserte arbeidstakere seg ofte i strategiske posisjoner som øker sannsynligheten for at kritikkverdige forhold kan avsløres. Dette antyder at varsling kan ha sammenheng med posisjon, roller og utdanning. Gitt en slik forståelse vil potensielle varslere være et begrenset antall arbeidstakere som besitter betydelige maktressurser (formelle og uformelle) som kommer til uttrykk i deres roller, verv og posisjoner i organisasjonen. Samtidig viser vår egen forskning at også arbeidstakere som *ikke* befinner seg i strategisk viktige posisjoner med maktressurser, velger å varsle om kritikkverdige forhold (Skivenes og Trygstad 2006). En viktig grunn er en opplevd lojalitet over brukere, kolleger og/eller samfunnet. Noe av forklaringen kan være at de yrkesgruppene som inngikk i våre tidligere undersøkelser, var arbeidstakere i sektorer som produserer sine tjenester i direkte samhandling med tjenestemottaker. Svikt i tjenestene vil derfor først og fremst avdekkes og erfares på «grasrotnivå» i virksomheten. En annen forklaring kan være at norske arbeidstakere i internasjonal sammenheng i større grad er delegert et mer vidtgående ansvar, noe som også blir forpliktende når det gjelder å rapportere om kritikkverdige forhold. En tredje forklaring kan være knyttet til innretningen på hoveddelen av norsk arbeidsliv.

Skivenes og Trygstad (2010) har fremmet en hypotese om at den manglende effekt maktressurser har på valget om å varsle eller ikke, kan forklares med at den organiserte delen av norsk arbeidsliv har noen maktutjevnerende mekanismer som begrenser effekten av blant annet utdanning. Eksempelvis innebærer det å være organisert en sikkerhet i form av at man har tillitsvalgte å henvende seg til, dersom det skulle oppstå problemer på arbeidsplassen. Skivenes og Trygstad finner også at organiserte i signifikant større grad varsler enn øvrige arbeidstakere (ibid.).

Et annet spørsmål er om type kritikkverdig forhold innvirker på tilbøyeligheten til å varsle. Vi har tidligere i dette kapittelet sett at de som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold i kategorien psykososiale arbeidsmiljøforhold, i større grad enn andre forklarer sin taushet med at de «har sett at det å varsle medfører store personlige belastninger». Samtidig så vi i figur 5.2 at svart arbeid og/eller skatteunndragelse var eksempler på saker som det i minst grad ble varslet om. I tabell 5.4 ser vi hva som øker sannsynligheten for å varsle. Vi har imidlertid valgt å ekskludere

de arbeidstakere som har svart at de ikke varslet fordi «andre varslet», og de som har svart at de «planlegger å varsle».

Tabell 5.4 Logistisk regresjon (Forward: conditional). Tilbøyeligheten til å varsle (0= ikke varslet, 1= har varslet).*

	Varslet B
Kjønn (0= kvinne, 1= mann)	-.311**
Fagorganisert (0= nei, 1= ja)	.427***
Leder (0=ja, 1= nei)	.508***
Tillitsverv (0=ja, 1= nei)	-.866***
Varslingsrutiner (0=nei, 1= ja)	.449***
Systemsvikt (0= nei, 1= ja)	.442***
Konstant	-.760
N	918
Log likelihood	1092.660
Nagelkerke R ²	.162
Cox & Snell R Square	.12

* Oversikt over alle variabler som inngår i modellen er å finne i vedlegg 2.

Analysemodellen har begrenset forklaringskraft, men viser like fullt noen interessante sammenhenger, og mangel på sådanne. For det første, sett i lys av diskusjonen over, ser vi at rolle i organisasjonen har sammenheng med valget om å varsle, men ikke entydig. Ledere, altså i denne sammenheng faglige ledere og ledere med begrenset personalansvar, er mindre tilbøyelig til å varsle enn øvrige arbeidstakere. Har man derimot verv som tillitsvalgt, verneombud eller som annen representant for de ansatte, øker sannsynligheten for at man varsler. Forklaringene kan være flere. For lederes del kan det tenkes at de har nok myndighet til å rette opp i forholdet selv. Det kan også være at ledere informerer om det kritikkverdige gjennom uformelle kanaler, og får løst saken eller forholdet på den måten. Ytterligere en forklaring kan være at ledere er mer forsiktige med å varsle, særlig hvis den ansvarlige er en lederkollega eller en overordnet. Når det gjelder begrunnelser for ikke å varsle, er det noen flere med lederoppgaver som svarer at de tror ubehagelighetene ville blitt for store enn øvrige, 39 versus 30 prosent. Dette indikerer at også frykt kan være en begrunnelse for taushet for en andel ledere. Ellers er det ikke nevneverdige forskjeller i begrunnelsene for å unnlate å varsle. Når tillitsverv øker varslingsaktiviteten, kan en forklaring være at det å varsle i stor grad ligger i rollen eller vervet. Tillitsvalgte skal ivareta de ansattes interesser. I den grad det skjer kritikkverdige forhold som rammer medlemmene, skal de reagere. Det samme kan sies om verneombudsrollen. I den grad arbeidsmiljøet er kritikkverdig, har verneombudet en plikt til å varsle om dette. I tillegg vil et tillitsverv gi større grad av beskyttelse, selv

om vi tidligere har påpekt at heller ikke verneombud er skjermet for sterke sanksjoner som følge av varsling (Skivenes og Trygstad 2005).

I likhet med hva Skivenes og Trygstad (2010) finner, viser tabell 5.4 at fagorganiserte varsler mer enn uorganiserte. Dette kan tolkes som at det å være fagorganisert også i noen grad betraktes som en beskyttelse, i den forstand at man har noen i ryggen dersom man skulle oppleve sanksjoner som følge av varslingen. En annen forklaring kan være den høye organisasjonsgraden blant ulike profesjonsgrupper, og at flere av disse vil føle seg forpliktet til å varsle dersom det kritikkverdige rammer brukerne.

Ellers ser vi at kjønn har betydning; det er større sjanse for at kvinner varsler enn menn. At kvinner varsler mer enn menn kan bero på bransjeforskjeller og arbeidets karakter. Som omtalt i kapittel tre finner vi ulike varslingsaktivitet i bransjene:

- Arbeidstakere i undervisning, barnehage, grunnskole og videregående opplæring, helseforetak og i pleie og omsorg samt sosial tjenesteyting i privat og offentlig sektor, varsler mer enn øvrige arbeidstakere.
- Arbeidstakere innen kultur og forskning i fristilte offentlig eide virksomheter og de som arbeider i IKT-sektoren, konsulenter, rådgivningsfirma, forskning eller liknende i privat sektor er de som i minst grad varsler.

Blant de som varsler mest er det en overrepresentasjon av kvinner, mens det blant de som varsler minst er en overvekt av menn. Arbeidstakere i undervisning, helseforetak og i pleie og omsorg samt sosial tjenesteyting i privat og offentlig sektor vil ha tett kontakt med brukerne. Vi vet fra tidligere forskning at kritikkverdige forhold som rammer brukerne utløser varsling (Skivenes og Trygstad 2005/2006). Som omtalt i kapittel 4 vil også flere av disse arbeidstakerne være underlagt en plikt til å varsle om eksempelvis omsorgssvikt eller feilbehandling.

Hva som er grunnen til den lave varslingsgraden i de nevnte bransjene, har vi ingen god forklaring på. Én begrunnelse kan imidlertid være at kritikkverdige forhold som rammer kundene framstår som mindre dramatiske, fordi man har et mer forretningsmessig forhold til tjenestene som leveres. Det kan også være at man i denne typen jobber arbeider så vidt selvstendig, at det å bry seg om kritikkverdige forhold som andre er ansvarlige for, oppfattes å være «utenfor mitt ansvarsområde». Når det gjelder den lave varslingsaktiviteten blant de i «forskning», kan en forklaring være at det er mer komplisert å vurdere alvorlighetsgraden ved det kritikkverdige dersom dette er knyttet til fagutøvelsen, både på grunn av spesialisering og på grunn av manglende innsyn.

Vi ser også at det å ha skriftlige varslingsrutiner påvirker varslingsaktiviteten. De som ikke har varslingsrutiner, vil med større sannsynlighet velge å la være å varsle. Sist men ikke minst ser vi at dersom det siste kritikkverdige forholdet du har var vitne til, avdekket eller opplevde var systemsvikt, er også sjansene større for at du varsler, sammenliknet med andre kritikkverdige forhold. I denne kategorien finner vi blant

annet brudd på instruksjoner for helse, miljø og sikkerhet, og vi finner bruk av ulovlige kjemikalier. Falkum mfl. (2009) peker på funn i samme retning. Det framgår at forhold som går på det fysiske arbeidsmiljøet i virksomheten, i større grad gjøres til en sak, behandles og endres til det bedre enn forhold som berører for eksempel det psykososiale arbeidsmiljøet.

Det som ikke kan leses ut av tabell 5.4, er at variabler som utdanning, ansiennitet, antall ansatte i virksomheten, ansettelsesforhold, sektortilhørighet og den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet ikke har noen innvirkning på tilbøyeligheten til å varsle. Ut fra et maktressursperspektiv er det særlig interessant at utdanning ikke har noen effekt, arbeidstakere med universitetsutdanning er med andre ord ikke mer tilbøyelig til å varsle enn arbeidstakere med videregående skole som sin høyeste formelle utdanning.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi blant annet sett på varslingsaktiviteten blant arbeidstakerne som inngår i denne undersøkelsen. Men for å varsle, må det være noe å varsle om.

Hvor stort er omfanget av kritikkverdige forhold?

I vårt utvalg har 34 prosent svart at de har vært vitne til, har avdekket eller opplevd ett eller flere kritikkverdige forhold de siste tolv månedene. Det er brudd på instruksjoner for helse, miljø og sikkerhet som rangeres høyest av de ulike kritikkverdige forholdene. 17 prosent har oppgitt dette. 1 prosent har svart at de har vært vitne til, har avdekket eller opplevd henholdsvis underslag og mottak av bestillinger eller korrupsjon. Det er videre kolleger som av flest trekkes fram som den ansvarlige for det kritikkverdige, etterfulgt av nærmeste leder og toppledelsen. For å kunne gjennomføre mer inngående analyser er de ulike kritikkverdige forholdene gruppert i fem. Det framgår at 6 prosent handler om økonomiske forhold, 35 prosent er bruker- eller kunderelaterte forhold, 38 prosent dreier seg om systemsvikt, 15 prosent om psykososiale arbeidsmiljøforhold mens 6 prosent av de forholdene man har vært vitne til, har avdekket eller opplevd er «annet».

Hvor mange arbeidstakere varsler?

53 prosent av de som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste tolv månedene har varslet om dette. Det forholdet som har utløst størst varslingsaktivitet, er bruk av ulovlige kjemikalier og vold mot brukere eller kunder,

mens svart arbeid eller skatteunndragelse og etnisk og seksuell trakassering av ansatte er de forholdene som det sjeldnest varsles om av de som opplever det.

Majoriteten av arbeidstakerne varsler først sin nærmeste leder. Så godt som ingen har varslet utenfor organisasjonens grenser ved første gangs varsel. Dette underbygger funn i andre undersøkelser. Norske arbeidstakere følger tjenestevei når de varsler om kritikkverdige forhold.

Hvorfor velger noen å ikke varsle?

I utgangspunktet har 47 prosent av de som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd et kritikkverdig forhold unnlatt å varsle. Den viktigste grunnen er at man tror ubehagelighetene ville bli for store. Det er imidlertid også 25 prosent som svarer at de manglet informasjon til å vurdere alvorlighetsgraden. Bilde av en taus andel nyanseres av at 19 prosent svarer at andre varslet, og ytterligere 3 prosent at forholdet ble oppdaget for kort tid siden, men at de planlegger å varsle. Når det gjelder kjennetegn ved arbeidstakerne og virksomheten, finner vi følgende sammenhenger som øker sannsynligheten for å varsle:

- At man er kvinne
- At man er fagorganisert
- Verv som tillitsvalgt, verneombud eller annen representant for de ansatte
- At man ikke har lederoppgaver
- Skriftlige varslingsrutiner
- De som har opplevd kritikkverdige forhold gruppert som systemsvikt

Variabler som utdanning, ansiennitet, antall ansatte i virksomheten, den hierarkiske plasseringen til den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet eller sektortilhørighet har ingen betydning når det gjelder varslingsaktivitet.

Det at skriftlige varslingsrutiner påvirker varslingsaktiviteten, er i utgangspunktet både et overraskende og positivt funn. Det viser at varslingsrutinene har en reell funksjon på arbeidsplassene. Selve testen kommer imidlertid i neste kapittel. Har varslingsrutiner også effekt på varslingseffektivitet og reaksjoner?

Kapittel 6 Hva skjer med saken og varsleren?

En drøy halvpart av de som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd et kritikkverdige forhold de siste tolv månedene, har varslet om dette. I dette kapittelet skal vi se nærmere på varslingens konsekvenser. Vi spør:

- Hvordan håndteres saken det varsles om?
- Hvilke reaksjoner får arbeidstakerne som varsler?

Igjen er vi opptatt av om varslingsrutiner har noen betydning, og om type sak det varsles om påvirker både varslingens effektivitet og konsekvensene for den som varsler.

Varslingseffektivitet

Med varslingseffektivitet menes hvorvidt saken det varsles om endres til det bedre, eller sagt med andre ord: om det hjelper å varsle. Er det type sak som avgjør? Er det trekk ved arbeidstakeren eller er det kjennetegn ved arbeidsplassen som har betydning? Ifølge Miceli mfl. (2008) foreligger det lite forskning om hva som gjør varsling effektivt, men noen studier peker på noen kritiske faktorer. En amerikansk arbeidstakerundersøkelse om etikk, National Business Ethics Study (NBES) med om lag 10 000 deltakere (Ethics Resource Center 2005) fant at måten kritikkverdige forhold håndteres på, påvirkes av organisasjonskulturen; organisasjonskultur kan med andre ord påvirke utfallet av en varslerprosess. Ledere har en helt sentral funksjon når det gjelder å legge til rette for en kultur preget av åpenhet, der det både er tid og muligheter til å diskutere ulike forhold man opplever som problematisk i sin hverdag.

Foreliggende forskning viser at norske arbeidstakere som varsler ser ut til å lykkes bedre enn det som rapporteres fra andre land (jf. kapittel 2). Skivenes og Trygstad (2006) fant at 64 prosent av kommunale arbeidstakere svarte at varslingen forårsaket en eller annen form for endring til det bedre. Nye rutiner eller nye metoder for å løse problemer var det mest vanlige, men det var også varslere som svarte at de hadde fått økte økonomiske ressurser og at ledere og kolleger var omplassert som følge av varslingen. Som omtalt i kapittel 2 fant Miceli og Near (2002:463) at 31 prosent av de som varslet trodde at deres handling hadde resultert i en endring til det bedre – at det

kritikkverdige var blitt løst, delvis løst eller mest sannsynlig ville bli løst. I Matthiesen mfl. (2008:50) sin studie svarte 27 prosent at det kritikkverdige forholdet ble avsluttet, og 24 prosent at det ble redusert. 29 prosent oppga at forholdet «forble uendret», mens 2 prosent svarte at det økte. 19 prosent var usikre eller svarte at de ikke visste hva som hadde skjedd med saken. I vår undersøkelse finner vi at:

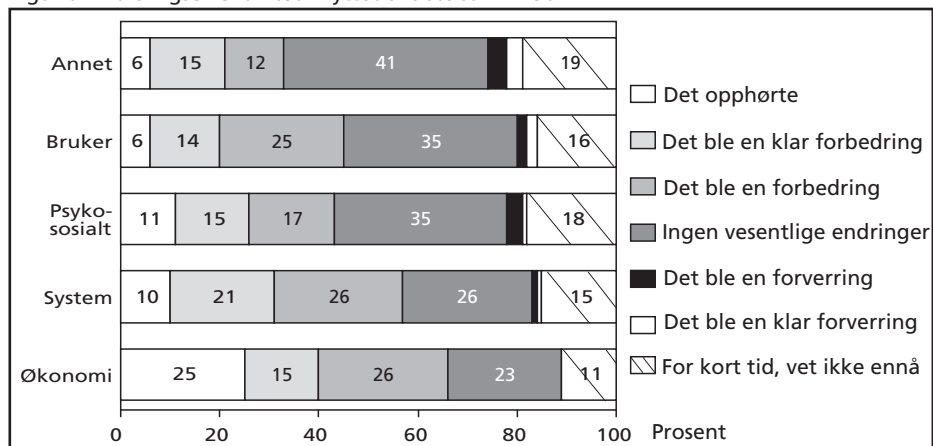
- 9 prosent svarer at forholdet opphørte
- 17 prosent svarer at det ble en klar forbedring
- 23 prosent svarer at det ble en forbedring
- 32 prosent svarer ingen vesentlig endring
- 2 prosent svarer at det ble en forverring
- 1 prosent svarer at det ble en klar forverring
- 16 prosent svarer at de varslet for kort tid siden, og at det er for tidlig å vite

Det er altså en snau halvpart som svarer at forholdet enten opphørte helt eller at det ble en forbedring. I likhet med Matthiesen mfl. (2008) har også vi en stor andel som svarer at det å varsle ikke resulterte i noen vesentlig endring, verken til det bedre eller det verre. Videre svarer 3 prosent at forholdet enten ble forverret eller ble klart forverret.

