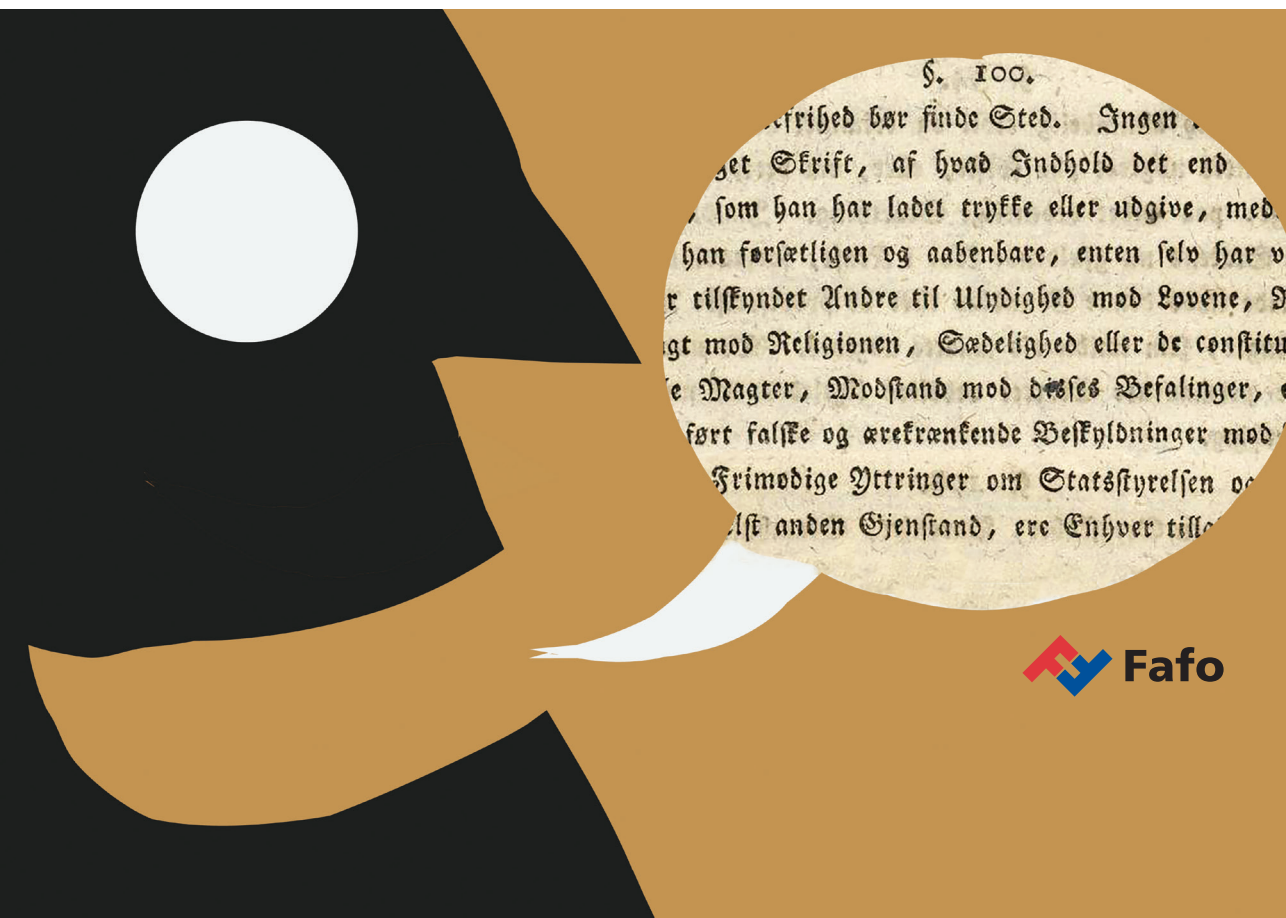


Sissel C. Trygstad, Anne Mette Ødegård,
Marit Skivenes og Elin Svarstad

Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner



Sissel C. Trygstad, Anne Mette Ødegård,
Marit Skivenes og Elin Svarstad

Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0356-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0357-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary.....	12
1 Innledning og bakgrunn.....	17
1.1 Hvorfor er ytringer og varsling viktig?.....	18
1.2 Lovbestemmelser	18
1.3 Hva er varsling av kritikkverdige forhold?.....	22
1.4 Ulike aktører og gråsoner	23
1.5 Rapportens oppbygging	25
2 Metode og begrepsdefinisjoner	27
2.1 Kommuner, informantintervjuer og dokumentanalyse.....	27
2.2 Spørreundersøkelser	29
2.3 Sentrale begreper	34
3 Ytringsbetingelser og ytringsfrihet	35
3.1 Vidt spillerom	35
3.2 Ytringsbetingelser på arbeidsplassen	36
3.3 Ekstern ytringsfrihet	38
3.4 Interne og eksterne ytringsbetingelser – hva avgjør?	43
3.5 Erfaringer med ytringsbetingelser i fire kommuner	45
3.6 Oppsummering.....	48
4 Kjennskap til lovbestemmelser og diskusjon om varsling og kritikkverdige forhold	51
4.1 Lovbestemt, men omstridt.....	51
4.2 Kjennskap til varslingsbestemmelsene	52
4.3 Hva er kritikkverdige forhold og varsling?.....	53
4.4 Oppsummering.....	60
5 Varslingsrutiner	63
5.1 Hva sier loven om rutinenes utforming?	63

