

Sammendrag

Denne rapporten handler om yringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner. Rapporten består av ti kapitler, der prosjektets problemstillinger besvares ved hjelp av ulike datakilder. Undersøkelsen bygger på to spørreundersøkelser: en til arbeidstakere i kommuner og fylkeskommuner og en til arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner. I tillegg har vi gjennomført kvalitative intervjuer med 32 informanter i fire kommuner og analysert 50 kommuners varslingsrutiner. Rapporten har følgende problemstillinger:

- Hva preger yringsbetingelsene i kommunesektoren? I hvilken grad blir ansatte oppmuntret til eller begrenset i å bruke sin yringsfrihet?
- Benyttes varslingsretten, og hvordan håndteres denne av kommunale og fylkeskommunale varslingsmottakere?
- Hva er utbredelsen av varslingsrutiner i kommunal sektor? Bidrar varslingsrutinene til at det er enklere og tryggere å varsle, og er det sammenheng mellom varslingsrutiner og opplevde yringsbetingelser?

Yringsfriheten er forankret i Grunnloven og ble styrket ved endringen som ble vedtatt og trådte i kraft 30. september 2004. Dagens varslingsbestemmelser ble innlemmet i arbeidsmiljøloven i 2007. I juni 2016 sendte Arbeids- og sosialdepartementet ut forslag til endringer i loven. Her blir det blant annet tatt til orde for å gjøre varslingsrutiner obligatorisk og at innleide arbeidstakere skal være omfattet av varslingsbestemmelsene.

Hvorfor er dette viktig?

Hvorfor er det viktig at kommunalt ansatte bruker disse rettighetene? Hvilke muligheter og begrensninger følger av lovverket? Offentlig sektor forvalter samfunnets midler og har ansvar for tjenester til innbyggerne, også til svake og utsatte grupper. Åpenhet og innsyn gjør at man kan oppdage og rette opp grove feil, sløsing eller misbruk av fellesskapets midler. For arbeidsgiver er det dessuten avgjørende at arbeidstakerne deltar i faglige diskusjoner, prioriteringer og forhold knyttet til helse, miljø og sikkerhet. For de ansatte er det viktig å ha medbestemmelse på arbeidsplassen. Men alt dette forutsetter at arbeidsgiverne er i stand til å håndtere kritiske innspill og ubehagelig informasjon.

Trygt å si fra

Gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen dreier seg i bunn og grunn om mulighetene til å si fra om bekymringer og ytre seg kritisk, enten til leder eller til kolleger, uten å risikere gjengjeldelse.

Interne forhold først: Det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål på arbeidsplassene, og nesten 60 prosent mener også at det er gode muligheter for å diskutere problemer relatert til arbeidet. Én av fire svarer likevel at de risikerer å bli møtt med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Nesten halvparten av arbeidstakerne opplever at diskusjoner om arbeidsplassrelaterte problemer i hovedsak foregår i uformelle fora. Det at noen til stadighet «har snakket sammen», kan bidra til utrygghet. Det vil blant annet utfordre prinsipper som åpenhet om og etterprøvbare av grunnlaget for de beslutninger som treffes.

Midlertidig ansatte er utsatt i den forstand at de vurderer sine interne ytringsbetingelser som dårligere enn andre ansatte. Det viser at det kan være mer risikabelt å komme med kritikk på arbeidsplassen når man ikke har fast jobb.

Hva med offentlige ytringer?

Å uttale seg offentlig, enten til journalister eller gjennom innlegg i avisen, er ikke hverdagskost for de aller fleste arbeidstakere. Samtidig er rammene for arbeidstakers ytringsfrihet vide. Som arbeidstakere har vi likevel ikke rett til å uttale oss på vegne av virksomheten, men vi har rett til å uttale oss som privatperson, også om forhold på jobben. Sivilombudsmannen har i flere omganger påpekt at offentlige arbeidsgivere, herunder også kommunale, i en del tilfeller pålegger arbeidstakere en begrensning av ytringsretten som bryter med Grunnloven § 100. I den forbindelse finner vi at nær 40 prosent av de ansatte i vår undersøkelse er helt eller delvis enige i at toppledelsen setter grenser av hensyn til virksomhetens omdømme. Mer alvorlig er det at nesten 40 prosent mener at det settes grenser for å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. 19 prosent svarer at ansatte blir irettesatt når de uttaler seg offentlig.