Vi finner noen forskjeller mellom sektorene når det gjelder varslingseffektivitet. Arbeidstakere i privat sektor har i større grad svart at forholdet ble forbedret (63 prosent) enn arbeidstakere i de øvrige sektorene. Dårligst ut i så måte kommer arbeidstakere i statlig sektor (49 prosent) og ansatte i fristilte offentlige selskaper (48 prosent).

I hvilken grad er varslingseffektivitet relatert til type sak det varsles om? I figur 6.1 har vi igjen tatt utgangspunkt i siste sak det ble varslet om, og vi ser hvorvidt det å varsle om saker i de ulike gruppene har medført endringer til det bedre eller verre.

Figur 6.1 Varslingseffektivitet knyttet til siste sak. N=987.



Det som i størst grad avstedkommer endringer til det bedre, er varsler om økonomiske forhold; 66 prosent har svart at det ble en forbedring, en klar forbedring eller at det opphørte. Dernest følger forhold som berører systemsvikt, der den tilsvarende andelen er 57 prosent. Det som i minst grad avstedkommer endringer til det bedre, er varsler om «annet». Vi har tidligere omtalt at det her blant annet dreier seg om kritikkverdige forhold knyttet til brudd på arbeidstidsbestemmelsene og manglende kompensasjon for overtid samt destruktiv ledelse, det vil si en ganske sammensatt kategori.

Hva påvirker varslingseffektiviteten?

Vi har tidligere omtalt funn som viser at organisasjonskultur påvirker varslingseffektiviteten. Organisasjonskultur kan måles ved hjelp av ulike holdningsvariabler. Det er metodisk problematisk å inkludere denne typen variabler som indikatorer i en regresjonsmodell. Begrunnelsen er blant annet at det vil være vanskelig å tolke retningen. Påvirker variabler som måler oppfatninger knyttet til organisasjonskultur varslingseffektiviteten, eller kan det være at varslingseffektiviteten påvirker oppfatninger knyttet til organisasjonskultur; med andre ord et «høna eller egget»-spørsmål. Derfor undersøker vi først om trekk ved arbeidstakeren, trekk ved virksomheten og type kritikkverdig forhold det er varslet om påvirker hvorvidt en sak eller forhold endres til det bedre eller verre. Dette kan leses ut av tabell 6.1. Vi har her utelatt de som har svart at de varslet for kort tid siden, og at det er for tidlig å vite.

Tabell 6.1 Lineær regresjon, stepwise) – varslingseffektivitet. 1=det opphørte, 6= det ble en klar forverring.*

Modell	B-verdi	T-verdi
Konstant	2.2	8.499***
Utdanning	.163	2.95***
Tillitsverv (0= ja, 1= nei)	.205	2.197**
Varslingsrutiner (0= nei, 1= ja)	-.309	-5.865***
Tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen (0=nei, 1=ja)	-.117	-3.066***
Antall ansatte i virksomheten	.067	2.279**
Ansvarlig for det kritikkverdige forholdet (1=underordnet, 6= styret)	.231	6.385***
Varsel om bruker-/kunderelaterte forhold (0= nei, 1= ja)	.403	4.233***
Justert R ² =.241, F-verdi=22.869		

* Oversikt over alle variabler som inngår i modellen er å finne i vedlegg 2

Modellen i tabell 6.1 viser hvilke indikatorer som påvirker varslingseffektiviteten. Den indikatoren som har størst innvirkning er den hierarkiske plasseringen til den eller de som var ansvarlige for det kritikkverdige forholdet. Jo høyere plassert den ansvarlige er,

jo mindre effektivt vil det være å varsle. Dernest følger varslingsrutiner. Arbeidstakere som har skriftlige varslingsrutiner på sin arbeidsplass, svarer at varslingen har vært effektiv – forholdet eller saken ble endret til det bedre eller opphørte. Den indikatoren som har den tredje sterkeste effekten er varsel om bruker- eller kunderelaterte forhold. De som har varslet om denne typen forhold, vil også i mindre grad oppleve at forholdet endres til det bedre, enn de som har varslet om økonomi, systemsvikt eller psykososiale arbeidsmiljøforhold. Vi mangler gode forklaringer på hvorfor, men i kapittel 5 så vi at varslingsaktiviteten er høy i helseforetakene og i pleie og omsorg og sosial tjenesteyting. I de to siste bransjene vet vi at det ofte er et stort sprik mellom pleie- og omsorgsmottakerens behov og tilgjengelige ressurser i virksomheten til å yte god pleie og omsorg. Det er derfor ikke uvanlig at det oppstår uenighet om hva som er et akseptabelt nivå på den pleien og omsorgen som blir gitt, noe som *kan* være en av forklaringene på lavere varslingseffektivitet (jf. Skivenes og Trygstad 2006).

Tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen har også betydning. Arbeidstakere uten tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte på arbeidsplassen, oppnår i mindre grad endring enn øvrige arbeidstakere. Vi skal komme tilbake til betydningen av varslingsrutiner, den hierarkiske plasseringen til den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet og tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen avslutningsvis i dette kapittelet.

Vi ser imidlertid også at de uten tillitsverv i mindre grad oppnår endring når de varsler. Begrunnelsene kan være flere. Tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte vil som regel ha en sterkere stemme i virksomheten, både fordi de i kraft av vervet representerer flere enn seg selv, fordi de har kanaler der de kan fremme sitt varsel mer effektivt enn de fleste andre ansatte, og ikke minst fordi det i stor grad ligger til rollen å skulle være en vaktbikkje – og eksempelvis varsle. Signifikansnivået er imidlertid her på 5-prosentnivå. Vi ser at antall ansatte har et tilsvarende signifikansnivå. Like fullt, jo større virksomheten er i antall ansatte, jo lavere er varslingseffektiviteten. Igjen mangler vi gode forklaringer, men det vil kunne være en risiko for at varsler i større grad «drukner» i store virksomheter og i mindre grad blir tatt fatt i, eksempelvis grunnet uklare ansvarsforhold og/eller stort arbeidspress i organisasjonen. Ytterligere en forklaring kan være at det for arbeidstakeren som varsler er vanskeligere å se effekten av sitt varsel i store enn i små virksomheter, der alt er mer gjennomskiktig.

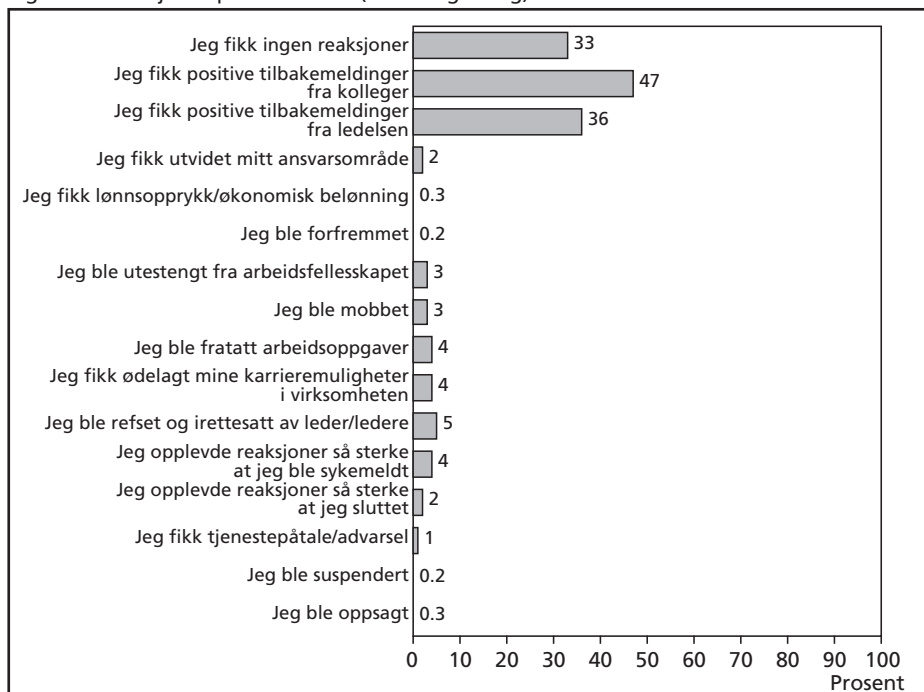
Sist men ikke minst er utdanningens effekt interessant. Jo høyere utdanning varsleren har, jo mindre endring vil han eller hun oppnå ved å varsle, alt annet likt. Dette er i utgangspunktet overraskende. Man kunne anta at arbeidstakere med lang utdanning sitter i mer sentrale posisjoner, noe som også vil kunne påvirke beslutningstakere, eller de med myndighet til å gjøre noe, i større grad. Slik er det imidlertid ikke her, og som allerede nevnt har vi funnet det tilsvarende i tidligere studier (Skivenes og Trygstad 2010). I tråd med Miethes (1999) hypotese kan en forklaring være at en mer strategisk posisjon øker mulighetene for at de kritikkverdige forhold som man er vitne til, opplever eller avdekker, også er en større trussel for virksomhetens legitimitet, dersom de

skulle bli offentlig kjent. Det å la være å agere på denne typen varsel kan derfor være en strategi som benyttes av de som føler seg truet; det å ignorere et varsel kan på kort sikt føre til at saken eller hendelsen ikke belyses og får oppmerksomhet. Det er imidlertid utallige eksempler som viser at en slik strategi sjelden er vellykket på lang sikt.

Blir varslerne straffet?

Som omtalt i kapittel 2 viser internasjonal forskning at det er svært risikabelt å varsle, og at varslerne ofte møtes med sterke sanksjoner. I den norske forskningen er tallene mer oppløftende. I Fafos undersøkelse fra 2005 fant vi at 17 prosent hadde fått negative reaksjoner (Skivenes og Trygstad 2006), mens Matthiesen mfl. fant en andel på 18 prosent. I figur 6.2 kan vi se hvordan vårt uvalg har vurdert reaksjonene de fikk under og i etterkant av sin siste varsling.

Figur 6.2 Reaksjoner på siste varsel (flere valg mulig). N=987.



Den hyppigst erfarte reaksjonen er positive tilbakemeldinger fra kolleger (47 prosent), positive tilbakemeldinger fra ledelsen (36 prosent), og ingen reaksjoner (33 prosent). Når det gjelder ulike former for belønning som konsekvens av varslingen, er det 2

prosent som svarer at de fikk utvidet sitt ansvarsområde, mens de som har svart at de ble forfremmet og fikk lønnsopprykk eller annen økonomisk belønning, kun teller henholdsvis 0,2 og 0,3 prosent. Når det gjelder negative reaksjoner, er det 5 prosent som har svart at de ble refset og irettesatt av leder eller ledere. 4 prosent har svart at de ble fratatt arbeidsoppgaver, fikk ødelagt sine karrieremuligheter og opplevd så sterke reaksjoner at de ble sykemeldte. Det er også noen, om enn få, som har svart at de ble sagt opp fra sin stilling (0,3 prosent) eller ble suspendert (0,2 prosent).

Som det framgår av figur 6.2 var flere svaralternativer mulig. Man kan med andre ord både ha krysset av på positive og negative reaksjoner. I vårt materiale finner vi eksempelvis arbeidstakere som svarer at de har blitt refset og irettesatt av leder samtidig som de har fått positive tilbakemeldinger fra kolleger, og vice versa. På bakgrunn av fordelingen i figuren har vi konstruert en ny variabel med fire ulike svaralternativer:

- Verdi 1 inneholder alle de respondentene som har fått entydige positive reaksjoner; 55 prosent,
- verdi 2 inneholder de som har svart at de ikke fikk noen reaksjoner på sin varsel; 32 prosent,
- verdi 3 inneholder de som både har fått positive og negative reaksjoner; 5 prosent,
- verdi 4 er de som har fått entydig negative reaksjoner; 8 prosent.

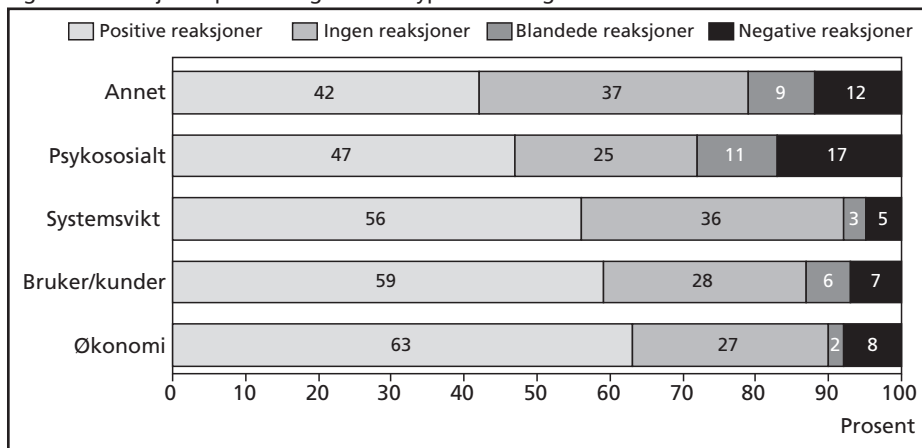
Hvis vi slår sammen de som har fått blandede og entydig negative reaksjoner får vi en andel på 13 prosent. Andelen er lavere enn hva Matthiesen mfl. (2008) og Skivenes og Trygstad (2006) fant i sine undersøkelser. Om den lave andelen skyldes utvalget eller det at arbeidstakerne har tatt utgangspunkt i siste sak de varslet om, er uvisst. De som har fått negative reaksjoner har også fått spørsmål om hvorvidt reaksjonene var så sterke at de har vurdert å søke vern mot gjengjeldelse (jf. aml § 2-5). 12 prosent har svart ja, 30 prosent nei, mens 13 prosent har svart vet ikke. I tillegg er det en stor andel på 45 prosent som har svart at de ikke har kunnskap om bestemmelsene om vern mot gjengjeldelse. Dette siste er nok et eksempel på manglende kunnskap om arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser, og det vern som er gitt der.

I forrige avsnitt så vi at arbeidstakere i privat sektor i noe større grad enn andre svarte at det kritikkverdige forholdet de varslet om siste gang ble endret til det bedre, sammenliknet med øvrige arbeidstakere. Sektortilhørighet mistet imidlertid sin effekt når andre variabler ble trukket inn i analysen (jf. tabell 6.1). Når det kommer til reaksjoner, er bildet et litt annet. Hvis vi tar utgangspunkt i de som har fått henholdsvis entydig positive og negative reaksjoner, finner vi at arbeidstakere i kommunal sektor i størst grad svarer at de har fått entydig positive reaksjoner (68 prosent), mens arbeidstakere i fristilte offentlig eide virksomheter er de som i minst grad har svart dette (46 prosent). Når det gjelder entydig negative reaksjoner, er disse hyppigst erfart blant arbeidstakere

i privat sektor (10 prosent), og minst i kommunal sektor og i fristilte offentlig eide virksomheter (5 prosent).