5.2 Har kommunene varslingsrutiner?.....	64
5.3 Hvem skal det varsles til og om hva?.....	68
5.4 Ytringsfrihet og lojalitetsplikt.....	72
5.5 Oppsummering.....	75
6 Varsling av kritikkverdige forhold.....	77
6.1 Steg i en varslingsprosess	77
6.2 Omfang av kritikkverdige forhold og varsling	79
6.3 Hvem var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet?.....	83
6.4 Hvem varsler arbeidstakerne til?	84
6.5 Varsler arbeidstakerne alene eller sammen med andre?	88
6.6 Hvorfor varsler man ikke?	88
6.7 Oppsummering	90
7 Hva skjer med saken og varsleren?	91
7.1 Hjelper det å varsle?.....	91
7.2 Hva skjer med arbeidstakerne som varsler?	93
7.3 Vil man varsle igjen?	97
7.4 Blir det varslet på din arbeidsplass?	98
7.5 Oppsummering.....	100
8 Varslingsmottakere	101
8.1 Mottak og håndtering.....	101
8.2 Opplæring	104
8.3 Varslingsbestemmelsenes betydning for håndtering	105
8.4 Oppsummering	107
9 Samlet oppsummering	
fra casekommunene	109
9.1 Ytringsbetingelser.....	110
9.2 Kritikkverdige forhold og varsling.....	113
9.3 Oppsummering	117
10 Drøfting og avslutning	119
10.1 Hva preger ytringsbetingelsene i kommunesektoren?	119
10.2 Benyttes varslingsretten, og hvordan håndteres denne av varslingsmottakere?.....	123
10.3 Hva er utbredelsen av varslingsrutiner i kommunal sektor?	128
Referanser	131

Forord

Beslutninger som treffes og handlingsvalg som gjøres innenfor kommunal sektor får stor innvirkning på innbyggernes, brukernes og arbeidstakernes hverdag og liv. I denne rapporten er vi opptatt av hvordan kommunale arbeidstakere vurderer sine muligheter for å bruke sin ytringsfrihet, og vi undersøker omfanget av kritikkverdige forhold og varsling. Rapporten har tre hovedproblemstillinger: i) Hva preger ytringsbetingelsene i kommunal sektor? ii) Benyttes varslingsretten, og hvordan håndteres denne av varslingsmottakere? iii) Hva er utbredelsen av varslingsrutiner i kommunal sektor? Ved hjelp av en spørreundersøkelse besvart av arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner, en spørreundersøkelse besvart av arbeidstakere i kommunal sektor, dybdeintervjuer med ledere, tillitsvalgte, verneombud og politikere i fire kommuner samt en tekstanalyse av varslingsrutiner i 50 kommuner, diskuterer vi og besvarer hovedproblemstillingene. Denne datainnsamlingen hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten god hjelp, og flere fortjener en takk.

Vi takker arbeidsgiverrepresentanter og arbeidstakere som har besvart våre to spørreundersøkelser. Ole Fredrik Ugland i Kantar TNS skal nok en gang ha stor takk for godt samarbeid i forbindelse med utvikling og distribuering av spørreundersøkelsen til arbeidstakerne i kommunal sektor, mens Johan Røed Steen har gjort en stor innsats når det gjelder gjennomføringen av spørreundersøkelsen blant arbeidsgiverne. En særskilt takk retter vi til våre informanter i Bodø, Bærum, Lillesand og Stavanger, som sa ja til å stille opp til intervjuer og dele sine erfaringer og kunnskap med oss.

Takk også til referansegruppa oppnevnt av KS, som har bestått av: Tor Dølvik, spesialrådgiver i Transparency International, Bodil Sivertsen, rådmann i Sandnes kommune, Elin Rognes Solbu, kommunaldirektør i Trondheim kommune, og Vagleik Aas, HR-sjef i Nordland fylkeskommune. I KS takker vi Solfrid Vaage Haukaas og Jon Anders Drøpping for samarbeidet og for viktige innspill til rapporten.

Vi har også hatt noen gode hjelpere på Fafo. Takk til Kristin Alsos og Rolf Andersen som har kvalitetssikret rapporten. Og så har Fafos informasjonsavdeling som vanlig gjort en glimrende jobb med å slutføre rapporten. Tusen takk til Bente Bakken og Agneta Kolstad.

Oslo, februar 2017
Sissel C. Trygstad
Prosjektleder

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.

Summary

Freedom of speech and whistleblowing in Norwegian municipalities and counties

This report examines freedom of speech and whistleblowing in Norwegian municipalities and counties. The report comprises ten chapters and draws on numerous data sources. In particular, the analysis builds on two questionnaires: one for municipal and county employees; the other designed for municipalities and counties as employers, where the questionnaire was answered by designated representatives. In addition, we have conducted qualitative interviews with informants in four municipalities, and analysed 50 municipalities' routines regarding whistleblowing. The report focuses on the following questions:

- What are the conditions for freedom of speech for municipal and county employees? To what degree are employees encouraged or limited in using their freedom of speech?
- Is the right to blow the whistle being taken advantage of? How is whistleblowing handled by the relevant authorities in municipalities and counties?
- How well developed are the routines for whistleblowing in the municipal sector? Do these routines make it easier and safer to blow the whistle, and is there a connection between the whistleblowing routines that exist and the perceived conditions for freedom of speech?

Freedom of speech is protected in the Norwegian Constitution, and was strengthened through amendments that were ratified and came into force on 30 September 2004. The current system regulating whistleblowing was incorporated in the Working Environment Act (*arbeidsmiljøloven*) in 2007. In June 2016, the Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs submitted proposed changes to the law for a hearing. The proposed changes include a requirement that mandates routines for whistleblowing, as well as the expansion of whistleblowing protections to subcontracted or temporary workers, not just permanent employees.

Why is this important?

Why is it important that municipal employees make use of these rights? What opportunities and limitations are pursuant to prevailing legislation? The public sector is the steward of the community's funds and is responsible for provision of services to the population, including to disadvantaged and vulnerable groups. Openness and transparency are conducive to detection and rectification of gross errors, wastefulness or abuse of the community's funds. To employers, it is also crucial that the employees participate in professionally related discussions of priorities and issues related to health, safety and the environment. To employees, it is important to enjoy co-determination in the workplace. However, ability on the part of employers to handle criticism and unpleasant information is a precondition for this to happen.

Whistleblowing in safety

Good preconditions for freedom of speech in the workplace are fundamentally a matter of the possibilities to submit notification about concerns and voice criticism, be it to superiors or colleagues, without risk of retaliation.