Kvinner vurderer sine ytringsbetingelser – både internt og eksternt – som dårligere enn menn. Det samme gjelder arbeidstakere som har vært gjennom en omstillingsprosess i løpet av de siste to årene.

Flertallet av de ansatte mener at det er akseptabelt at både ledere og andre arbeidstakere deltar i en offentlig debatt med den fagkunnskapen de har fått gjennom jobben sin. Samtidig bør ytringene helst ikke inneholde kritikk av egen kommune. Det er bare rundt 30 prosent som mener at kritikk av egen kommune er akseptabelt.

Selv om få ytrer seg i aviser, radio og tv, så er de aller fleste sine egne redaktører gjennom sosiale medier. Dette skaper nye spørsmål om hva som er greit å si, og i hvilken sammenheng. Det har også ført til at stadig flere arbeidsplasser har fått rutiner for bruk av sosiale medier. I kommunesektoren er det 66 prosent av de ansatte som svarer at de er omfattet av denne type rutiner.

Lojalitetsplikt

Spørsmålet om yttringsfrihet er nært koblet til lojalitetsplikten. Den innebærer at ansatte skal oppføre lojalt overfor virksomhetens legitime interesser. Videre er de som sitter nær politisk ledelse, underlagt strengere krav til lojalitet enn andre. I tillegg er det slik at arbeidsgiver i kraft av styringsretten står fritt til å bestemme hvem som skal uttale seg på vegne av virksomheten, og hva som skal sies. Men dette gjelder ikke når den ansatte uttaler seg på egne vegne. Denne yttringsfriheten begrenses bare dersom ansatte sier noe som kan skade arbeidsgiver eller arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte.

Varsling av kritikkverdige forhold

Ifølge arbeidsmiljøloven (§§ 2-4, 2-5) har arbeidstakere rett til å varsle på en forsvarlig måte om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og gjengjeldelse mot arbeidstaker er forbudt. Knappe ti år etter innføringen er det under 20 prosent av kommunalt ansatte som sier at de kjenner disse bestemmelsene godt. Om lag halvparten svarer at de var delvis kjent med varslingsbestemmelsene.

Hva er et kritikkverdig forhold? Det kan være brudd på lover og regler, brudd på retningslinjer eller en alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt.

Blant de ansatte i kommuner og fylkeskommuner er det 21 prosent som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold. Seks av ti varslet om forholdet. Dette er en høyere andel varslere enn i yrkesbefolkningen for øvrig (Trygstad & Ødegård 2016). Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet, trakassering/mobbing og brudd på etiske retningslinjer er de mest erfarte kritikkverdige forholdene. 65 prosent av varslerne svarer at det er en leder som var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet.

Det er mulig å varsle både internt og eksternt. Varsling i tråd med varslingsrutiner, til tillitsvalgte, verneombud og myndighetene (for eksempel Arbeidstilsynet), vil alltid være forsvarlig. Noen ganger er det behov for å varsle til media, for eksempel dersom det ikke skjer noe ved intern varsling, eller dersom det må handles raskt, eller det har skjedd noe kriminelt. Noen har også opprettet egne eksterne varslingsmottak. Det viser seg at de kommuneansatte i stor grad varsler internt, «i linja». Det vil si at over halvparten har varslet nærmeste leder først. Kvinner varsler i større grad enn menn, noe som blant annet kan ha sammenheng med at mange av dem jobber i pleie og omsorg. På disse arbeidsplassene er det lang tradisjon for å melde avvik, noe som også kan bidra til å øke varslingsaktiviteten.

Hjelper det å varsle?