Vi er imidlertid også interessert i å undersøke om hvorvidt hva man har varslet om, har noen innvirkning på reaksjonene. I figur 6.3 ser vi hvordan reaksjonene fordeler seg i hver av de fem kategoriene av kritikkverdige forhold.

Figur 6.3 Reaksjoner på varslingen etter type sakskategori det er varslet om



Når det gjelder sakstype, er det forhold som går på økonomi som avstedkommer mest positive reaksjoner, dernest følger bruker- eller kunderelaterte forhold og systemsvikt. Det er et lite hopp ned til psykososiale arbeidsmiljøforhold og annet-kategorien. Vi ser også at andelen av henholdsvis blandede og negative reaksjoner er størst for psykososiale arbeidsmiljøforhold.

I tråd med Miethe (1999) skulle vi anta at forhold som berører økonomi ville bli straffet hardere enn forhold som berører det psykososiale arbeidsmiljøet, fordi skadene for virksomheten hvis forholdet blir offentlig kjent, vil kunne være større. Så langt tyder våre data på en annen sammenheng. Men for å være på den sikre siden, har vi undersøkt om dette endrer seg dersom vi utelater «tyveri av virksomhetens eiendeler» i kategorien økonomi. Andelen som har fått entydige positive reaksjoner synker noe, til 59 prosent, mens andelen som har fått blandede eller entydig negative reaksjoner øker med 2 prosent. Effektene er med andre ord ikke dramatiske. Vi velger derfor å beholde «tyveri» i denne kategorien. Det er også grunn til å minne om at det har vært flere høyt profilerte saker i media som har handlet om psykososiale kritikkverdige forhold som har rammet både organisasjoners og virksomheters omdømme hardt.

Hva påvirker reaksjonene?

På lik linje med hva som påvirker varslingseffektiviteten skal vi undersøke hva som synes å ha innvirkning på de reaksjonene som varsleren får som konsekvens av sitt varsel. I tabell 6.2 ser vi at både trekk ved arbeidstakerne og trekk ved virksomheten har betydning.

Tabell 6.2 Lineær regresjon (stepwise) – hva påvirker reaksjonene? 1=entydig positive, 4=entydig negative. N=987.*

Modell	B-verdi	T-verdi
Konstant	2.428	10.218***
Kjønn (0=kvinne, 1=mann)	-.169	-2.268**
Varslingsrutiner (0=nei, 1=ja)	-.187	-4.587***
Tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen (0=nei, 1=ja)	-.079	-2.653***
IA-avtale (0=nei, 1=ja)	-.293	-3.133***
Ansvarlig for det kritikkverdige forholdet (1=underordnet, 6=styret)	.103	3.578***
Gjennomført omorganisering (0=nei, 1=ja)	.163	2.156**
Varsel om psykososiale arbeidsmiljøforhold	.228	2.085**
Justert R ² =.15, F-verdi=14.75		

* Se vedlegg 2 for oversikt over alle variabler som inngår i modellen.

Modellen har begrenset forklaringskraft, men vi ser at varslingsrutiner innvirker på reaksjonene. De som har skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen, vil i større grad oppleve positive reaksjoner som følge av sin varslings enn andre. Dernest ser vi nok en gang at den hierarkiske plasseringen til den ansvarlige har betydning. Er den ansvarlige styret eller en toppleder, vil arbeidstakeren som varsler med større sannsynlighet bli møtt med sanksjoner, enn dersom den ansvarlige er en underordnet eller kollega. Derimot er tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen en indikator som innvirker positivt på reaksjonene. De uten dette står i større fare for å bli straffet enn andre.

At kvinner straffes hardere enn menn kan trolig igjen forklares med hvor i arbeidsmarkedet vi finner flest kvinner, som blant annet er i de tidligere omtalte helseforetakene, i pleie og omsorg og i sosial tjenesteyting. I foregående avsnitt refererte vi til en mulig konflikt mellom forsvarlig pleie og omsorg og tilstrekkelige ressurser. Videre at det kan være høyst ulike oppfatninger om hva som er et kvalitativt godt nok tilbud. Dette kan være en forklaring på hvorfor kjønn påvirker reaksjonene. Samtidig svekkes hypotesen ved at den sakstypen som i størst grad påvirker reaksjonene i negativ retning, er varsel om psykososiale arbeidsmiljøforhold. På den annen side vil trolig det å eksempelvis ha svært ulike oppfatninger av tjenestekvalitet på sikt kunne ha negativ innvirkning på det psykososiale arbeidsmiljøet, i den forstand at mobbing av de som har divergerende oppfatninger om hva som er godt og dårlig, vil kunne bli resultatet. I den

forbindelse finner Einarsen og Pedersen (2007) at risikoen for mobbing og trakassering framstår som større på arbeidsplasser preget av konflikt og uklar arbeidsorganisering. Det at psykososiale arbeidsmiljøforhold straffes hardest, har trolig å gjøre med trekk ved arbeidsplassen. Når mobbing, seksuell og etnisk trakassering forekommer, vil også arbeidsplassen være preget av fraværende ledelse og et dårlig ytringsklima. Einarsen mfl. (2004) finner at arbeidstakere som opplever mobbing i flere tilfeller forteller at dette startet etter at de hadde tatt opp et kritikkverdig forhold ved arbeidsplassen.

Vi ser også at IA-avtale har betydning. Dette er for så vidt oppløftende, og kan tolkes som at IA-avtalen bidrar til et klima der det er lav risiko for å fremme varsler om kritikkverdige forhold. Annen forskning har imidlertid påvist en klar sammenheng mellom *problemomfang* og sannsynligheten for å være IA-virksomhet (Midtsundstad 2005, Trygstad 2006). Vi skal derfor være forsiktige med å trekke bastante konklusjoner. Like fullt viste en undersøkelse av virksomhetenes sosiale ansvar at en drøy halvpart av de som hadde inngått IA-avtale, svarte at de hadde endret praksis i retning av å være mer tilretteleggende og inkluderende etter avtaleinngåelsen (Trygstad 2006). Dette kan tolkes som at virksomhetene også forholder seg aktivt med hensyn til å etterleve de etiske forpliktelsene som ligger til grunn for IA-avtalen.

Arbeidstakere som har vært gjennom omorganiseringer, framstår som mer utsatt for straff enn andre. Vi har imidlertid sett (kap. 3) at vurderinger av ytringsklima kun har svak sammenheng med organisasjonsendringer. Det er derfor manglende grunnlag for å forklare dette med at aksepten for kritikk og varsling blir lavere i virksomheter som har vært gjennom endringer. En annen grunn kan være knyttet til uklare ansvarsforhold, noe som kan gjøre arbeidstakerne mer utsatt for sanksjoner. I perioder med store endringer vil gjennomsiktigheten i en virksomhet bli dårligere, noe som også kan bety at de som varsler, kan bli forsøkt sanksjonert til taushet uten at dette er synlig i organisasjonen. Ytterligere en forklaring kan være at organisasjonsendringer tidvis utløser konflikt og maktkamp knyttet til fordeling av blant annet oppgaver, ansvarsområder og ressurser. For noen vil varsling da kunne framstå som et virkemiddel for å få stoppet eller endret en beslutning. For andre kan det bli viktig å bringe varsleren til taushet for å få igjennom sin sak.

Om å varsle igjen

Samlet er det altså 13 prosent i vår undersøkelse som får entydig negative eller blande reaksjoner på sin varsling. Det er også en stor andel (32 prosent) som svarer at de ikke har fått noen reaksjoner. Vil de som har varslet gjøre det igjen? 83 prosent svarer ja, 4 prosent svarer nei, mens 13 prosent svarer vet ikke. Hvis vi kun ser på de som har svart henholdsvis ja og nei, finner vi en klar sammenheng med reaksjoner. De som har fått negative reaksjoner på sin varsling, svarer også i langt større grad at de ikke vil varsle igjen (Pearsons korrelasjonskoeffisient 0.36**). Negative reaksjoner har med andre ord

en taushetsfremmende effekt på arbeidstakere som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde være stoppet.

Ytringsklima og varsling

Er det slik at den alminnelige muligheten for å ytre seg på arbeidsplassen har betydning for tilbøyeligheten til å varsle, hvordan varselet håndteres og hva som skjer med arbeidstakeren som varsler? I tidligere undersøkelser har vi vært opptatt av virksomhetens ytringsklima, og vi betrakter ytringsklima som en vesentlig bestanddel i begrepet organisasjonskultur (Skivenes og Trygstad 2006, Ethics Resource Center 2005). Svært kort definert er et godt ytringsklima å forstå som at man kan si ifra om bekymringer til leder og kollega uten å bli straffet for det. Mer punktvis kan det operasjonaliseres som:

- Arbeidstakeres muligheter til å diskutere arbeidsrelevante problemstillinger vedrørende:
 - Tjenestetilbudet/produksjon/produktet
 - Arbeidssituasjon – organisering og utvikling på arbeidsplassen
 - Ledelse og arbeidsmiljø
- Mulighet til å fremme innsigelser og kritiske synspunkter
- Muligheten til å være samfunnsengasjert også på eget arbeidsfelt

Ytringsklima refererer ikke til et bestemt nivå eller omfang av diskusjoner som føres på en arbeidsplass, men er snarere å forstå som en dynamisk størrelse som trenger å dyrkes og ivaretas (Skivenes og Trygstad 2006). Til tross for at ledere har et overordnet ansvar for å tilrettelegge for et godt ytringsklima, har også tillitsvalgte, verneombud og arbeidstakere et felles ansvar for å skape et klima for å ta opp saker på arbeidsplassen. Det er i fellesskap man kan identifisere hva som er tålegrensen i et arbeidsmiljø når det gjelder *hvordan* man diskuterer, *hva* som tas opp og *når* ting tas opp.

I kapittel 3 presenterte vi hvordan deltakerne i denne undersøkelsen vurderer ulike sider av ytringsklimaet på arbeidsplassen, og vi konstruerte to indekser som vi betegnet som henholdsvis godt og dårlig ytringsklima. I tabell 6.3 ser vi sammenhengen mellom ytringsklima, varsling, varslingens effektivitet og varslingens konsekvenser for arbeidstakeren som varsler.

Resultatene i tabell 6.3 viser noen ganske klare sammenhenger mellom kvaliteten på ytringsklimaet, varslingsaktivitet, varslingseffektivitet og konsekvenser. Arbeidstakere som vurderer sitt ytringsklima som godt, vil også med større sannsynlighet ha varslet, de vil i større grad svare at varslingen var effektiv og de vil i større grad ha fått positive reaksjoner under eller i etterkant av sitt varsel. Særlig sterk er sammenhengen mellom varslingens konsekvenser og ytringsklima.

Tabell 6.3 Pearsons korrelasjonsanalyse av ytringsklima, varsling, effektivitet og konsekvenser.*

	Varslet	Varslingens effektivitet	Varslingens konsekvenser
Godt ytringsklima	.21*** 1565	.37*** 764	.41*** 915
Dårlig ytringsklima	-.14*** 1558	-.265*** 759	-.27*** 909

* I motsetning til tabell 5.4 i kapittel 5, har vi her snudd varslingsvariabelen. De som har varslet har fått verdien 0, og de som ikke har varslet har fått verdien 1. Indeksene for godt og dårlig ytringsklima går fra 1=helt enig, til 5=helt uenig. Se for øvrig kapittel 3 og figur 3.1 for nærmere beskrivelse.

Dersom vi ser på sammenhengene mellom dårlig ytringsklima og de øvrige variablene, viser de også sammenhenger, men ikke like sterke. Sammenhengene viser like fullt at arbeidstakere som vurderer sitt ytringsklima som dårlig, i mindre grad vil ha varslet, de vil i mindre grad ha svart at varslingen var effektiv, og de vil i større grad ha blitt sanksjonert under og i etterkant av sitt varsel.

Sammenhengene i tabell 6.3 sier ingen ting om årsak – virkning. Det kan eksempelvis være at arbeidstakere som har opplevd sterke sanksjoner på sin varsling også vil vurdere ytringsklimaet som dårlig. Like fullt, på bakgrunn av sammenhengene er det rimelig å konkludere med at det kan være mer risikabelt å varsle dersom ytringsklimaet på arbeidsplassen er preget av ledere og kolleger som møter deg med uvilje dersom du kommer med kritikk om forhold på jobben, dersom viktige diskusjoner først og fremst foregår i uformelle fora, og dersom det generelt er for lite tid til faglige diskusjoner på arbeidsplassen.

Oppsummering

To svært viktige spørsmål når temaet er varsling, er om det hjelper og hvilke reaksjoner en arbeidstaker utsettes for når hun eller han påtar seg oppgaven om å varsle om forhold som er alvorlige og kritikkverdige.

Hvordan blir varslersaker håndtert?

Hjelper det å varsle? I dette kapittelet har vi vært opptatt av varslingseffektiviteten. Vi har sett at nesten 50 prosent av arbeidstakerne har svart at forholdet enten opphørte, at det ble en klar forbedring eller at det ble en forbedring. Samtidig svarer nesten en av tre at varselet ikke medførte noen vesentlig endring, mens 3 prosent svarer at forholdet enten ble forverret eller klart forverret. Endelig har 16 prosent svart at forholdet

ble oppdaget for kort tid siden, og at det derfor er for tidlige å vite. At andelen som svarer at forholdet ikke endres i særlig grad er så vidt stor, sender tvilsomme signaler til arbeidstakerne om hvorvidt det er noen vits i å varsle. Det er også helt klart negativt at en andel, til tross for at den er liten, svarer at forholdet ble forverret etter at de hadde varslet. Når vi ser på hva som påvirker varslingseffektiviteten, finner vi følgende:

- Varslingsrutiner på arbeidsplassen høyner varslingseffektiviteten
- Tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen høyner varslingseffektiviteten
- Jo høyere posisjon den ansvarlige for det kritikkverdige har, jo lavere varslingseffektivitet
- Arbeidstakere med høy utdanning har lavere varslingseffektivitet enn de med lav
- Bruker- eller kunderelaterte forhold har lavere varslingseffektivitet
- Jo større virksomheten er i antall ansatte, jo lavere varslingseffektivitet
- Tillitsvalgte, verneombud med mer gir høyere varslingseffektivitet enn andre

De to siste har et signifikansnivå på 5 prosent. Det mest overraskende er at utdanning påvirker varslingseffektiviteten i negativ retning. Vi har blant annet relatert dette til at de med høy utdanning ofte sitter strategiske plassert i virksomheten. Dersom det kritikkverdige forholdet det er varslet om utgjør en trussel for virksomhetens legitimitet, vil det å ignorere varslet framstå som en strategi for å hindre at forholdet blir offentlig kjent.

Det at bruker- eller kunderelaterte forhold i mindre grad fører til endring enn andre sakstyper har vi forklart ved et sprik mellom pleie- og omsorgsmottakerens behov og tilgjengelige ressurser i virksomheten til å yte god pleie og omsorg. Dette kan utløse varslingsaktivitet, men ikke nødvendigvis varslingseffektivitet.

Våre funn viser videre at jo større virksomheten er i antall ansatte, jo lavere er varslingseffektiviteten. To forklaringer som er trukket fram er at varslet drukner i en hel mengde andre saker. Videre at effekten av å varsle kan være mindre iøynefallende i store virksomheter. At de med tillitsverv oppnår større varslingseffektivitet har vi både forklart ut i fra rollen som vaktbikkje og tilgangen på kanaler.

Hvilke reaksjoner får arbeidstakerne som varsler?