First, the internal conditions: there is widespread acceptance for discussing professional matters in the workplaces, and nearly 60 per cent of the respondents also believe that there are ample opportunities to discuss work-related problems. This notwithstanding, one in four responds that they risk being met with displeasure on the part of their boss should they voice critical viewpoints about workplace issues. Nearly half of all employees find that discussions on workplace-related problems largely take place in informal settings. Repeatedly being told that 'someone has conferred' may give rise to feelings of insecurity. This would also challenge principles such as openness and accountability as the basis of any decisions made.

Temporary employees are vulnerable in the sense that they deem their internal preconditions for freedom of speech to be poorer than those of other employees. This shows that without permanent employment, voicing criticism in the workplace may be more risky.

What about public statements?

Making a public statement, to journalists or in letters to the editor, is not a common occurrence for most employees. On the other hand, the parameters for employees' freedom of speech are broad. As employees we may not issue statements on behalf of the enterprise, but we have the right to speak out as private individuals, including about conditions at work. On several occasions, the Parliamentary Ombudsman has affirmed that public-sector enterprises, including municipal ones, in some cases impose restrictions that violate Section 100 of the Norwegian Constitution with regard to their employees' freedom of speech. In this context, we find that nearly 40 per cent of

the respondents to our survey fully or partly agree that the top management imposes such restrictions out of consideration for the enterprise's reputation. Even more seriously, nearly 40 per cent believe that restrictions are imposed on reporting censurable conditions in the workplace. Nineteen per cent respond that employees are rebuked for making public statements.

Women deem their freedom of speech – both internally and externally – to be poorer than men do. The same applies to employees who have gone through a restructuring process in the course of the last two years.

A majority of the employees think that it is acceptable for both managers and other employees to participate in public debate using the professional knowledge they have accumulated through their jobs. However, their statements should not include criticism of their own municipality. No more than 30 per cent of the respondents believe that criticism of their own municipality is acceptable.

Although only very few speak out through newspapers, radio and TV, the majority act as their own editors through social media. This gives rise to new questions regarding what can be said and in what context. As a result, a growing number of workplaces have established their own routines for the use of social media. In the municipal sector, altogether 66 per cent of the respondents report to be encompassed by such routines.

The duty of loyalty

The question of freedom of speech is closely linked to the duty of loyalty. This duty implies that employees must act loyally with regard to the enterprise's legitimate interests. Moreover, those who are in a position close to the political leadership are subject to stricter demands for loyalty than others. In addition, employers are free to decide who should speak on behalf of the enterprise and what they should say. However, this does not apply when staff members speak on their own behalf. This freedom of speech is restricted only when employees make statements that can harm their employers or their interests unnecessarily.

Reporting of wrongdoing

Pursuant to the Working Environment Act (Sections 2-4 and 2-5), employees have the right to notify in an appropriate manner about wrongdoing at the workplace, and retaliation against the employee is prohibited. Barely ten years after the enactment, less than 20 per cent of the municipal employees report to be well familiar with these provisions.

What are wrongdoing? These may include violations of laws and regulations, or violations of guidelines or general notions of defensibility or ethical acceptability.

Among the municipal and county employees, altogether 21 per cent have witnessed, discovered or experienced wrongdoing. Six out of ten reported the issue. This is

a higher proportion of whistleblowers than in the employed population as a whole (Trygstad & Ødegård 2016). Destructive management that is harmful for the working environment, harassment/bullying and violations of ethical guidelines are the most frequently occurring wrongdoing. Altogether 65 per cent of the respondents answer that a manager was responsible for the issue in question.

Notification can be submitted internally as well as externally. Whistleblowing in accordance with appropriate routines, to trade union representatives, safety delegates and the authorities (such as the Labour Inspection Authority) will always be defensible. Occasionally there will be a need to notify the media, for example if an internal notification has failed to produce a response or when quick action needs to be taken, or when criminal acts have been committed. Some have also established special, external reception offices for whistleblowing. As it turns out, municipal employees primarily submit notifications internally, 'in the line of command,' meaning that more than half of them have notified their immediate superior first. Women blow the whistle to a greater extent than men, possibly because many of them work in the health and care sector. These workplaces have a long-standing tradition for reporting aberrations, which may have helped increase whistleblowing.

Does whistleblowing help?

The whistleblowers were asked whether the wrongdoing was rectified or improved. Four of ten responded that it was rectified/improved fully or partially, while four of ten reported that their notification had failed to produce a significant change. Three per cent reported a deterioration, while 16 per cent reported that too little time had elapsed since the notification was submitted to be able to say.

Sanctions and fears

In the context of whistleblowing, sanctions against whistleblowers is an issue that has frequently attracted public attention. In the study, the whistleblowers were asked about any reactions they had been met with in the aftermath of a notification. Altogether 36 per cent had met with positive reactions, while 19 per cent had faced negative reactions.

What is meant by retaliation and sanctions may be unclear, since there are numerous virtually invisible ways to strike back at the whistleblower, such as deferred promotion and giving him or her fewer/other job tasks. In this study, the most common negative reaction included rebukes and reprimands from a superior. Those who receive notifications (managers, trade union representatives and safety delegates) were asked how the whistleblower fared, during as well as after the notification. Only 34 per cent responded that they had investigated this issue.

Four of ten employees have refrained from submitting a notification of the wrongdoing they had experienced or witnessed. When asked why, 37 per cent responded that they had expected the unpleasant consequences of doing so to be disproportionate. Altogether 24 per cent cited the heavy personal burden involved as their reason for remaining silent.

The importance of whistleblowing routines

Employers in the municipalities and counties received a special questionnaire about whistleblowing routines. In addition, a detailed analysis of 50 sets of whistleblowing routines was undertaken.

The Working Environment Act (Section 3-6) states that the enterprises shall prepare whistleblowing routines if the circumstances so indicate. Eighty per cent of the municipalities and county administrations have whistleblowing routines, and another seven per cent respond that such routines are being prepared. The main reasons given for introducing whistleblowing routines is compliance with legislation and good governance practices.

Fewer than half of the whistleblowing routines analysed (18 of 50) include provisions regarding feedback to the whistleblower, and only half of them (23 of 50) pointed out that retaliation against whistleblowers is prohibited by law.