Varslerne fikk spørsmål om det kritikkverdige forholdet opphørte, eller om det ble en forbedring. Fire av ti svarte at det opphørte / ble en klar eller viss forbedring. Samti-

dig var det fire av ti som sa at varslingen ikke hadde ført til noen vesentlig endring. 3 prosent svarte at det ble en forverring, og 16 prosent oppgav at det hadde gått så kort tid siden varselet ble gitt, at det ikke var mulig å si.

Sanksjoner og frykt

Noe av det som har skapt størst oppmerksomhet i offentligheten i forbindelse med varsling, er sanksjoner mot varsleren. I undersøkelsen ble varslerne spurt om hvilke reaksjoner de hadde mottatt i etterkant av varslingen. 36 prosent hadde fått positive reaksjoner, men 19 prosent hadde mottatt negative reaksjoner. 28 prosent hadde fått både positive og negative reaksjoner, mens 13 prosent ikke hadde fått noen reaksjoner i det hele tatt som følge av varslingen.

Det kan være uklart hva som ligger i gjengjeldelser og sanksjoner, da det finnes mange nærmest usynlige måter å straffe varsleren på, for eksempel manglende opprykk og færre/andre arbeidsoppgaver.

Refs og irrettesettelser fra leder var den vanligste negative reaksjonen i denne undersøkelsen.

De som mottar varsler (leder, tillitsvalgte og verneombud), fikk spørsmål om de hadde undersøkt hvordan det gikk med varsleren, både under og i etterkant av varslingen. Kun 34 prosent svarte at de hadde undersøkt dette.

Fire av ti arbeidstakere har unnlatt å varsle om det kritikkverdige forholdet de har opplevd eller vært vitne til. På spørsmål om hvorfor, svarte 37 prosent at de trodde ubehagelighetene ved å melde fra ville blitt for store. 24 prosent begrunnet sin taushet med at å melde fra medfører store personlige belastninger for den enkelte.

Betydningen av varslingsrutiner

Arbeidsgiverrepresentanter for kommuner og fylkeskommuner fikk en egen undersøkelse om varslingsrutiner. Det ble også gjennomført en nærmere analyse av 50 varslingsrutiner.

I arbeidsmiljøloven (§ 3-6) heter det at virksomhetene skal utarbeide varslingsrutiner dersom forholdene tilsier det. 80 prosent av kommunene og fylkeskommunene har varslingsrutiner, og ytterligere 7 prosent svarer at slike er under utarbeidelse. De viktigste begrunnelsene for å innføre varslingsrutiner er at det er i tråd med lovverket og i tråd med god virksomhetsstyring.

Under halvparten av de undersøkte (18 av 50) varslingsrutinene sa noe om tilbakemelding til varsleren. Og kun halvparten (23 av 50) påpekte at det er ulovlig å møte varslere med gjengjeldelse.

Et viktig spørsmål er om varslingsrutinene har gjort det tryggere og enklere å varsle. Her varierer svarene etter om det er arbeidsgiverrepresentantene i kommunene eller de

ansatte som svarer. Sju av ti kommuner og fylkeskommuner er helt eller delvis enige i at varslingsrutinene har gjort det tryggere og enklere å varsle. 37 prosent av arbeidstakerne mener at varslingsrutinene har gjort det tryggere å varsle. 40 prosent av arbeidstakerne mener at det har blitt enklere å varsle.

Samtidig viser analysene at varslingsrutiner har betydning. Det er en klar sammenheng mellom tilstedeværelse av varslingsrutiner og varslingseffektivitet (altså at det hjelper å varsle). Varslere i bedrifter som har varslingsrutiner, har dessuten i mindre grad blitt sanksjonert mot som følge av sin varsling enn varslere i bedrifter som ikke har rutiner. Sist, men ikke minst vurderer arbeidstakere i bedrifter med varslingsrutiner både sine interne og eksterne ytringsbetingelser som bedre enn dem som svarer at de ikke har eller ikke vet om de har rutiner.