Den hyppigst erfarte reaksjonen som varslere får, er positive tilbakemeldinger fra kolleger og ledere eller ingen reaksjoner. Det er imidlertid også arbeidstakere som sanksjoneres hardt som følge av sitt varsel. 5 prosent har svart at de ble refset og irettesatt av ledelsen, og nesten like mange har svart at de fikk reaksjoner så sterke at de ble sykemeldt og/eller fikk ødelagt sine karrieremuligheter. Det å varsle er med andre ord

ikke risikofritt i Norge, selv om andelen negative reaksjoner er lavere enn hva andre internasjonale studier rapporterer om. Dersom vi slår sammen alle de ulike reaksjonene, ser vi at 55 prosent har fått entydig positive reaksjoner, 32 prosent har ikke fått noen reaksjoner, 5 prosent har fått blandede reaksjoner, mens 8 prosent har fått entydig negative reaksjoner. Blant de som har fått entydige negative reaksjoner, svarer 12 prosent at de har vurdert å søke vern mot gjengjeldelse, i tråd med arbeidsmiljølovens § 2-5. 45 prosent er imidlertid ukjent med denne bestemmelsen. Ellers finner vi at følgende påvirker reaksjonene i negativ retning:

- Om man er kvinne
- Om man ikke har varslingsrutiner på arbeidsplassen
- Om man ikke har tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen
- Om den ansvarlige for det kritikkverdige har en høy posisjon i hierarkiet
- Om man ikke har IA-avtale
- Om man har gjennomført omorganiseringer
- Om man har varslet om psykososiale arbeidsmiljøforhold

En forklaring på at kvinner straffes hardere enn menn kan ha å gjøre med hvor i arbeidsmarkedet vi finner flest kvinner. Kvinner er sterkt representert i blant annet helseforetakene, i pleie og omsorg og sosial tjenesteyting. Den tidligere omtalte konflikten mellom forsvarlig pleie og omsorg og tilstrekkelige ressurser samt ulike oppfatninger om hva som er et kvalitativt godt nok tilbud kan medføre at reaksjonene blir harde. I kapittel 5 viste vi til at det er særlig risikabelt for varsleren dersom det er uenighet knyttet til om et forhold faktisk er kritikkverdig eller ikke.

Når psykososiale arbeidsmiljøforhold straffes hardest, har dette trolig å gjøre med trekk ved arbeidsplassen. Der mobbing, seksuell og etnisk trakassering forekommer, vil også arbeidsplassen være preget av en ledelse som er fraværende både i fysisk og psykisk forstand og et dårlig ytringsklima.

Vi ser også at IA-avtale har betydning. En forklaring kan være at virksomhetene forholder seg aktivt med hensyn til å etterleve de etiske forpliktelsene som ligger til grunn for IA-avtalen, og at det å jobbe for et godt ytringsklima prioriteres.

Arbeidstakere som har vært gjennom omorganiseringer, framstår som mer utsatt for straff enn andre. Vi har blant annet knyttet dette til uklare ansvarsforhold og maktkamper i kjølvannet av omorganiseringer, noe som kan gjøre arbeidstakerne mer utsatt for sanksjoner. Videre har vi trukket fram at store endringer vil kunne gjøre gjennomsliktigheten i en virksomhet dårligere, noe som også kan bety at de som varsler, kan bli forsøkt sanksjonert til taushet uten at dette er synlig i organisasjonen.

Vi har sett at varslingsrutiner, den hierarkiske plasseringen til den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet og tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen har betydning både når det gjelder varslings effektivitet og reaksjoner. Først og fremst er det et klart positivt funn at varslingsrutiner gjør varslingen mer effektiv og sjansene for positive reaksjoner større. Dette indikerer at varslingsrutiner faktisk gjør varslingen mindre risikofylt, samtidig som mulighetene for å lykkes er større.

Et klart negativt, men ikke overraskende funn, er at den ansvarliges plassering i organisasjonshierarkiet påvirker både varslings effektivitet og reaksjoner. Er den ansvarlige en i toppledelsen, er risikoen for sanksjoner og ingen eller endog en negativ endring av saken eller forholdet større enn hvis den ansvarlige er en kollega. Dette indikerer at det kan være grunn til å tenke seg godt om hvis man er vitne til, opplever eller avdekker et kritikkverdig forhold begått av sjefen.

Når det gjelder betydningen av tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen, understøtter dette en hypotese som vi framsatte i kapittel 3, at det organiserte arbeidslivets institusjoner, med partssamarbeid på ulike nivåer, også skaper et bedre klima for varslere. Forklaringen på at varslere lykkes bedre i Norge og er mindre utsatt for sanksjoner grunnet sentrale trekk i norsk arbeidsliv, er derfor styrket. Funnet viser også at tillitsvalgte, verneombud og andre representanter på arbeidsplassen er viktige komponenter når målet er å skape et arbeidsliv preget av et godt ytringsklima.

Vi har i denne undersøkelsen åtte av ti varslere som svarer at de ville varsle igjen. Vi finner imidlertid en relativt sterk sammenheng mellom reaksjoner og tilbøyeligheten til å varsle igjen. De som har blitt sanksjonert, svarer i signifikant større grad at de ikke vil varsle igjen. Det er grunn til å anta at det å straffe en varslere også har betydning for om andre i arbeidsfellesskapet på sikt vil varsle. 20 prosent av de som ikke har varslet, begrunner sin taushet med at de har sett at det å varsle medfører store personlige belastninger for den enkelte, 30 prosent har svart at de tror ubehagelighetene ville blitt for store og 15 prosent svarer at de ikke er modige nok (jf. kap. 5). Dette er klare indikasjoner på at det å straffe en varslere har konsekvenser for den enkelte, men også for hele arbeidsfellesskapet, som vil kunne gå inn i et klima preget av taushet; en tilstand verken arbeidstakere, ledere, eiere eller vi kunder og brukere er tjent med. Dette bringer oss over til det siste temaet vi skal kommentere; sammenhengen mellom ytringsklima, varslingsrutiner, varslings effektivitet og varslings konsekvenser.

Vi finner relativt sterke sammenhenger mellom et godt ytringsklima, høy varslings effektivitet og positive reaksjoner. Nå vil trolig manglende effekt av å varsle og sterke sanksjoner påvirke vurderingene av ytringsklimaet i negativ retning. Det er likevel grunn til å understreke at i de virksomheter der man blir møtt med uvilje fra kolleger eller ledere dersom man kommer med kritiske bemerkninger om forhold på jobben, der det ikke er tid til faglige diskusjoner og der diskusjoner først og fremst foregår i uformelle fora, der vil også risikoen for negative reaksjoner være større hvis en arbeidstaker kommer i en varslersituasjon.

Kapittel 7 Mottakere og hjelpere

Vi har flere ganger påpekt at ledere har en særlig viktig rolle i varslersaker. Dette tydeliggjøres også hvis vi går tilbake til definisjonen på varsling: et tidligere eller nåværende organisasjonsmedlem, som har vært vitne til forseelser (ulovlige, uetiske, kritikkverdige handlinger) på arbeidsplassen, som gir beskjed om dette til personer eller instanser som har mulighet til å endre på forholdet (Near og Miceli, 1985). Toppledere og ledere med overordnet lønns- og personalansvar vil være personer som har muligheter til å endre eller stoppe ulike kritikkverdige forhold. Samtidig vil det i tråd med arbeidsmiljøloven alltid være forsvarlig å varsle til tillitsvalgte og verneombud, men i hvilken grad bistår de arbeidstakere som varsler, og bidrar dette til at sakene løses på en effektiv måte? I første del av kapittelet stiller vi disse spørsmålene:

- I hvilken grad varsler arbeidstakere topledere om kritikkverdige forhold, og hva gjør toplederne med saken det varsles om?
- I hvilken grad bistår tillitsvalgte og verneombud arbeidstakere som varsler, og hva skjer med saken det varsles om?

Topplederes befatning med varslersaker

De øverste lederne i en virksomhet har et overordnet ansvar for det som skjer i organisasjonen. I tråd med arbeidsmiljølovens § 2-1 Arbeidsgivers plikter, skal «arbeidsgiver sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt». I lovens § 1-1 står det videre at lovens formål blant annet er:

«a) å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utviklingen i samfunnet.»

Arbeidsgiver har også ansvar for at virksomheten og arbeidstakerne i virksomheten utfører sine arbeidsoppgaver i tråd med annet gjeldende lovverk, og at inngåtte avtaler overholdes. Det er derfor ikke urimelig å anta at topledere kommer i befatning med varslersaker. I kapittel 5 så vi at det er en andel på 14 prosent som har varslet om det

siste kritikkverdige forholdet til toppledelsen, og 6 prosent svarte at de varslet toppledelsen først. For å få kunnskap om toppleders befatning med varslersaker, ba vi dem ta stilling til følgende spørsmål:

Har en medarbeider i løpet av de siste 12 månedene varslet deg om et kritikkverdig forhold på arbeidsplassen? Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis som burde være stoppet.

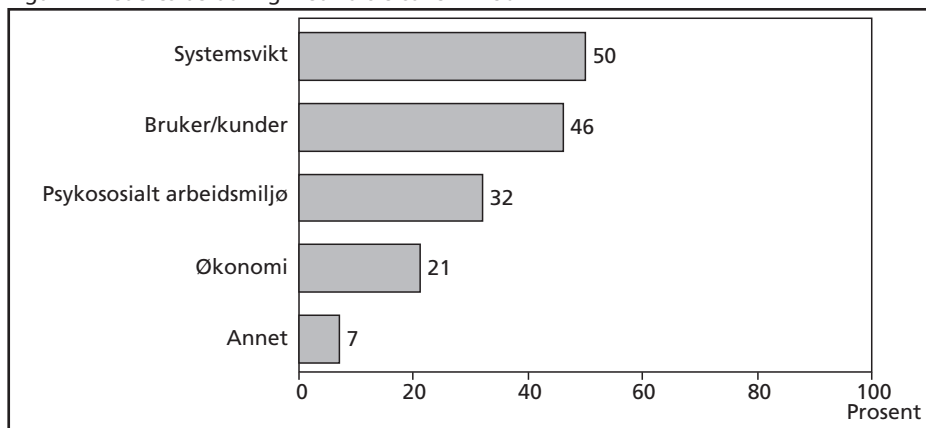
Majoriteten, drøye åtte av ti svarer, nei på dette spørsmålet. Vi har altså en andel på 19 prosent – eller 56 toppledere – som svarer at de har blitt direkte varslet av en eller flere arbeidstakere om kritikkverdige forhold de siste tolv månedene.¹⁵ 43 prosent av disse lederne har fått varsel én gang, mens 25 prosent har mottatt varsel to ganger. Det er også noen (tre stykker) som svarer at de har mottatt varsel mer enn 20 ganger. Andelen er lavere enn hva vi har funnet tidligere. Drøye seks av ti kommunale ledere svarte i 2007 at de hadde mottatt denne typen meldinger det siste året, og topplederne hadde i større grad mottatt varsel enn ledere på lavere nivåer. To mulige forklaringer ble trukket fram. For det første at ledere på lavere nivåer kanaliserte arbeidstakernes meldinger oppover i linja, fordi de ikke hadde myndighet til å løse saken selv. I så fall ville dette være et tegn på konstruktive og aktive mellomledere. For det andre at arbeidstakeren selv måtte bringe saken videre i lederhierarkiet, fordi nærmeste leder ikke reagerte på det meldte forholdet. I så fall indikerte dette fravær av ledelse på lavere nivåer.

Forklaringene på at andelen i denne undersøkelsen er så vidt liten, kan være flere, men det skyldes ikke store sektorvise forskjeller, selv om toppledere i staten i størst grad har mottatt varsler (30 prosent), mens toppledere i privat sektor i minst grad har gjort det (16 prosent). Andre forklaringer kan for det første være at saken løses på lavere nivåer, og derfor ikke når toppledelsen. Hvis dette er forklaringen, er det positivt og viser at varslermottakere på lavere nivåer håndterer varslersaker effektivt. Vi har sett at 58 prosent har svart at de varslet til nærmeste leder først. En annen forklaring, som er koblet til den første, er at varslingsrutiner virker. I kapittel 4 så vi at 36 prosent av deltakerne i denne undersøkelsen svarer at det er etablert skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen. Vi så også at nesten sju av ti har svart at nærmeste leder er varslermottaker i virksomheten. Dette kan indikere at sakene løses andre steder. Den tredje forklaringen kan være at en del arbeidstakere som ikke når fram med saken det varsles om første gang, gir seg og lar saken ligge (jf. Holte 2009 og den tause fasen). Vi skal komme tilbake til hva ledere gjør med saken det har blitt varslet om, men først skal vi se hva den siste saken gjaldt. I figur 7.1 benytter vi samme inndeling som tidligere.

Halvparten av sakene som toppledere har blitt varslet om har dreid seg om systemsvikt, herunder blant annet brudd på instruksjoner for helse, miljø og sikkerhet. Dernest ser vi at 46 prosent har svart at den siste saken eller det siste forholdet gjaldt

¹⁵ Andelen er så vidt liten og begrenser derfor mulighetene for analyser.

Figur 7.1 Lederes befatning med varslersaker. N=56.



brukere eller kunder, en av tre har svart psykososiale arbeidsmiljøforhold og 21 prosent har svart økonomi. I tillegg har vi en andel på 7 prosent som har svart annet. Her inngår blant annet juks, respektløs opptreden overfor kolleger, ulovlig overtid og illojal oppførsel. Inndelingen i figur 7.1 følger samme rekkefølge som vi finner når vi grupperer arbeidstakernes siste varsel i tråd med de ulike gruppene. Også her kommer systemsvikt øverst (41 prosent), etterfulgt av bruker-/kunderelaterte saker (35 prosent), psykososiale arbeidsmiljøforhold (13 prosent), økonomi (5 prosent) og annet (6 prosent).

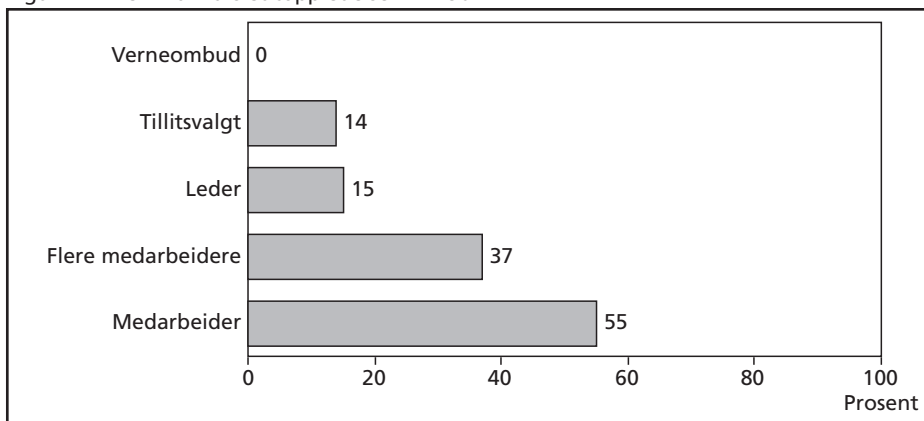
Hvem varslet?

Vi vet fra tidligere forskning at enkelte arbeidstakere som varsler, går gjennom mange ledd og til mange instanser med sin sak. Vi har også funnet en sammenheng mellom risikoen for represalier og antall steder man varsler (Skivenes og Trygstad 2010). I denne undersøkelsen har vi sett at 14 prosent har varslet til tre eller flere personer eller instanser. Vi har ikke informasjon som forteller oss noe om hvor mange andre steder de som har varslet toppledelsen har henvendt seg. I figur 7.2 (på neste side) ser vi imidlertid hvem det er som har varslet.

En drøy halvpart av varslene kommer fra en medarbeider, mens 37 prosent kommer fra flere medarbeidere. Om dette er arbeidstakere som har varslet sammen, eller om det har kommet varsel om samme type sak fra flere, vet vi ikke. Ut fra hva vi vet om arbeidstakernes varslingsmønster, er det grunn til å anta at en andel av de som har varslet toppledelsen, tidligere har henvendt seg til flere aktører eller instanser med sin sak uten å nå fram.

Dernest svarer 15 prosent at de har fått varsel fra leder og nesten like mange fra tillitsvalgt. Det er ingen varsler som har kommet fra verneombud. Neste spørsmål vi skal avklare er hva toppledere gjør med de varslene de får.

Figur 7.2 Hvem har varslet toppledelsen? N=56.