One key question is whether the whistleblowing routines have made it safer and simpler to submit a notification. In this respect, the answers vary depending on whether the responses come from representatives of municipal employers or from the employees themselves. Seven of ten municipalities and county administration fully or partly agree that the routines have made it easier and simpler to submit notifications. Altogether 37 per cent of the employees agree that the routines have made it safer to submit notifications, and 40 per cent of them believe that it has become simpler.

Moreover, the analyses show that whistleblowing routines are important. There is a clear association between the presence of whistleblowing routines and whistleblowing effectiveness (i.e. that it helps to blow the whistle). Those who are encompassed by whistleblowing routines have also been less exposed to sanctions because of their whistleblowing than those who are not encompassed by such routines. Last, but not least, employees who are encompassed by whistleblowing routines deem their internal as well as external conditions for freedom of speech to be better, when compared to those who answer that they are not encompassed by such routines or do not know whether or not they are.

1 Innledning og bakgrunn

Arbeidstakeres opplevde og reelle muligheter for å ytre seg innenfor og utenfor virksomhetens grenser har fått tiltakende oppmerksomhet de siste årene. I forlengelsen av dette har også arbeidstakeres varsling av kritikkverdige forhold blitt et mye omdiskutert fenomen i norsk arbeidsliv. Lovendringer, organisatoriske endringer og den teknologiske utviklingen er tre forhold som aktualiserer tematikken.

En undersøkelse fra 2014 om status for yringsfriheten i Norge viste at offentlig ansatte vurderer sin yringsfrihet som dårligere enn det ansatte i privat sektor gjør (Enjolras & Steen Johansen 2014). Våren 2016 ble det gjennomført en undersøkelse blant et representativt utvalg av norske arbeidstakere om yringsfrihet og varsling. Her kom det igjen fram at offentlig ansatte opplever sine eksterne yringsmuligheter som dårligere enn arbeidstakere i privat sektor (Trygstad & Ødegård 2016).

KS ønsker gjennom dette prosjektet å få en kunnskapsstatus om yringsfrihet og varsling i kommuner og fylkeskommuner. Hovedproblemstillingene er:

- 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?

For å besvare problemstillingene har vi gjennomført to spørreundersøkelser. En var rettet til arbeidstakere i kommunal sektor, der vi stilte spørsmål om yringsbetingelser og varsling. Den andre var en spørreundersøkelse til arbeidsgiverrepresentanter i landets kommuner, der utbredelse av og innhold i varslingsrutiner var tema. Videre har vi gjennomført intervjuer i fire kommuner, og sist, men ikke minst har vi foretatt en dokumentanalyse av 50 kommuners varslingsrutiner.

1.1 Hvorfor er ytringer og varsling viktig?

Ytringsfrihet i arbeidslivet er viktig for arbeidstakeren, for arbeidsgiverne, for kundene og brukerne samt for samfunnet som helhet.

For arbeidstakerne kan det å delta i debatt om faglig utvikling, prioriteringer, oppgaveløsning og samfunnsutvikling anses som viktig for å styrke individets utvikling og kompetanse (Pateman 1970; Elvestad 2011:130; Trygstad 2015). Pateman er opptatt av hvordan det å medvirke er pedagogisk, intellektuelt og emosjonelt utviklende, og arbeidsplassen betraktes som en viktig arena for opplæring i politikk (1970:42–43).

For arbeidsgivere er det av avgjørende betydning at arbeidstakere tar del i diskusjoner knyttet til faglige spørsmål, prioriteringer og forhold knyttet til helse, miljø og sikkerhet, fordi de sitter på verdifull kunnskap som kan bidra til å utvikle arbeidsplassen i positiv retning. Men dette fordrer også at arbeidsgivere kan håndtere ubehagelig informasjon om forhold som *ikke* fungerer som de skal.

For brukere, kunder og samfunnet bidrar arbeidstakernes ytringer til innsyn og åpenhet. Offentlig sektor forvalter våre felles midler og er ansvarlig for en rekke tjenester, ofte rettet til svake og utsatte grupper i befolkningen. Dette er viktige begrunnelser for at det skal være åpenhet rundt spørsmål om bruk og forvaltning av ressurser og løsning av viktige samfunnsoppgaver, og denne åpenheten kan være med på å hindre sløsing og misbruk. Det er derfor avgjørende at det tilrettelegges for at arbeidstakere kan bringe fram sin kunnskap og informasjon om hva som fungerer bra og dårlig, til ledere og andre beslutningstakere. Arbeidstakerne skal dessuten være sikret medbestemmelse og grunnleggende standarder når det gjelder helse, miljø og sikkerhet.

Historisk kan retten til å ytre seg som arbeidstaker også plasseres innenfor medbestemmelsestradisjonen som fikk sitt definitive gjennombrudd i Norge i 1935, da den første Hovedavtalen så dagens lys. Tradisjonen ble ytterligere forsterket i 1977, ved innføringen av arbeidsmiljøloven. Både hovedavtalene og arbeidsmiljøloven kan betraktes som viktige redskap for å fremme et demokratisk arbeidsliv (Hagen & Trygstad 2009; Kalleberg 1983).

1.2 Lovbestemmelser

«Frimodige Ytringer, om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand, ere Enhver tilladte.» (Grunnloven § 100)

Ytringsfriheten ble styrket ved grunnlovsendringen som ble vedtatt og trådte i kraft 30. september 2004. Dagens varslingsbestemmelser ble innlemmet i arbeidsmiljøloven i 2007. Disse bestemmelsene har nå fått virke i noen år, noe som også kan ha betydning

for kunnskapsnivået og oppmerksomheten om yringsfrihet og varsling. Samtidig blir lovbestemmelser, i den grad de er kjent, som regel oversatt til en lokal kontekst. Dersom arbeidsgivere og arbeidstakere kjenner lovverket dårlig, har det naturlig nok liten betydning ute i den enkelte virksomhet.

Ansattes yringsfrihet har aldri stått sterkere. Den alminnelige yringsfriheten er ikke bare grunnlovsfestet, men har også folkerettslig beskyttelse gjennom Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10. Konvensjonen er ratifisert av Norge, og den gjelder ved motstrid foran annen lovgivning (menneskerettighetsloven §§ 2 og 3).

«Mens dagens grunnlovsbestemmelse her bare gir vern mot inngrep fra det offentlige, legger kommisjonen opp til at den nye bestemmelsen også omfatter vern mot privates inngrep i yringsfriheten, for eksempel arbeidsgiveres innskrenking av yringsfriheten overfor sine arbeidstakere» (St.meld. nr. 26 (2003-2004):14).

Yringsbetingelser er nært koblet til arbeidsmiljø. I arbeidsmiljøloven § 2-2 framgår det at arbeidsgiver har ansvar for å sikre et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø», og i § 2-3 at arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt aktivt medvirke til gjennomføring av iverksatte tiltak for å «skape et godt og sikkert arbeidsmiljø». I sin varslingsveileder framhever Arbeidstilsynet at det er

«arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i virksomheten. Arbeidsgiver skal aktivt bidra til at yringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid»¹.

Varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven trådte i kraft 1.1.2007. Her presiseres det at arbeidstakere har rett til å varsle forsvarlig 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).

Foruten at arbeidstakere er gitt en varslingsrett, har man også en *varslingsplikt* når det gjelder trakassering av ansatte og alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelsene eller andre fysiske arbeidsmiljøforhold som er til fare for liv og helse (§ 2-3). Verneombud har en særskilt varslingsplikt etter arbeidsmiljøloven § 6-2, tredje ledd, og helsepersonell har varslingsplikt i henhold til helsepersonelloven § 17-6.

Forholdet mellom yrting og varsling

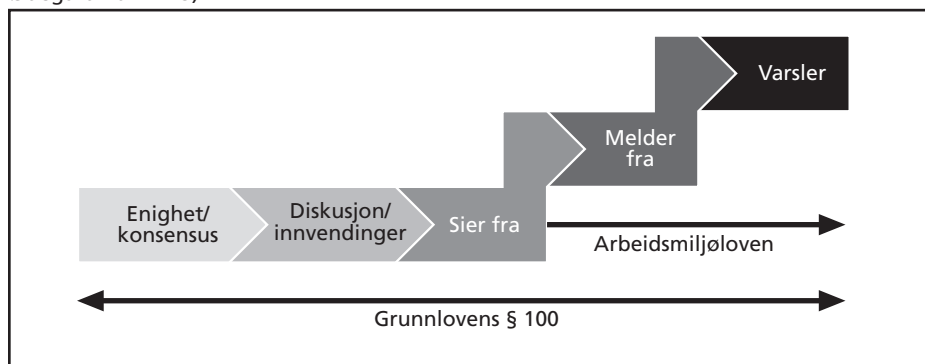
Ved varsling dekkes arbeidstakerne både av Grunnloven § 100 og varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven (se figur 1.1). Hva som er forskjell på en yrting med et kritisk

¹ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=92257>

innhold og varsling av et kritikkverdig forhold kan være både uklart og glidende. I figur 1.1 illustrerer vi den glidende overgangen fra ytring til varsling.

Behovet for å varsle kan oppstå av flere grunner. Det kan skyldes at ordinære kanaler for kommunikasjon ikke fører fram, eller at den eller de som har myndighet til å gripe fatt i det kritikkverdige forholdet, ikke handler eller til og med motarbeider den som sier ifra (ibid.). Men varsling er ikke begrenset til situasjoner der ordinære kanaler svikter. I noen sammenhenger vil arbeidstakere også kunne ha en varslingsplikt som blant annet springer ut av virksomhetens varslingsrutiner. Videre kan det oppstå situasjoner der de ordinære kanalene for kommunikasjon er u hensiktsmessige, for eksempel ved kriminelle eller andre alvorlige forhold.

Figur 1.1 Lovverk som beskytter ytringer og varsling av kritikkverdige forhold (Trygstad & Ødegård 2014:219)



Begrensninger i ytringsfriheten

Som utgangspunkt gjelder ytringsfriheten også forhold som hører inn under arbeidsforholdet og berører forholdet til arbeidsgiveren.

Ytringsfriheten er en av de grunnleggende menneskerettighetene, mens arbeidsgiverens krav på lojalitet ikke har samme status. For å sitere Wessel-Aas (2016):²

«Fordi den³ står i Grunnloven, kan det ikke bestemmes noe i kommuneloven eller annen alminnelig lovgivning, langt mindre i forskrifter, retningslinjer eller andre administrative vedtatte regelverk eller vedtak, som innskrenker kommunalt ansattes ytringsfrihet i strid med det som foreskrives i § 100.» (ibid.:2).

Den arbeidsrettslige lojalitetsplikten er et ulovfestet prinsipp utledet av rettspraksis og juridisk teori. Arbeidsgivers begrensninger i ytringsfriheten vil bare gjelde ytringer som

² <http://www.uhuru.biz/?p=1683>

³ § 100

påviselig skader, eller påviselig kan skade, arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte (St.meld. nr. 26 (2003-2004)). Bevisbyrden ligger i så fall på arbeidsgiver. Offentlig ansatte har dermed et vidt spillerom – både i form og innhold – for offentlig å gi uttrykk for sin mening, også om forhold på eget arbeidsområde og egen arbeidsplass. Det er like fullt visse begrensninger. Disse vil blant annet springe ut av den lojalitetsplikten vi har i kraft av vårt arbeidsforhold. Hvorvidt en ytring er lojal eller illojal, vil bli vurdert ut fra «en rimelig avveining av hensynet til å beskytte arbeidstakerens ytringsfrihet mot hensynet til å verne arbeidsgivers interesser» (Elvestad 2011:131). Olsen (2014) trekker i den forbindelse fram følgende momenter: at arbeidsgiver blir identifisert med arbeidstakeren som ytrer seg, sannheten av utsagnet, ytringens form, hensynet til allmennheten, hensikten med ytringen, hvorvidt ytringen framsettes internt eller eksternt, hvorvidt ytringen er i tråd med eventuelle reglementer man har i virksomheten, og om den er i konflikt med arbeidsgivers legitime interesser.