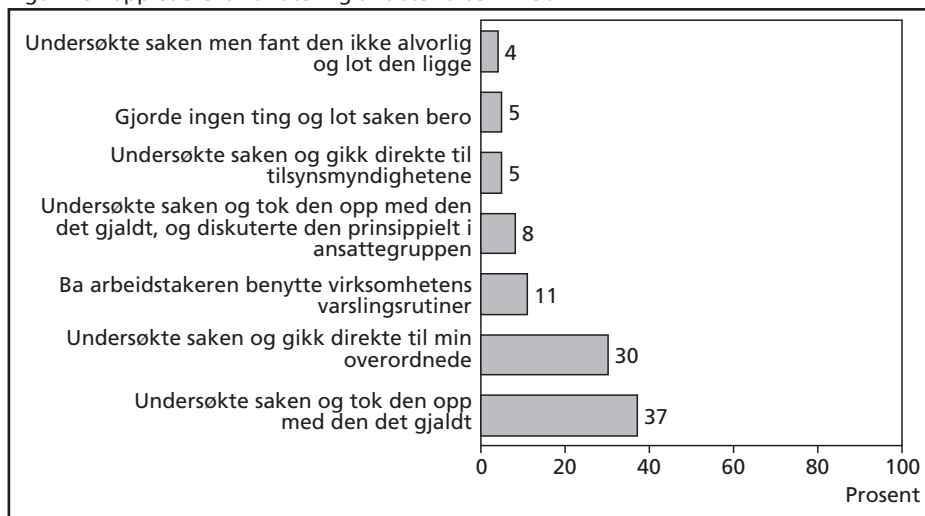
Toppledernes håndtering av varslersaker

I undersøkelsen har vi stilt spørsmål om hvorvidt lederne delte arbeidstakerens bekymring for den siste saken eller forholdet det ble varslet om. 86 prosent av lederne svarer ja, mens 14 prosent svarer nei. Tallene blir svært små når vi ser om det er forskjeller i bekymringsgraden knyttet til ulike typer av kritikkverdige forhold. Like fullt svarer 93 prosent av lederne at de delte arbeidstakernes bekymring i saker som omhandler systemsvikt og bruker- eller kunderelaterte forhold. Den tilsvarende andelen for psykososiale arbeidsmiljøforhold er 83 prosent, mens for saker relatert til økonomi og «annet» er andelen 75 prosent. Det er altså visse forskjeller, selv om vi skal være svært varsomme med å trekke noen bastante konklusjoner.

I kapittel 5 så vi at to av ti arbeidstakere som har vært vitne til, har avdekket eller opplevd et kritikkverdig forhold, peker ut toppledelsen som de ansvarlige. Om man som toppleder også er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet man mottar varsel om, og om dette påvirker oppfatninger knyttet til alvorlighetsgraden, mangler vi data om. Det er likevel rimelig å anta at dette vil kunne påvirke graden av bekymring. I figur 7.3 ser vi hvordan topplerne har håndtert det siste varselet.

Om lag en av ti ledere fant ikke saken alvorlig nok til å følge opp, eller de lot saken ligge. I antall dreier dette seg kun om seks stykker. Vi må ta høyde for at ikke alle varsler er reelle varsler om kritikkverdige forhold. Det *kan* være at arbeidstakeren som har varslet faktisk har misforstått et saksforhold eller et hendelsesforløp. Men her kan det også dreie seg om en reell uenighet mellom den som varsler og den som mottar varselet om alvorlighetsgrad. Som vi omtalte i kapittel 5 kan denne typen saker utvikle seg i en svært lite heldig retning for arbeidstakeren som varsler, og risikoen for sanksjoner er stor.

Figur 7.3 Topplederens håndtering av siste varsel. N=56.



Det alternativet som flest har svart, er at de undersøkte saken og tok den opp med den det gjaldt (37 prosent). Dernest svarer tre av ti at de undersøkte saken og gikk direkte videre med den til sin overordnede. Det er også 5 prosent (3 stykker) som gikk direkte til tilsynsmyndighetene. Dette spørsmålet ble også stilt i undersøkelsen som gikk til kommunale ledere i 2007. Her framgikk det at drøye sju av ti gikk videre med saken til nærmeste overordnede. Disse lederne har altså benyttet sin linjeposisjon til å kanalisere meldingen oppover i hierarkiet. Videre svarte godt over halvparten at de tok opp saken med den det gjaldt og diskuterte de prinsipielle sidene ved den i ansattegruppen, mens to av ti ledere lot saken ligge, eller fant den ikke alvorlig nok til å gjøre noe. Med i den undersøkelsen var også faglige ledere og teamledere. I figur 7.3 inngår blant annet de øverste lederne i virksomheten, og overordnet vil da kunne være styret, eier, departement og politikere som kanskje vil framstå som mindre aktuell å bringe saken til. Begrunnelsen for at saken ikke gjøres til gjenstand for diskusjoner kan også være at lederen ikke har noe direkte lederansvar overfor den eller de som har varslet. Gjennom intervjuer med ledere, tillitsvalgte og verneombud har vi imidlertid data som viser at denne typen framgangsmåte kan være svært gunstig både med hensyn til læring, for å forebygge feil og for å skape en høyere aksept for å ta opp og reagere på kritikkverdige forhold. Det som er opplyftende sammenliknet med 2007-undersøkelsen, er at en mindre andel ledere ikke gjør noen ting. Men også i 2010 er det altså ledere som svarer dette.

Tillitsvalgte og verneombud som støttespillere

For arbeidstakere som kommer i en varslersituasjon, vil det å ha alliansepartnere kunne være helt avgjørende for hvordan prosessen forløper. Dersom en sak eskalerer i gal retning, og arbeidstakeren opplever sanksjoner, vil det å ha støttespillere som samtalepartnere og reelle ressurspersoner være avgjørende for hva som skjer med varsleren. Det å involvere tillitsvalgte, verneombud eller andre personer på arbeidsplassen i en varslingsprosess kan redusere risikoen for sanksjoner både fra ledelsen og kolleger under og i etterkant av varslingen (Skivenes og Trygstad 2005). Selv om flere av kollegene i utgangspunktet kan være enig i at saken eller forholdet er kritikkverdig, kan en arbeidstaker som varsler bli stående svært alene når det tilspisser seg (Hetle mfl. 2004).

Som omtalt flere ganger er det å varsle til tillitsvalgte eller verneombud alltid forsvarlig varsling (jf. Ot.prp. nr. 84 2005–2006:40). Et interessant spørsmål er derfor om tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte er gitt et særskilt ansvar når det gjelder å håndtere varslersaker. En av tre med tillitsverv svarer bekreftende på dette. Av de som er gitt et spesielt ansvar svarer tre av fire at de skal bistå arbeidstakere i en varslingsprosess. En drøy halvpart svarer også at de har et ansvar for å bistå den eller de som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet, mens 40 prosent svarer at de har et ansvar for å bistå ledelsen. Dette indikerer at flere tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte vil kunne ha ulike roller dersom det oppstår en varslingsituasjon på arbeidsplassen.

Vi har også spurt toppledere og de med tillitsverv om tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte har fått en mer sentral rolle i varslersaker nå enn tidligere. Her er toppledere og de med tillitsverv samstemte. Tre av ti svarer ja til dette, mens to av ti svarer nei. Av de som svarer nei, oppgir en drøy halvpart at saker som gjelder kritikkverdige forhold på arbeidsplassen blir tatt opp i fora der tillitsvalgte eller verneombud *ikke* er representert. Om denne andelen er større eller mindre i dag sammenliknet med situasjonen før varslerparagrafene kom inn i aml er imidlertid uvisst.

Et annet spørsmål er om de med tillitsverv har bistått arbeidstakere som har varslet de siste tolv månedene. Rundt en av tre svarer bekreftende på dette spørsmålet. Det er ingen nevneverdige forskjeller mellom sektorer. Omtrent halvparten (52 prosent) har gjort dette én gang de siste tolv månedene, 24 prosent to ganger, 8 prosent tre ganger, mens 16 prosent har svart fire ganger eller mer. I tabell 7.1 ser vi hvordan grupper av saker fordeler seg. Her inngår både antall varsler som er mottatt og hva den siste saken gjaldt.

De med tillitsverv har i størst grad bistått i bruker- eller kunderelaterte saker. Vi ser også at det er 14 prosent som har svart at de har bistått i saker i «annet». Av gjengangene her finner vi usaklige oppsigelser og nedbemanning, brudd på lov- og avtaleverk, samarbeidsproblemer mellom kolleger og ansatte. Det store mangfoldet av saker som oppgis kan tyde på at varsling blir bredt definert.

Tabell 7.1 Saker der tillitsvalgte mfl har bistått varslere, og den siste saken. Prosent. N=310.

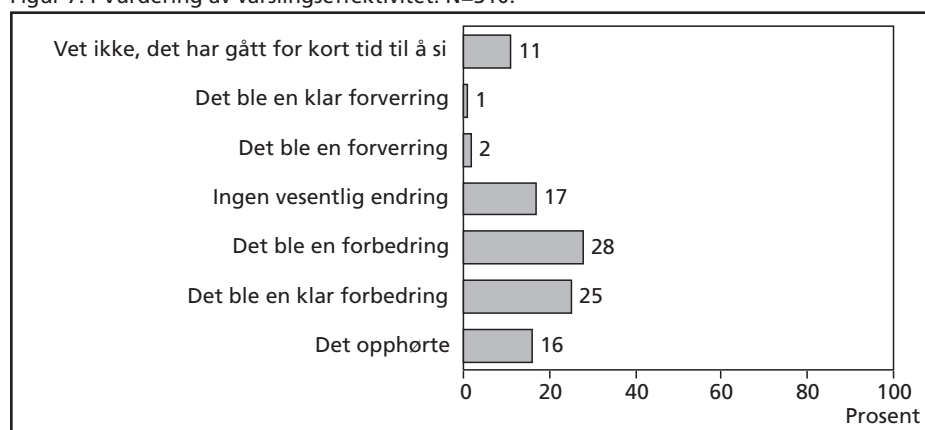
Har bistått arbeidstakere som har varslet om kritikkverdige forhold som burde være stoppet (uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis)	Siste 12 måneder	Siste sak
Økonomi	7	3
Bruker-/kunderelatert forhold	43	42
Systemsvikt	26	26
Psykososiale arbeidsmiljøforhold	33	26
Annet	14	3

Vi finner forskjeller mellom sektorer når det gjelder hvilke type saker arbeidstakere har søkt om bistand. Ser vi på siste sak og forskjeller, framgår det at ansatte har søkt bistand i saker som går på:

- Økonomi særlig i kommunal sektor (7 prosent)
- Brukerrelaterte forhold særlig i kommunal sektor (55 prosent) og i fristilte offentlig eide virksomheter (57 prosent)
- Psykososiale arbeidsmiljøforhold særlig i privat sektor (34 prosent)
- Annet særlig i statlig sektor (12 prosent)

Det er grunn til å understreke at tallene blir små når vi bryter opp på denne måten. Videre spør vi om det hjelper for arbeidstakere å få bistand. Det framgår av figur 7.4.

Figur 7.4 Vurdering av varslingseffektivitet. N=310.



69 prosent svarer at saken eller forholdet enten opphørte, det ble en klar forbedring eller en forbedring når bistand ble gitt. 3 prosent svarer at det ble en forverring eller en klar forverring. Andelen som svarer at forholdet ble forverret eller klart forverret,

er identisk med den andelen vi fant da vi spurte varslerne om det samme (jf. kap. 6). Derimot er det en større andel av de med tillitsverv som svarer at det ble en forbedring, klar forbedring eller at forholdet eller saken opphørte. Dette kan bety at det er effektivt å søke bistand fra tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte i varslersaker. I kapittel 5 omtalte vi at flere arbeidstakere har begrunnet det at de varslet flere med at de ønsket fortløpende i saken. Det er ikke urimelig at representanter for ansatte kan ha større gjennomslagskraft vis-à-vis ledelsen enn det en enkelt ansatt kan ha.

Har lovens varslerbestemmelser noen betydning?

De siste spørsmålene vi tar opp i denne undersøkelsen er:

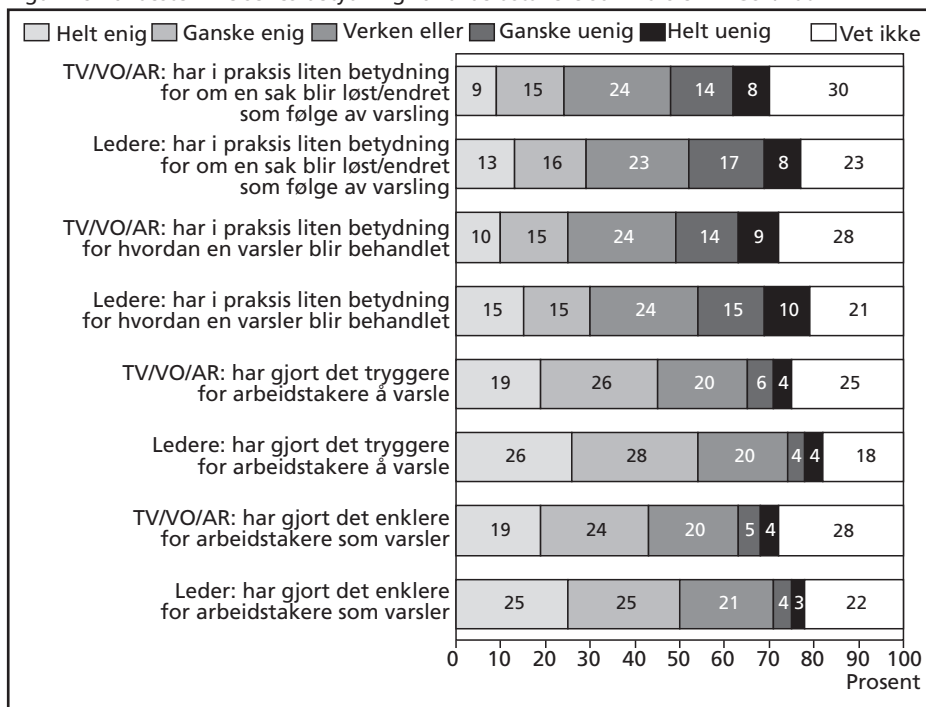
- Har varslerbestemmelsene gjort det henholdsvis enklere og tryggere å varsle?
- Løses interne arbeidsmiljøspørsmål annerledes nå sammenliknet med tiden før varslerbestemmelsene ble innført?

Vi har sett at kunnskapen om arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser er større blant representanter for de ansatte og blant ledere enn det den er blant øvrige ansatte. Det er imidlertid kun 17 prosent av lederne og 20 prosent av de som er tillitsvalgte, verneombud eller annen ansatterepresentant som svarer at de er godt kjent med lovbestemmelsene. Dette har selvsagt betydning når vi i denne undersøkelsen også har bedt disse to gruppene vurdere betydningen av varslerbestemmelsene. I figur 7.5 ser vi hvordan ulike påstander er vurdert.

Det første som bør kommenteres, er at det er en stor andel som har svart «vet ikke». Arbeidstakere med tillitsverv svarer dette i større grad enn ledere. Eksempelvis har 30 prosent svart at de ikke vet om arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser har noen betydning for om en sak blir løst eller endres som følge av varsling. Det er ikke overraskende at andelen som har svart vet ikke er så vidt stor. Kjennskapen til lovbestemmelsene er begrenset. Vi har også sett at mange ikke har vært i befatning med varslersaker de siste tolv månedene. Deres kunnskaper om hvorvidt det er trygt å varsle og om saken løses lettere, vil følgelig være farget av dette.

Hvis vi ser på andelen toppledere som har sagt seg helt eller delvis enig i påstanden om at det har blitt tryggere å varsle etter at varslerparagrafene kom inn i aml, får vi en andel på 54 prosent. Den tilsvarende andelen blant de med tillitsverv er 45 prosent. Når det gjelder påstanden om det har blitt enklere å varsle, er halvparten av topplederne helt eller delvis enig i dette, mens drøye fire av ti med tillitsverv mener det samme. Det er med andre ord visse forskjeller i hvordan toppledere og de med tillitsverv vurderer lovbestemmelsene på disse punktene. Blant toppledere er det også flere som er enig

Figur 7.5 Lovbestemmelsenes betydning for arbeidstakere som varsler. N=354/1062.