Arbeidsgiver står også fritt til å bestemme hvem som skal uttale seg på vegne av virksomheten, og hva som skal sies. Om en ansatt har ytret seg på egne eller arbeidsgivers vegne, vil derfor kunne være avgjørende ved vurderingen av om en ytring er rettmessig.⁴

Videre vil taushetsplikt sette grenser for hva en kan uttale seg om. Taushetsplikt vil kunne følge av lov, instruks og avtaler. Hvilke opplysninger som er omfattet av taushetsplikt, vil bero på den nærmere bestemmelse eller avtale som fastsetter taushetsplikt. Samtidig er det viktig å understreke at instruks og avtaler ikke begrenser den ansattes ytringsfrihet i større grad enn det Grunnloven § 100 åpner for.

Videre kan nærhet til politisk ledelse og toppledelse ha betydning. For å ta det siste først. Nedbygging av lederhierarkier har vært et vesentlig element i de organisasjons- og ledelsesmodellene som har vært benyttet i Norge i løpet av de siste tiårene. I lovarbeidene til ny § 100 framgår det at ytringsfriheten begrenses av nærhet til toppledelsen. Begrunnelsen er faren for at vedkommende som ytrer seg, vil bli identifisert med virksomheten, også når det presiseres at standpunktene står for den ansattes egen regning (St.meld. nr. 26 (2003-2004):104). I offentlig sektor framgår det i tillegg at nærhet til politisk ledelse har betydning. Jo lenger fra politisk ledelse man befinner seg, jo større er ytringsfriheten – og motsatt. Utgangspunktet er imidlertid at det skal mye til for at en ytring begrenses av den lojalitetsplikten vi har til arbeidsgiver (Olsen 2014:252–253).

Sivilombudsmannen har på bakgrunn av klagesaker uttrykt bekymring for at det offentlige på ulike måter innskrenker de ansattes rett til å ytre seg offentlig. Dette inkluderer blant annet at det i mange saker har blitt krevet for stor lojalitet fra de ansatte, i strid med ytringsfriheten.

Skivenes og Trygstad (2010, 2012) viser også til at ulike lojalitetsforpliktelser kan stå mot hverandre. Som *ansatt* er man orientert mot arbeidsplassen som organisa-

⁴ <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/regulering-av-ansattes-ytringsfrihet-article3222-114.html>

sjon og arbeidsfellesskapet man inngår i. Som *profesjonell* orienterer man seg etter fagets og etikkens standarder for godt og dårlig arbeid. Et klassisk eksempel på denne problemstillingen er mangel på ressurser satt opp mot brukernes behov for pleie og omsorg. *Borgerrollen* kobles til samfunnet og det brede fellesskapet man er en del av. En velfungerende virksomhet preget av god ledelse gir rom for samtlige av disse rollene.

1.3 Hva er varsling av kritikkverdige forhold?

Det er ikke alltid like lett å trekke grensen mellom hva som er kritiske ytringer, og hva som er varsling. Grunnloven skiller ikke mellom disse ulike formene for ytringer (Sivilombudsmannen 19.4.2013 (sak 2012/1031)). Varsling forekommer når noen sier ifra om ulovlige eller kritikkverdige forhold på arbeidsplassen og påkaller oppmerksomhet ved å «blåse i fløyta» (whistleblowing) (Trygstad et al. 2014). I forskningslitteraturen er den mest vanlige definisjonen på varsling:

«[...] 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 & Miceli 1985:4).

Selv om dette i dag er å regne som en standarddefinisjon av varsling (Near & Miceli 2016; Fasterling 2014), har den like fullt blitt kritisert. Lewis og medforfattere (2015) påpeker at til tross for at definisjonen dekker både intern og ekstern varsling, og endog anonym varsling, så avviker definisjonen fra hvordan varslingsbestemmelsene i ulike lands lovverk er definert. Videre har definisjonen blitt kritisert for å legge til grunn en objektiv vurdering av kritikkverdige forhold.

Fasterling påpeker at det alltid vil være et visst subjektivt element i forståelsen av hva som er ulovlig, umoralsk eller uetisk. Dette er en av grunnene til at det kan oppstå konfliktfylte situasjoner. Hva som oppfattes som illegitimt eller umoralsk, kan variere mellom sektorer, mellom bransjer og mellom virksomheter. Det kan også være stor variasjon på en og samme arbeidsplass (Skivenes & Trygstad 2010). Også profesjoner vil kunne ha sine egne etiske standarder for hva som er forsvarlig. Ikke minst kan det være individuelle, subjektive variasjoner i hva som oppfattes som et kritikkverdig forhold, noe som er en velkjent utfordring for forskningen på varsling (Miceli et al. 2008, gjengitt i Skivenes & Trygstad 2013; Trygstad et al. 2014).

Varslingsprosessen

Varslingsprosessen viser til de ulike avveiningene og handlingene knyttet til varsling. Dette kan utspille seg som kompliserte prosesser som kan ta uante veier med overraskende utfall. Minst tre grupper vil være involvert i en varslingsprosess. Det vil være den eller de ansvarlige for det kritikkverdige forholdet, det vil være den som oppdager dette og varsler, og det vil være den eller de som mottar varselet (Near & Miceli 2016). I tillegg kan vi legge til en fjerde – de som rammes av det kritikkverdige forholdet.

Ifølge arbeidsmiljøloven skal framgangsmåten ved varsling være forsvarlig (§ 2-4 (2)) for å gi beskyttelse mot gjengjeldelse. Eventuelle varslingsrutiner på arbeidsplassen kan ha betydning for hvilken framgangsmåte som utløser en beskyttelse mot gjengjeldelse ved varsling. Etter arbeidsmiljøloven vil arbeidstaker uansett ha rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling (aml. § 2-4 (2)).⁵

1.4 Ulike aktører og gråsoner

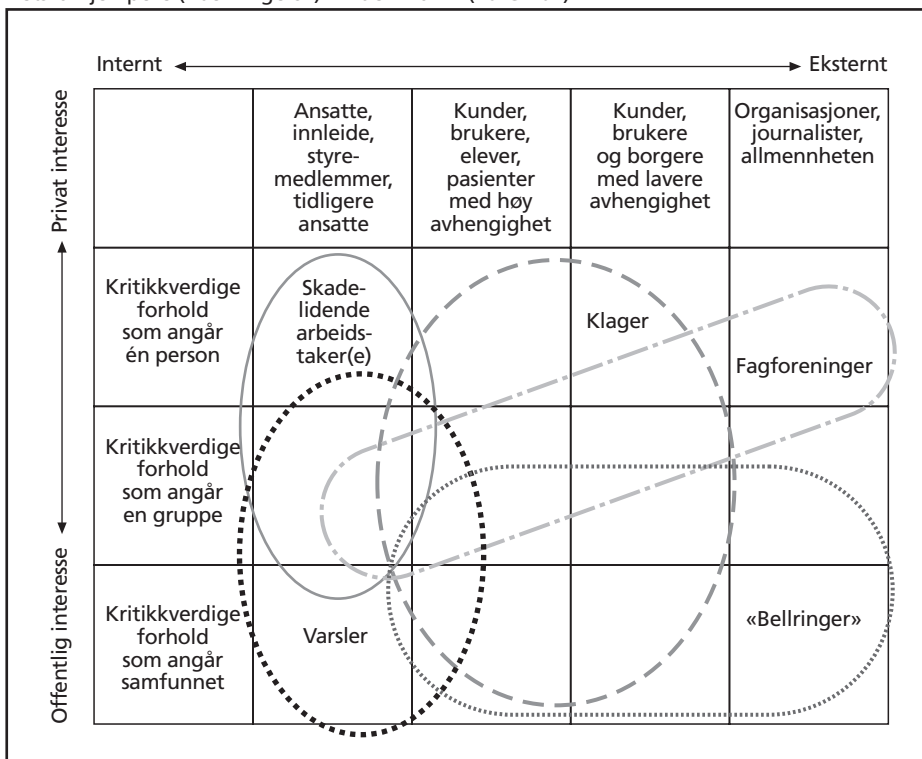
Brown (2013) har synliggjort noen av gråsonene som preger varslingstematikken figurativt. Browns modell skiller ikke bare mellom ulike aktører som kan slå alarm, den synliggjør også ulike former for kritikkverdige forhold. Når det gjelder aktører eller personer, kan disse være internt i organisasjonen, som arbeidstakere, tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte. Men det kan også være brukere eller kunder, pårørende eller personer eller aktører som betrakter det kritikkverdige utenfra og inn, som innbyggere, journalister og medlemmer i frivillige organisasjoner.

I tråd med Near og Miceli (1985/2016) er det kun de med en arbeidsrelasjon til virksomhetene som faller inn under definisjonen av varslere. Fagforeninger kan befinne seg i et grenseland. Men tillitsvalgt i virksomheten vil kunne involvere sin fagforening i en varslingsprosess.

Figur 1.2 muliggjør å skille varslere fra fornærmede arbeidstakere, de som klager, de som betrakter, og åpenhetsforkjempere (eller «bellringers» på engelsk) basert på to dimensjoner. Den ene er om det kritikkverdige forholdet er av privat eller offentlig interesse. Den andre dimensjonen viser til personens relasjon til den ansvarlige virksomhet eller virksomheten som er involvert i det kritikkverdige. De ulike kategoriene er ikke gjensidig utelukkende.

⁵ Vår utheving.

Figur 1.2 Skiller mellom fornærmet arbeidstaker, varsler, klager og meldinger fra såkalte åpenhetsforkjempere («bellringers»). Kilde: Brown (2013:162).



Eksempelvis kan det være en arbeidstaker som opplever seg trakassert av sjefen. Sjefen vil gjerne argumentere for at hun eller han kun bruker styringsretten, mens arbeidstakeren mener at det er trakassering. Dette er en problemstilling som er velkjent i forskningen (Trygstad et al. 2014, 2016). Men det blir mer komplisert. Dersom forholdet kun gjelder en enkelt arbeidstaker som opplever å bli trakassert, kan dette klassifiseres som en skadelidende (fornærmet) arbeidstaker. Dersom trakasseringen omfatter flere av arbeidstakerens kolleger, kan det imidlertid klassifiseres som varsling. Det er uklart hvordan dette skillet egentlig blir behandlet i det norske regelverket, selv om kravet om allmennhetens interesse vil ha betydning. Forskningen viser flere eksempler på at både arbeidstakere og arbeidsgivere omtaler dette, altså at den som melder ifra og som føler seg trakassert er en og samme person, som varslingssaker.

Brown argumenterer for at *en varsler er en som er på innsiden av organisasjonen, og som fremmer sin bekymring om kritikkverdige forhold som påvirker grupper av individer eller offentlige interesser* (Brown 2013; Vandekerckhove et al. 2016). Vandekerckhove og medforfattere (2016) bruker figuren til å blant annet definere Edward Snowden (NSA whistleblowing) som varsler, i motsetning til Julian Assange (Wikileaks). Be-

grunnelsen er at Assange ikke hadde noe arbeidsforhold til de organisasjonene som Wikileaks publiserte og publiserer dokumenter fra. Assanges rolle blir da mer lik en åpenhetsforkjemper eller journalist som publiserer informasjon gitt av varslere.

Forskerne bruker Snowden-saken også som eksempel på viktigheten av at hvem varslingsbestemmelsene skal omfatte, må defineres vidt, også innleide og andre midlertidig ansatte.