(30 prosent) enn uenig (25 prosent) i påstanden om at lovbestemmelsene i praksis har liten betydning for hvordan en varsler blir behandlet. Nesten like mange toppledere svarer at lovbestemmelsene i praksis har liten betydning for om en sak blir løst eller endret som følge av varsling. Den tilsvarende andelen blant tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte er henholdsvis 25 og 24 prosent.

På bakgrunn av resultatene i figur 7.5 kan vi konkludere med at en relativt stor andel mener at de nye lovbestemmelsene har gjort det enklere og tryggere å varsle. Samtidig synes verken toppledere eller de med tillitsverv at de i praksis har hatt særlig betydningen. Som vi skal komme tilbake til i avslutningskapittelet, er det funn i undersøkelsen som gir grunnlag for å nyansere dette bildet.

Løses interne arbeidsmiljøspørsmål på en annen måte i dag?

Ytterligere et spørsmål knyttet til lovbestemmelsene skal belyses. Vi har stilt spørsmål om de nye varslerbestemmelsene i praksis har ført til at interne arbeidsmiljøspørsmål håndteres annerledes. Er det eksempelvis slik at tillitsvalgte og verneombud er mindre involvert i denne type saker enn tidligere, fordi sakene kanaliseres andre steder? Her er det ingen forskjeller mellom toppledere og de med tillitsverv. 17 prosent svarer at håndteringen er endret. Det er imidlertid en stor gruppe som svarer vet ikke. Vi har

også stilt et åpent oppfølgingsspørsmål om hvordan håndteringen eventuelt er endret. Ulike svaralternativer er gitt, men mange av disse (195 av totalt 277) har vi samlet i seks grupper.¹⁶ I den største gruppen (20 prosent) finner vi de som svarer at saker fanges raskere opp grunnet nye rutiner og mer formalisering. I den andre gruppen (17 prosent) har vi samlet svar som går på at det har blitt enklere og tryggere å varsle. Dernest følger de som svarer at håndteringen av interne arbeidsmiljøproblemer har blitt mer åpen (11 prosent). I den fjerde gruppen finner vi de som svarer at verneombudstjenesten er styrket (3 prosent), mens en like stor andel svarer at åpningen for å varsle anonymt er en konsekvens av endringene. Svarene i disse gruppene er å tolke som forbedringer som toppledere og de med tillitsver ser i kjølvannet av nye varslerbestemmelser i arbeidsmiljøloven. Det er likevel også en liten andel – nærmere bestemt seks stykker – som svarer at håndteringen er endret til det verre eller er uendret. Vi gjengir tre av disse som en kontrast til de ovenfornevnte:

Folk er reddere for å varsle, fordi løsningsforslagene gjerne blir for omfattende.

På papiret har det blitt lettere å varsle, men fremdeles er det et karrieremessig selvmord å varsle eller å bistå varslere.

Håndteringen er ikke endret til det bedre.

Hovedkonklusjonen er at majoriteten svarer at de endringer som har funnet sted i kjølvannet av de nye varslerbestemmelsene har vært positive for håndteringen av interne arbeidsmiljøspørsmål i virksomheten.

Oppsummering

I første del av dette kapittelet var vi særlig opptatt av toppledere som varslingsmottakere og tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter i funksjonen som varslingsbiståere.

Varsler arbeidstakere toppledere om kritikkverdige forhold?

Noe overraskende er det kun to av ti av topplerne som svarer at de har mottatt varsel om kritikkverdige forhold de siste tolv månedene, og av disse svarer 92 prosent at varselet har kommet fra en eller flere medarbeidere. Begrunnelsene for at andelen toppledere som mottar varsel er så vidt lav, kan skyldes flere forhold. I kapittel 5 og 6

¹⁶ Det er for øvrig en del som bare har skrevet «fint» eller «OK», og også en del som har unnlatt å benytte seg av den åpne kategorien.

framkom det at varslingsrutiner både har betydning for varslingsaktivitet, varslings-effektivitet og varslingens konsekvenser. Ytterligere en effekt av varslingsrutinene kan være at saker kanaliseres til andre personer enn toppledelsen. I kapittel 4 så vi eksempelvis at nesten sju av ti svarer at nærmeste leder er varslingsmottaker. Nå kan selvsagt nærmeste leder være topplederen, men ofte vil dette være en mellomleder. En annen forklaring er at en andel varslere gir seg dersom de ikke når fram ved første varsel. En tredje forklaring kan være at det er toppledelsen som selv er ansvarlig, noe som vil gjøre det mindre aktuelt å varsle dem.

Når det gjelder type saker som toppledelsen blir varslet om, er det de som berører systemsvikt og bruker- og kunderelaterte forhold som forekommer hyppigst. Om lag en av tre har svart psykososiale arbeidsmiljøforhold, mens to av ti har svart saker som omhandler økonomi.

Hva gjør topplederne med det?

Dersom man jobber i en virksomhet med flere ledernivåer, vil det å varsle toppledelsen kunne fortone seg som en dramatisk handling. Hvordan topplederne forholder seg til varsler, er derfor av interesse. På grunn av den lave andelen dette omhandler må vi tolke funnene med stor varsomhet. Vi finner imidlertid at majoriteten forholder seg aktivt. Drøye to av tre svarer at de enten undersøkte saken og tok den opp med den det gjaldt eller gikk direkte videre med saken til sin overordnede. Nesten en av ti har svart at de enten ikke gjorde noen ting, eller at de undersøkte saken, men fant den ikke alvorlig og lot den ligge. Selv om vi skal være åpne for at noen varsler er ubegrunnede, kan det også her godt dreie seg om at man enten trekker seg tilbake og ikke tar tak, eller det er snakk om en reell uenighet om alvorlighetsgraden. Vi har påpekt at risikoen for arbeidstakere er særlig stor dersom lederen er uenig i om noe er kritikkverdig eller ikke, eller dersom lederen unnlater å gripe fatt i saken det varsles om. En ytterligere forklaring for ikke å ta en sak alvorlig, er dersom lederen selv er ansvarlig.

Bistår tillitsvalgte og verneombud arbeidstakere som varsler?

I kraft av sitt verv og sin rolle har tillitsvalgte og verneombud en viktig funksjon som alliansepartnere og støttespillere i varslersaker. Drøye tre av ti med tillitsverv (og like mange toppledere) svarer at verneombud, tillitsvalgte eller andre representanter for de ansatte har fått en mer sentral rolle i varslersaker enn før lovbestemmelsene ble innlemmet i arbeidsmiljøloven. Vi finner at en av tre med tillitsverv har svart at de har bistått varslere de siste tolv månedene. Dersom vi tar utgangspunkt i det siste varselet, var det en majoritet av saker som berørte bruker- eller kunderelaterte forhold, mens saker relatert til økonomi utgjorde mindretallet. I kapittel 6 så vi at bruker- eller kunderelaterte forhold var de sakene som i minst grad avstedkom endring. Det at representanter

for de ansatte i størst grad involveres i nettopp disse sakene, underbygger dette: «det hjelper ikke å varsle nærmeste leder, så jeg ber tillitsvalgte, verneombud eller andre med verv om assistanse».

Hva skjer med saken?

Av de med tillitsverv som har bistått arbeidstaker i varslingssaker, svarer nesten sju av ti at saken eller forholdet enten opphørte, ble klart forbedret eller forbedret etter at de ble involvert i varslingsprosessen. 3 prosent svarer at endringen var en forverring eller klar forverring. Likevel må vi kunne fastslå at det å involvere representanter for de ansatte er effektivitetsfremmende.

Har varslerbestemmelsene gjort det henholdsvis enklere og tryggere å varsle?

Svaret på spørsmålet er todelt. På den ene siden er det en relativt stor andel toppledere og arbeidstakere med tillitsverv som sier seg enig i at det har blitt tryggere og enklere for arbeidstakere å varsle. På den annen side er begge gruppene mer kritiske når det gjelder spørsmål om lovbestemmelsenes praktiske betydning. Det er nesten like mange toppledere og representanter for de ansatte som svarer at de er henholdsvis enige og uenige i at varslerbestemmelsene i praksis i liten grad har betydning for om en sak blir løst, eller for hvordan arbeidstakeren som varsler blir behandlet. Det bør også legges til at det er en stor andel toppledere og representanter for de ansatte som svarer at de ikke vet når vi spør om varslerbestemmelsenes betydning.

Vi har også spurt toppledere og representanter for de ansatte om lovbestemmelsene har ført til at saker som berører arbeidsmiljøet, behandles annerledes. 17 prosent har svart bekreftende på dette, og av disse svarer majoriteten at endringene har vært til det bedre.

Kapittel 8 Avsluttende kommentarer

I januar 2007 ble varslerbestemmelsene innlemmet i arbeidsmiljøloven. Vår undersøkelse ble gjennomført om lag to år etter. Dersom vi skal si noe om hvorvidt varslerbestemmelsene virker, kan to år være et kort tidsperspektiv. Like fullt har vi funn som blant annet forteller oss om kjennskap til lovbestemmelsene, om hvordan ulike deler av lovbestemmelsene virker, og ikke minst hvordan toppledere og representanter for de ansatte vurderer lovens praktiske betydning.

Mange kjenner ikke lovbestemmelsene...

Gitt den oppmerksomheten som varsling har hatt i offentligheten, vil vi hevde at kjennskapen til lovbestemmelsene ikke er overveldende. Det er en relativt stor andel av både ansatte, toppledere og representanter for de ansatte som svarer at de ikke kjente til lovbestemmelsene før de fikk dem presentert i herværende undersøkelse. Dette betyr at det fortsatt gjenstår et viktig opplysningsarbeid i norsk arbeidsliv. Blant varslere som har blitt sanksjonert, finner vi også en stor andel, 45 prosent, som ikke er kjent med mulighetene for å søke vern mot gjengjeldelse, i tråd med arbeidsmiljølovens § 2-5. Denne undersøkelsen har vist at det er gode grunner til å klargjøre for ledere på ulike nivåer at det ikke er lov å straffe arbeidstakere som varsler. Denne undersøkelsen har vist at det er gode grunner til å klargjøre for ledere på ulike nivåer at det ikke er lov å straffe arbeidstakere som varsler. Det er en andel på 13 prosent som får entydig negative eller blandede reaksjoner på sin varsling, dette til tross for at varslerne forholder seg til tjenestevei, eller det som i loven omtales som forsvarlig varsling. Det er også en relativt stor andel som ikke oppnår endring av saken det varsles om. Videre har vi sett at det å bli sanksjonert fordi man varsler har stor betydning for tilbøyeligheten til å varsle igjen. Det å sanksjonere varslere ser derfor ut til å ha negativ innvirkning på ytringsklimaet i virksomheten, og vil kunne føre til at også andre ansatte forholder seg tause om kritikkverdige forhold.

... men visse paragrafer har effekt

I denne rapporten har vi særlig vært opptatt av om varslingsrutiner påvirker varslingsaktivitet, varslingseffektivitet og varslings konsekvenser. Til det kan vi svare bekreftende. Det å ha skriftlige varslingsrutiner har betydning. Slik sett kan det også hevdes

at vi i noen grad har evaluert effekten av § 3-6 i arbeidsmiljøloven. Et utfordrende spørsmål melder seg likevel: er det varslingsrutinene som avgjør, eller er det de gode virksomhetene som først og fremst har etablert denne typen rutiner på arbeidsplassen? Svaret er trolig begge deler. Vi har funn som viser at varslingsrutiner fører til at flere varsler, de lykkes bedre og sjansene for ros er større. Det er heller ingen grunn til å anta at omfanget av varslingsrutiner hadde vært så vidt stort hvis ikke § 3-6 var innlemmet i arbeidsmiljøloven. På bakgrunn av våre funn mener vi derfor at det er grunn til å konkludere med at deler av arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser har hatt en positiv effekt på varslingsrutiner. Derfor er det grunn til å framheve at det i vår undersøkelse er en stor andel som enten ikke har varslingsrutiner, eller ikke vet at de har det på den arbeidsplassen der de jobber. Et sentralt spørsmål er derfor om varslingsrutiner burde bli obligatorisk framfor behovsprøvet, slik det i stor grad er i dag. I tillegg viser den store andelen som ikke vet om man har varslingsrutiner at ledere på ulike nivåer har en jobb å gjøre i de virksomhetene der man har etablert dette. Herunder blant annet å informere om hvorfor man har det, og hva de kan eller skal brukes til. Vi vil også framheve betydningen av å involvere flest mulig i utviklingen av rutinene. Det er all grunn til å tro at dette har en positiv innvirkning på kunnskapen om dem.

Det er også en relativt stor andel toppledere og representanter for de ansatte som svarer at det har blitt tryggere og enklere å varsle. Samtidig er det langt færre som mener at varslerbestemmelsene i praksis har noen betydning for hvordan varslere blir behandlet. Dette er i utgangspunktet underlig, men kan skyldes det faktum at de varslerne som sanksjoneres i denne undersøkelsen er i mindretall. Funnene kan derfor reflektere at varslere har blitt mottatt på en konstruktiv måte i virksomheter også før lovbestemmelsene ble innført i arbeidsmiljøloven.

Hva har betydning?

Som omtalt over har varslingsrutiner en klart positiv effekt. Dersom vi på bakgrunn av denne rapporten skal trekke fram andre trekk som framstår som sentrale, finner vi at trekk ved arbeidstakerne i liten grad framstår som viktige forklaringer. Derimot spiller tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen en rolle. Det å ha tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte høyner varslingseffektiviteten og øker mulighetene for endring av saken samt mulighetene for å få positive reaksjoner på varslingen. Vi har også sett at det å søke bistand fra de med tillitsverv er positivt for utfallet av saken. Dette viser at utfallet av en varslersak vil kunne være mer belastende i virksomheter der tillitsvalgtressurser er fraværende.

En annen faktor som synes å ha betydning, er ytringsklimaet i virksomheten. De som jobber på steder der det er stor takhøyde med hensyn til hva man kan diskutere, der problemer diskuteres på en løsningsorientert måte, og som føler seg trygge i diskusjoner med kolleger og ledere, varsler også mer, det oppnår større varslings effektivitet og de får

oftere ros enn de som er på arbeidsplasser der det motsatte er tilfelle. Tålegrensen for hva det er lov å reagere på, framstår med andre ord som en viktig faktor. Er tålegrensen lav, løper man også en større risiko dersom man varsler.

Vi har også sett at plasseringen til den som er ansvarlig for det kritikkverdige har betydning. Dersom den ansvarlige er styret eller en toppleder, er risikoen for å bli sanksjonert større enn dersom den ansvarlige er en underordnet eller en kollega. Dette funnet understøtter det som vi tidligere i denne rapporten har referert til: det å utfordre mektige personer i organisasjonen, og det å offentliggjøre kritikkverdige forhold som kan skade både disses og organisasjonens legitimitet, er forbundet med risiko.

Referanser

- Bakken, T.N. og M.S. Dalby (2007), «*Det skal komme for en dag...»: en sammenliknende studie av varslings i privat og offentlig sektor i Norge*. Oslo.
- Baumeister, R.F., E. Bratslavsky, C. Finkenauer og K.D. Vohs (2001), «Bad is stronger than good.» *Review of General Psychology*, 5(4): 323–370.
- Brown, A.J., ed. (2008), *Whistleblowing in the Australian Public Sector*. Canberra: The Australian National University.
- Eggen, M. (2009), «Arbeidsgivers tilrettelegging for varslings.» *Arbeidsrett*, vol. VI, 1. S. 1–45. Oslo: Universitetsforlaget.
- Einarsen, S., B.I. Raknes, S.B. Matthiesen og O.H. Hellestøy (1994), *Mobbing og harde personkonflikter. Helsefarlig samspill på arbeidsplassen*. Bergen: Sigma Forlag.
- Einarsen, S. og H. Pedersen (2007), *Håndtering av konflikter og trakassering i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Falkum, E., I.M. Hagen og S.C. Trygstad (2009), *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Oslo: Fafo-rapport 2009:35.
- Glazer, M.P. og P.M. Glazer (1989), *The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry*. New York: Basic Books.
- Habermas, J. (1996), *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hetle, A., red. (2004), *Prosjekt Munnkurv*. Utført av Arbeidsforskningsinstituttet på oppdrag for Norsk Sykepleierforbund. Oslo: NSF/AFI.
- Hofstede, G. (1984), *Culture's consequences: international differences in work-related values*. Newbury Park, Calif.: Sage .
- Holte, L.K. (2009), *En kritisk didaktisk relasjonsanalyse av Curriculum Silentium; den skjulte policyen for taushet om arbeidsrelatert kritikk hos ansatte*. Karlstad University Studies 2009:35

- Lewis, D. og S.C. Trygstad (2009), «Protecting whistleblowers in Norway and the UK: a case of mix and match?» *International Journal of Law and Management*, Vol 51, nr 6.
- Matthiesen, S.B., B. Bjørkelo og M. Nielsen (2008), *Klanderverdige forhold i norsk arbeidsliv*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Mesmer-Magnus, Jr., C. Viswesvaran (2005), «Whistleblowing In Organizations: An Examination Of Correlates Of Whistleblowing Intentions, Actions, And Retaliation.» *Journal of Business Ethics*, 62 (3), 277–297.
- Miceli, M.P. og J.P. Near (2002), «What makes whistle-blowers effective? Three field studies.» *Human Relations*, 55:4, 455–479.
- Miceli, M.P., J.P. Near og T.M. Dworkin (2008), *Whistle-blowing in organizations*. New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Miethe, T.D. (1999), *Whistleblowing at work – Though choices in exposing fraud, waste, and abuse on the job*. Boulder Colorado, Oxford: Westview Press.
- Myklebust, R.N. og M.S. Skivenes (2001), *Forvaltning og offentlighet II*. Bergen: LOS-senter rapport R0113.
- National Business Ethics Survey (2005), *How employees View Ethics in Their Organizations 1994–2005*. NBES survey from 2005. Ethic Resource Center.
- Near, J.P., J.R. Van Scotter, M.T. Rehg og M.P. Miceli (2004), «Does type of wrongdoing affect the whistle-blowing process?» *Business Ethics Quarterly*, 14(2), 219–242.
- Near, J.P. og M.P. Miceli (1985), «Organizational dissidence: The case of whistle-blowing.» *Journal of Business Ethics*, 4: 4. S. 1–16.
- Nergaard, K. og T.Aa. Stokke (2010), *Organisasjonsgrader og tariffavtaledækning i norsk arbeidsliv 2008*. Oslo: Fafo-notat 2010:07
- NOU 2004:5, *Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 20. februar 2004.
- Oslo Tingrett, 04-099016TVI-OTIR/07
- Ot.prp. nr, 84, 2005–2006, *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Rothschild, J. og T.D. Miethe (1999), «Whistle-blower disclosures and management retaliation. The battle to control information about organization corruption.» *Work & Occupations*, 26(1), 107–128.

- Schramm-Nielsen, J., K.H. Sivesind og P. Lawrence (2004), *Management in Scandinavia: culture, context and change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Severinsen, K. og A. Høstmælingen (2004), *Sladrebank skal selv ha bank? Whistle-blowing i en norsk bykommune*. Semesteroppgave i psykologi. Bergen: Universitetet i Bergen
- Skivenes, M. og S.C. Trystad (2010), «When whistle-blowing works: The Norwegian case.» *Human Relations* first published on April 28, 2010 as doi:10.1177/0018726709353954
- Skivenes, M. og S.C. Trystad (2006b), *Roller, kommunikasjon og ytringsklima*. Oslo: Fafo-notat 2006:30.
- Skivenes, M. og S.C. Trystad (2006), *Arbeidstakere som sier ifra!* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skivenes, M. og S.C. Trystad (2005), *Når arbeidstakere ytrer seg kritisk. En pilotstudie av et utvalg medarbeideres erfaringer med å varsle i utdannings- og pleie- og omsorgssektoren*. Oslo: Fafo-notat 2005:04.
- St.meld. nr. 26 (2003–2004), *Om endring av grunnlovens §100*. Tilrådning fra Justis- og politidepartementet.
- Trygstad, S. og M. Skivenes (2007), *Kommunale ledes handtering av alvorlige kritikkverdige forhold*. Oslo: Fafo-notat 2007:18.
- Trygstad, S. (2006), *Sykefravær og sosialt ansvar*. Oslo: Fafo-rapport 542.
- Trygstad, S., T. Lorentzen, E. Løken, L. Moland og N. Skalle (2006), *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004. Hovedrapport*. Oslo: Fafo-rapport 530.

Vedlegg 1 Spørreundersøkelse

Til alle:

1. Er du for tiden i arbeid?
 - Arbeidstaker/ansatt – fortsett
 - Skoleelev/student med deltidsarbeid – fortsett
 - Selvstendig næringsdrivende – ut
 - Arbeidsledig – ut
 - Pensjonist/uførepensjonist – ut
 - Hjemmearbeidende – ut
 - Annet – ut. Tusen takk for hjelpen
 -
2. Er du leder? 1) Nei, 2) Ja, Hvis ja: 1) Faglig leder, 2) Fortrinnsvis faglig leder men har personalansvar, 3) leder med overordnet lønns- og personalansvar, 4) Toppleder
3. Er du en representant for de ansatte?
 - Nei
 - Jeg er tillitsvalgt fra fagforening
 - Jeg er tillitsvalgt fra husforening
 - Jeg er verneombud
 - Jeg er medlem i virksomhetens arbeidsmiljøutvalg
 - Jeg er ansattererepresentant i styret

Til alle ansatte, TV/VO etc (de som ikke har svart nei på spm 3 og ledere 1 & 2 faglig leder etc):

4. Spørsmål om arbeidsplassen: 1=Helt enig, 5=Helt uenig
 - Jeg trives i jobben min
 - Jeg er trygg i diskusjoner med mine kollegaer
 - Jeg er trygg i diskusjoner med min leder
 - Jeg opplever at problemer blir diskutert på en løsningsorientert måte
 - Det er stor takhøyde for faglige diskusjoner
 - Det er stor takhøyde for å diskutere samarbeidsproblemer
 - Jeg synes ikke det er tid til faglige diskusjoner
 - Jeg opplever at diskusjoner i hovedsak foregår i uformelle fora
 - Jeg risikerer å møte uvilje fra kollegaer hvis jeg kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben
 - Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra leder/sjef hvis jeg kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben

Til alle:

5. Spørsmål om ytringsfrihet 1=Helt enig, 5=Helt uenig, 6=vet ikke
 - Her har vi ingen formelle begrensninger på ansattes ytringsfrihet
 - Her verdsetter toppledelsen at vi deltar i den offentlige debatten
 - Her er det uskrevede regler som begrenser hva ansatte kan uttale seg om offentlig
 - Her er det uskrevede regler som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt
 - Er forholdet kritisk nok, er det ingen juridiske begrensninger på min ytringsfrihet
 - Min ytringsfrihet begrenses i min arbeidsavtale med arbeidsgiver
6. Den 1. Januar 2007 trådte de nye varslerparagrafene i arbeidsmiljøloven i kraft (Lov av 2005-2006, om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern). De nye bestemmelsene i loven presiserer at arbeidstakere har rett til å varsle forsvarlig om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (§2-4), at varslere skal vernes mot gjengjeldelse etter varslingsrutiner (§2-5) og at virksomheter oppfordres til å utvikle prosedyrer for håndtering av varslingsrutiner (§3-6). Kjenner du til disse reglene? (Ett kryss mulig)
 - Nei, jeg var ikke kjent med dem før nå.
 - Ja, jeg var delvis kjent med dem
 - Ja, jeg var godt kjent med dem
7. Er det på din arbeidsplass skriftlige varslingsrutiner for hva du skal gjøre hvis du oppdager kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? 1) Nei, 2) De er under utarbeidelse, 3) Ja, 4) Vet ikke. Hvis 2 & 3: spm 9, hvis 3: 9-15
8. Vet du hvem som har vært med på å utarbeide disse varslingsrutinene? 1) Nei, 2) Ja. Hvis 2: Var det (flere kryss mulig):
 - Ledelsen
 - Tillitsvalgte/ansatte representanter
 - Verneombud
 - Ansatte
 - Eksterne konsulenter/advokater
 - Andre: spesifiser Åpent svaralternativ
9. Når ble varslingsrutinene iverksatt? 1) Årstall, 2) Vet ikke
10. Hvem har ansvar for å ta i mot opplysninger det varsles om? (Flere kryss mulig)
 - Min nærmeste leder
 - Tillitsvalgte/ansatterepresentanter
 - Verneombud
 - Personalansvarlig/HR-ansvarlig i virksomheten
 - HMS-ansvarlig
 - En ekstern mottaker
 - Andre: Spesifiser – Åpne svarkategori
 - Vet ikke

11. Sier varslingsrutinene noe om hvem som skal gi tilbakemelding til varsler om hva som skjer med saken? 1) Nei, 2) Ja
12. Er varslingsrutinene forbeholdt visse type saker? 1) Nei, varslingsrutinene kan brukes til å melde ifra om alle typer av kritikkverdige forhold, 2) Ja, 3) vet ikke. Hvis 2b) Varslingsrutinene er forbeholdt visse type saker, som:
 - Brudd på bestemmelser om sikkerhet eller fysiske arbeidsmiljøforhold
 - Økonomiske misligheter/utroskap eller tyveri
 - Utilbørlig eller trakasserende adferd mot medarbeidere
 - Omsorgssvikt, vanskjøtsel eller feilbehandling av brukere/kunder
 - Brudd på forskrifter eller instruksjoner
 - Annet
13. Sier varslingsrutinene at arbeidstakere har en plikt til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? 1) Nei, 2) Ja, 3) Vet ikke. Hvis 2: Varslingsplikten er knyttet til: 1) alle former for kritikkverdige forhold, 2) Kritikkverdige forhold som dreier seg om:
 - Brudd på bestemmelser om sikkerhet eller fysiske arbeidsmiljøforhold
 - Økonomiske misligheter/utroskap eller tyveri
 - Utilbørlig eller trakasserende adferd mot medarbeidere
 - Omsorgssvikt, vanskjøtsel eller feilbehandling av brukere/kunder
 - Brudd på forskrifter eller instruksjoner
 - Annet

Til ansatte, TV/VO etc og ledere 1 & 2

Har du i løpet av de siste 12 månedene vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen din som burde vært stoppet? Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser. Kryss av på passende alternativer: (flere kryss mulig)

Brudd på lover og regler

- Behandling av brukere/kunder som strider mot gjeldende lovverk
- Mottak av bestillinger/korrupsjon
- Underslag
- Tyveri av virksomhetens eiendeler/ressurser
- Svart arbeid/skatteundragelse
- Vold mot bruker/kunder
- Utslipp av alvorlige miljøgifter
- Seksuell trakassering av kolleger/arbeidstakere
- Etnisk trakassering av kolleger/arbeidstakere
- Mobbing av kolleger/arbeidstakere

Brudd på alminnelige oppfatninger av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt eller brudd på virksomhetens retningslinjer

- Behandling av brukere/kunder som strider mot yrkesetiske retningslinjer
- Respektløs opptreden overfor brukere/kunder

- Bruk av rusmidler på jobb
 - Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil eller mangler ved tjenesten eller produktet som rammer brukerne/kunden
 - Brudd på instruks for helse, miljø og sikkerhet
 - Bruk av ulovlige kjemikalier
 - Annet: Åpen svarkategori
 - Har ikke opplevd noe kritikkverdige siste 12 måneder (disse går direkte videre til spm 29)
14. Du har svart at du har vært vitne til/avdekket/opplevd følgende kritikkverdige forhold (liste opp) de siste 12 måneder. Varslet du om noen av disse forholdene? 1) Nei, 2) Ja: Jeg varslet om dette/disse forholdene: Liste til avkryssing. (De som har svart 1 hopper over spørsmål 16)
15. Ta utgangspunkt i det siste kritikkverdige forholdet du varslet om, hva gjaldt det? (Her får de opp de de har krysset av på i 15 og krysser av.
16. De som har varslet, **svart 2) på 15:** Hvem var ansvarlig/hovedansvarlig for det siste kritikkverdige forholdet du varslet om (her får de opp det som de har krysset av på i 15). **De som har svart 1) på spørsmål 15:** Hvem var ansvarlig for det siste kritikkverdige forholdet du opplevde/avdekket?
- Underordnet
 - Kolleger
 - Nærmeste leder
 - Annen leder
 - Toppleidelsen
 - Styret
 - Andre: Åpen svarkategori

Til de som ikke varslet svart 1) på spørsmål 15: Hvorfor varslet du ikke om det siste kritikkverdige forholdet du var vitne til/avdekket/opplevde?

- Vil ikke sladre på kolleger
- Vil ikke sladre på leder(e)
- Manglet informasjon til å vurdere alvorlighetsgraden
- Var usikker på om det faktisk var et kritikkverdige forhold
- tror ubehagelighetene ved å melde i fra ville blitt for store
- Har sett at det å melde fra medfører store personlige belastninger for den enkelte
- Jeg er ikke modig nok
- Det ville ødelegge mine karrieremuligheter
- Det ville være i strid med min lojalitetsavtale/arbeidsavtale
- Andre varslet
- Forholdet ble oppdaget for kort tid siden, men jeg planlegger å varsle

De som ikke varslet skal gå rett til spørsmål 29. De som har svart alt 2 på spm 15

17. Når du varslet om forholdet som gjaldt _____, hvem varslet du til? Flere kryss mulig.
- Tillitsvalgt/ansattrepresentant

- Verneombud
- Min nærmeste leder
- Lederen over min nærmeste leder
- Toppledelsen
- Arbeidsmiljøutvalget
- **BARE DE SOM HAR SAGT DE HAR VARSLINGSRUTINER (svart alternativ 3 på spm. 7):** Virksomhetens interne varslingsmottak
- **BARE DE SOM HAR SAGT DE HAR VARSLINGSRUTINER (svart alternativ 3 på spm. 7):** Virksomhetens eksterne varslingsmottak
- Styret/politikere
- Arbeidstilsynet
- Andre tilsynsmyndigheter
- Media
- Politiet
- Andre: Spesifiser i åpen svarkategori

18. Du har sagt at du varslet til _____ Hvem varslet du til først?

Hvis varslet til flere enn en: 19b: Hva var grunnen til at du varslet til flere? Åpen svarkategori

19. Hvordan ble ditt siste varsel fremmet? 1) Jeg varslet anonymt, 2) Jeg var ikke anonym og varslet muntlig, 3) Jeg var ikke anonym og varslet skriftlig.

Hvis 1: 1) Jeg forble anonym i hele prosessen, 2) Jeg sto senere fram åpent og frivillig, 3) Jeg ble siden ufrivillig identifisert

20. Da du varslet om siste gang, varslet du alene, eller sammen med flere? 1) Jeg varslet alene, 2) Jeg varslet sammen med flere. Hvis 2: Hvem varslet du sammen med? Flere kryss mulig:

- Kolleger
- Min nærmeste leder
- Annen leder
- Tillitsvalgt/representant for de ansatte
- Vernombud
- Andre: Åpen svarkategori

21. Da du varslet om siste forhold, ble det endret?

- Det opphørte
- Det ble en klar forbedring
- Det ble en forbedring
- Ingen vesentlig endring
- Det ble en forverring
- Det ble en klar forverring
- Vet ikke, det har gått for kort tid til å si

Hvis 'Det opphørte', 'Det ble en forbedring' eller "Det ble en klar forbedring":

22. Omtrent hvor lang tid tok det før saken ble løst eller forholdet endret? Det tok ca __ uker
23. Fikk du noen reaksjoner da du varslet om det siste kritikkverdige forholdet (HER KOMMER DET SISTE DE HAR VARSLET OM OPP)? Flere kryss mulig.
- Jeg fikk ingen reaksjoner
 - Jeg fikk positive tilbakemeldinger fra kollegaene
 - Jeg fikk positive tilbakemeldinger fra ledelsen
 - Jeg fikk utvidet mitt ansvarsområde
 - Jeg fikk lønnsopprykk/annen økonomisk belønning
 - Jeg ble forfremmet
 - Jeg ble utestengt fra arbeidsfellesskapet
 - Jeg ble mobbet
 - Jeg ble fratatt arbeidsoppgaver
 - Jeg ble refset og irettesatt av leder(e)
 - Jeg fikk ødelagt mine karrieremuligheter i virksomheten
 - Jeg opplevde reaksjonene så sterke at jeg ble sykemeldt
 - Jeg opplevde reaksjonene så sterke at jeg valgte å si opp min stilling
 - Jeg fikk tjenestepåtale/advarsel
 - Jeg ble suspendert
 - Jeg fikk oppsigelse
24. Dersom du **både** fikk positive og negative reaksjoner, hvordan vil du samlet vurdere dem?
- Jeg vil overveiende vurdere reaksjonene som positive
 - Jeg vil overveidende vurdere reaksjonene som negative
 - Jeg vet ikke, de var likt fordelt mellom positive og negative reaksjoner
25. DE SOM HAR SVART 25 ALTERNATIV 2: Har reaksjonene vært så negative at du mener det ga deg grunnlag for å søke om vern mot gjengjeldelse? 1) Ja, 2) Nei, 3) Vet ikke, 4) Har ikke kunnskap om bestemmelsen om vern mot gjengjeldelse.
26. Alt i alt, hvor mange ganger har du i løpet av de siste 12 månedene varslet? De som har svart alternativ 3 på spm 7 får tilleggsspørsmålet: Hvor mange ganger har du i løpet av de siste 12 månedene varslet i tråd med virksomhetens varslingsrutiner? 1) Jeg har aldri varslet i tråd med virksomhetens varslingsrutiner, 2) Jeg har varslet i tråd med virksomhetens varslingsrutiner _____ ganger (min 1 max mer enn 15).
27. På bakgrunn av dine erfaringer, vil du varsle igjen? 1) Ja, 2) Nei, 3) Vet ikke

Til alle:

28. Hvor dekkende er følgende beskrivelser for situasjonen på din arbeidsplass? 1= helt enig, 5=helt uenig, 6=vet ikke/uaktuelt
- Jeg har en trygg arbeidsplass
 - Virksomheten har god økonomi
 - Ansatte har gode utviklingsmuligheter
 - Forholdet mellom ledelsen og ansatte er godt
 - Forholdet mellom ledelsen og tillitsvalgte er godt
 - Helse- miljø og sikkerhetsarbeidet har høy prioritet
 - Ressursene brukes fornuftig
 - Arbeidstempoet er tilfredsstillende
 - Arbeidsmiljøet er godt
29. Under følger noen påstander knyttet til ledere, tillitsvalgte og verneombud. Hvor enig eller uenig er du i de ulike påstandene? 1) Helt enig, 5)helt uenig + 6) uaktuelt
- Jeg synes ledere har stor respekt for tillitsvalgte
 - Jeg synes ledere har stor respekt for verneombud
 - Jeg har god kontakt med tillitsvalgte
 - Jeg har god kontakt med verneombud
 - Jeg har god kontakt med min nærmeste leder
30. Hvor stor eller liten innflytelse vil du si du har på følgende områder? 1=svært liten innflytelse, 5=svært stor innflytelse
- Utførelse av egne arbeidsoppgaver
 - Valg av arbeidsmetoder
 - Hvilke oppgaver du tildeles
 - Hvem du skal jobbe sammen med
 - Kvaliteten i det arbeidet du gjør
 - Din arbeidstid/turnus
 - Hvilke tidsfrister som er satt
 - Ditt arbeidstempo
 - Ressurssituasjonen i enheten/avdelingen
 - Planlegging av avdelingens/enhetens mål og strategier
 - Måten virksomheten ledes på
 - Organisering av virksomheten
 - Ansettelse
31. Har din arbeidsplass vært gjennom omorganisering siste to år? 1) Nei, 2) Ja. Hvis nei: spm 32, hvis ja: Hva besto omorganiseringen av? Flere kryss mulig
- Vi ble skilt ut fra virksomheten
 - Vi ble slått sammen med en annen enhet/avdeling
 - Arbeidsplassen ble organisert på en ny måte
 - Det ble gjennomført nedbemanning
 - Vi fikk ny toppledelse
 - Vi fikk nye eiere

Til ledere 3 & 4:

32. Har en medarbeider i løpet av de siste 12 månedene varslet deg om et kritikkverdig forhold på arbeidsplassen? Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser som burde være stoppet. 1) Nei, 2) Ja. Hvis 2: Omtrent hvor mange ganger har du fått varsel om kritikkverdige forhold siste 12 månedene? (min 1 max mer enn 20 nedtrekksmeny)
33. Hva gjaldt forholdet/saken(e)
- Samme liste som for alle, spm 14, men ikke alternativet: Har ikke opplevd noe kritikkverdig siste 12 månedene.
34. Du har svart at du har fått varsel om disse forholdene/sakene (her kommer det opp en liste). Hva gjaldt det siste varslede forholdet?
35. Hvem varslet deg om dette siste kritikkverdige forholdet? Flere kryss mulig.
- En medarbeider
 - Flere medarbeidere
 - Leder(e)
 - Tillitsvalgt
 - Verneombud
 - Andre: spesifiser
36. Delte du arbeidstakerens bekymring for saken/forholdet som gjaldt (her kommer det opp)? 1) Nei, 2) Ja
37. Hva gjorde du med saken som gjaldt det ble varslet om sist?
- Jeg undersøkte saken, men fant den ikke alvorlig og lot den ligge
 - Jeg undersøkte saken og tok det opp med den det gjaldt
 - Jeg undersøkte saken, tok det opp med den det gjaldt og diskuterte det i ansattegruppen
 - Jeg undersøkte saken og gikk direkte videre med den til min overordnede
 - Jeg undersøkte saken og gikk direkte videre med den til tilsynsmyndighetene
 - Jeg ba arbeidstakeren benytte virksomhetens varslingsrutiner
 - Jeg gjorde ingen ting og lot saken bero

Til ledere 3 & 4 som har svart at det er utarbeidet varslingsrutiner på arbeidsplassen (Har varslingsrutinene vært i bruk de siste 12 månedene? 1) Nei, 2) Ja, 3) vet ikke.

38. Har varslingsrutinene medført at flere arbeidstakere varsler nå enn tidligere?
- Ja, det har vært en økning
 - Samme som før
 - Nei, det har vært en reduksjon
 - Vet ikke

Til tillitsvalgte/verneombud etc – de som ikke har svart nei på spm 3:

39. Har du i ditt verv som tillitsvalgt, verneombud eller annen representant for de ansatte bistått arbeidstakere som har varslet? 1) Nei, 2) Ja. Hvis 2: Omtrent hvor mange ganger har du bistått arbeidstakere i varslersaker siste 12 måneder?
40. Hva gjaldt saken(e)/forholdet? Samme liste som i spm 14.
41. Du har svart at du har bistått arbeidstakere som har varslet om disse forholdene/sakene... Hva gjaldt det siste varslede forholdet?
42. Ta utgangspunkt i det siste varslede forholdet. Hva skjedde med saken/forholdet?
- Det opphørte
 - Det ble en klar forbedring
 - Det ble en forbedring
 - Ingen vesentlig endring
 - Det ble en forverring
 - Det ble en klar forverring
 - Vet ikke, det har gått for kort tid til å si
43. Er du som tillitsvalgt, verneombud eller annen representant for de ansatte gitt et spesielt ansvar i virksomheten når det gjelder å håndtere varslersaker? 1) Nei, 2) Ja, 3) Vet ikke. Hvis 2: Hva består dette ansvaret av? Flere kryss mulig
- Bistå arbeidstakeren som varslar i varslersprosessen
 - Bistå den eller de arbeidstakerne som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet i varslersprosessen
 - Bistå ledelsen i varslersaker

Til ledere 3 & 4 og tillitsvalgte/verneombud mm

44. Som tidligere nevnt, gir arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser (Lov av 2005-2006, om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern) arbeidstakere en rett til å varsle forsvarlig om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (§2-4), og det er gitt et vern mot gjengjeldelse etter varslings (§2-5). Basert på dine erfaringer, angi hvor enig eller uenig du er i de ulike påstandene (1 helt enig, 5 helt uenig, 6 vet ikke):
- De nye varslerbestemmelsene har gjort det enklere for arbeidstakere som varslar
 - De nye varslerbestemmelsene har gjort det tryggere for arbeidstakere å varsle
 - De nye varslerbestemmelsene har i praksis liten betydning for hvordan en varslar blir behandlet
 - De nye varslerbestemmelsene har i praksis liten betydning for om en sak blir løst/endret som følge av varslings

- De nye varslerbestemmelsene har i praksis ført til at interne arbeidsmiljøspørsmål håndteres annerledes. 1) Ja, 2) nei. Hvis Ja: Hvordan er håndteringen endret? Åpen svarkategori
- 45. Løses kritikkverdige forhold i din virksomhet i dag på en annen måte enn tidligere? Ta stilling til påstandene under, og angi hvor enig eller uenig du er i de ulike påstandene (1=helt enig, 5=helt uenig, 6=vet ikke):
 - Tillitsvalgte og/eller verneombud har fått en mer sentral rolle når det gjelder å behandle saker som gjelder kritikkverdige forhold på arbeidsplassen: De som svarer alt 4 og 5 på spm over får:
 - Blir sakene som gjelder kritikkverdige forhold på arbeidsplassen tatt opp i fora der tillitsvalgte og/eller verneombud ikke er representert?
- 46. Er du 1) Kvinne 2) Mann
- 47. Hvor gammel er du? (Nedtrekksmeny: Under 18, 18-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-67, Over 67)
- 48. Hva slags ansettelsesforhold har du? 1) fast ansatt, 2) Midlertidig ansatt som vikar eller på prosjekt, 3) Midlertidig ansatt som ekstrahjelp, 4) annet, 5) vet ikke
- 49. Arbeider du heltid eller deltid? 1) Heltid, 2) Deltid 3) Hvis deltid – hvor stor prosent?
- 50. Hvilken sektor jobber du i:
 - Privat sektor
 - Kommunal/fylkeskommunal sektor
 - Statlig sektor
 - I fristilt kommunal eller statlig eid virksomhet (f. eks. Posten, NSB, renovasjon eller energi)

Hvilken bransje arbeider du i?

Privat sektor

Landbasert industri
 Offshorebasert virksomhet
 Bygg og anlegg
 Varehandel
 Hotell- og restaurant
 Samferdsel, transport, spedisjon
 Bank og forsikring
 Media (også avis, forlagsvirksomhet etc.)
 IKT-sektor, Konsulent-/rådgivningsfirma, forskning eller liknende
 Vakt, renhold eller annen privat service
 Barnehage, helse eller sosial tjenesteyting i privat regi
 Kultur, Frivillige organisasjoner, idrett
 Primærnæring
 Private skoler/undervisning
 Annet: Åpen

Offentlig sektor

Statlig forvaltning

Forsvar, toll, politi, kriminalomsorg

Kommunal eller fylkeskommunal forvaltning

Helseforetak

Pleie- og omsorg/ sosial tjenesteyting

Barnehage, grunnskole eller videregående opplæring

Høgskole eller universitet

Kirke, kultur, forskning

Annet: Åpen

Fristilte offentlige

Buss, jernbane, post

Energi

Vei /renovasjon

Kultur, forskning, undervisning

Annet: Åpen

51. Hva er din høyeste utførte utdanning?

- Grunnskole
- Videregående skole/Gymnas/Yrkesfaglig skole
- Høgskole/universitet lavere grad
- Høgskole/universitet høyere grad

52. A) Omtrent hvor lenge har du vært i arbeidslivet totalt sett? B) Omtrent hvor lenge har du vært ansatt på din nåværende arbeidsplass?

53. Finnes det tillitsvalgte eller representanter for de ansatte på din arbeidsplass? Flere kryss mulig.

- Ja, tillitsvalgt i fagforening
- Ja, tillitsvalgt i husforening
- Ja, verneombud
- Ja, medlem i arbeidsmiljøutvalg
- Ja, ansatterepresentant i styret
- Andre representanter for de ansatte
- Nei
- Vet ikke

54. Er du fagorganisert? 1) nei, 2) Ja, 3) vet ikke. Hvis 2: Hvilken arbeidstakerorganisasjon tilhører du?

- LO (landsorganisasjonen i Norge)
- UNIO (Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede)
- Akademikerne
- YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund)
- Andre arbeidstakerorganisasjoner – Hvilken?

55. Hvordan reguleres dine lønns- og arbeidsvilkår?

- Tariffavtale
- Individuell lønnsavtale
- Egen lønnsavtale for de ansatte i virksomheten
- Ingen avtale
- Vet ikke

56. Er virksomheten du jobber i en IA-virksomhet – har den inngått intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv? 1) Nei, 2) ja, 3) vet ikke

57. A) Omtrent hvor mange ansatte er det i den avdelingen/enheten du jobber?
Nedtrekksmeny: Under 5 ansatte, 5-9 ansatte, 10-19 ansatte, 20-49 ansatte, 50-99 ansatte, 100-199 ansatte, 200 eller flere, Ikke sikker

B) Omtrent hvor mange ansatte er det i virksomheten der du er ansatt?
Nedtrekksmeny: Under 5 ansatte, 5-9 ansatte, 10-19 ansatte, 20-49 ansatte, 50-99 ansatte, 100-199 ansatte, 200 eller flere, Ikke sikker

Vedlegg 2 Variabler i regresjonsanalyser

Tabell 5.4 Logistisk regresjon, (forward: conditional), tilbøyeligheten til å varsle

I regresjonsmodellen presentert er følgende variabler utelatt, grunnet manglende signifikans:

- Utdanning: 1=grunnskole, 2=videregående skole, gymnas, yrkesfaglig skole, 3=høgskole eller universitet lavere grad, 4=høgskole eller universitet høyere grad.
- Omorganisert: 0=nei, 1=ja.
- Tillitsvalgtressurs på arbeidsplassen: 0=nei, 1=ja.
- Sektor: 0=privat, 2=offentlig
- Ansvarlig for det kritikkverdige forholdet: 1=underordnet, 6= styret
- IA-avtale: 0=nei, 1=ja
- Ansiennitet i virksomheten: antall år
- Antall ansatte i virksomheten

Tabell 6.1 Lineær regresjon, (stepwise), varslingseffektivitet.

Variabler som ikke inngår i tabellen, grunnet manglende signifikans er:

- Kjønn: 0=kvinne, 1=mann
- Ansiennitet i virksomheten: antall år
- Sektor: 0=privat, 2=offentlig
- IA-avtale: 0=nei, 1=ja
- Tariffavtale: 0=ja, 1=nei

Tabell 6.2 Lineær regresjon (stepwise), hva påvirker reaksjonene?

Variabler som ikke inngår i tabellen, grunnet manglende signifikans er:

- Ansiennitet i virksomheten: antall år
- Utdanning: 1=grunnskole, 2=videregående skole, gymnas, yrkesfaglig skole, 3=høgskole eller universitet lavere grad, 4=høgskole eller universitet høyere grad.
- Sektor: 0=privat, 2=offentlig
- Antall ansatte i virksomheten
- Tariffavtale: 0=ja, 1=nei

Med rett til å varsle

For vel to år siden ble de nye varslerbestemmelsene innlemmet i arbeidsmiljøloven. Hvor godt kjent er norske arbeidstakere med dem? Har det blitt tryggere for arbeidstakere å varsle? Og har norske virksomheter etablert rutiner for varsling på arbeidsplassen, i tråd med § 3–6 i arbeidsmiljøloven? Dette er noen av de spørsmålene som blir belyst i denne rapporten, som bygger på en spørreundersøkelse til 6000 arbeidstakere i privat og offentlig sektor.



Fafo

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

Fafo-rapport 2010:18
ISBN 978-82-7422-731-6
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20162