1.5 Rapportens oppbygging

Denne rapporten består av ti kapitler. I kapittel 2 gis det begrepsdefinisjoner, og det redegjøres for metoder og datagrunnlag. Kapittel 3 handler om hvordan de kommuneansatte opplever de interne og eksterne ytringsbetingelsene på sin arbeidsplass, og i hvilken grad ansatte blir oppmuntret til eller begrenset i å bruke sin ytringsfrihet. For å varsle må man ha opplevd eller vært vitne til noe kritikkverdig. Diskuteres begreper som varsling og kritikkverdige forhold på arbeidsplassene? Og hvordan er kjennskapen til lovbestemmelsene? Dette er tema i kapittel 4. I kapittel 5 presenteres en undersøkelse av varslingsrutiner i norske kommuner – både omfang og innhold. Kapittel 6 handler om varsling, det vil si hvor stor andel av ansatte i kommuner og fylkeskommuner som har erfart eller vært vitne til kritikkverdige forhold og som deretter har varslet om det (eller dem). Deretter går vi over til å vise hvordan det går med saken det varsles om, og varslere (kapittel 7). Kapittel 8 handler om dem som mottar varsler. I denne forbindelsen vil det vil si ledere, tillitsvalgte og verneombud. I kapittel 9 oppsummerer vi funnene fra de fire casekommunene som inngår i denne rapporten: Bodø, Bærum, Lillesand og Stavanger. Avslutningsvis, i kapittel 10, drøftes funnene fra denne undersøkelsen.

2 Metode og begrepsdefinisjoner

Arbeidet med denne rapporten ble igangsatt høsten 2016, og datainnsamlingen ble avsluttet ved utgangen av året. Vi har benyttet både kvantitative og kvalitative metodiske tilnæringer for å besvare problemstillingene som KS ønsket svar på. I dette kapittelet redegjør vi for framgangsmåte og datagrunnlaget som ligger til grunn for analysene. Avslutningsvis presenterer vi også sentrale definisjoner av begreper som brukes i rapporten.

2.1 Kommuner, informantintervjuer og dokumentanalyse

I denne undersøkelsen har vi gått kvalitativt til verks i fire kommuner: Bodø, Bærum, Lillesand og Stavanger. Kommunene er valgt fordi de på ulike måter har utmerket seg som kommuner som legger stor vekt på ytringsfrihet og varsling og/eller har hatt erfaring med saker som har satt ytringsfrihet og varsling på dagsordenen. Lillesand kommune vedtok i 2005 et informasjonsreglement, der det blant annet framgår at «Ansatte har full rett til kontakt og å uttale seg til media også i omstridte spørsmål innad i kommunen, hele tiden innenfor grenser satt av lovbestemt taushetsplikt». Bodø kommune vedtok også, etter noe dyrekjøpt erfaring, et reglement som vektlegger ansattes ytringsfrihet, høsten 2016. Bodø og Lillesand har samme formuleringer når det blant annet gjelder lojalitet. Under har vi brukt et sitat fra Bodø kommune:

«Ansatte skal lojalt gjennomføre kommunale vedtak, men må også når vedtak er fattet kunne påtale kritikkverdige forhold eller utilsiktede virkninger. Dersom arbeidstaker uttaler seg på vegne av Bodø kommune gjelder de regler som er presisert i pkt. [...]»⁶.

Bærum og Stavanger kommuner har også jobbet mye med problematikk tilknyttet varsling og ytringer, blant annet på grunn av belastende saker om korrupsjon og arbeidsmiljø. De erfaringene som kommunene har delt med oss, gir derfor ikke nødvendigvis

⁶ Åpenhet, respekt og tilgjengelighet. Kommunikasjonsstrategi for ledere/medarbeidere i Bodø kommune, pkt. 7.

et representativt bilde av situasjonen i norske kommuner sett under ett. Samlet har vi fått tilgang på informasjon nedfelt i de ulike kommunenes rutiner og retningslinjer og erfaringer informantene har delt med oss under informantintervjuer.

Informantintervjuer

I de fire kommunene har vi gjennomført intervjuer med representanter for toppledelsen, avdelingsledere, enhetsledere, stab, tillitsvalgte, verneombud, politikere og andre. Informantene ble forespurt av våre kontaktpersoner i de fire kommunene om mulig deltakelse i prosjektet. En slik framgangsmåte innebærer en viss mulighet for at utvalget blir skjevt, i den forstand at vi ikke får tilgang på informanter som eksempelvis er særlig kritiske. Vårt inntrykk etter å ha gjennomført intervjuene, er at vi ikke sitter igjen med informanter som er overdrevent lojale mot sin arbeidsgiver, eller på andre måter avviker nevneverdig fra andre informanter vi har intervjuet om tilsvarende problematikk både i offentlig og privat sektor. Den endelige avtalen om intervju, samt rammene rundt dette, ble i tre av fire kommuner gjort av forskerne. Med to unntak ble intervjuene gjennomført med personlig møte ansikt til ansikt, og med ett unntak ble de gjort enkeltvis. Intervjuene varte i inntil halvannen time og fulgte en semistrukturert intervjuguide.⁷

Av hensyn til informantenes anonymitet omtaler vi ledere som ledere, uavhengig av hvor i hierarkiet de befinner seg. Tilsvarende omtaler vi tillitsvalgte og verneombud som representanter for ansatte. Samlet fordeler våre informanter seg slik:

Tabell 2.1 Oversikt over informantintervjuer. Antall.

Funksjon	Antall
Tillitsvalgte/verneombud	11
Ledere/stab	16
Politikere/andre	5
Sum	32

Dokumentanalyse

Denne rapporten bygger også på en innholdsanalyse av varslingsrutiner. Det ble trukket et utvalg av kommuner og fylkeskommuner som vi ønsket rutiner fra. Det ble foretatt en spredning etter geografi og størrelse. 40 rutiner ble hentet fra nettet, mens ti kommuner ble oppringt og forespurt om de kunne sende rutinene til oss, noe alle sa seg villige til. Rutinene er systematisert med hensyn til innholdet. Eksempelvis har vi undersøkt hva rutinene sier om lojalitet og ytringsfrihet, om de inneholder en varslingsplikt, og i så fall for hva, og hvilke varslingskanaler som angis.

⁷ Se vedlegg for intervjuguide på www.faf.no. Enkelte av informantene har fått seg forelagt sitater og hatt mulighet til å kommentere disse i forkant av publiseringen.

2.2 Spørreundersøkelser

Som allerede omtalt har vi gjennomført to ulike spørreundersøkelser. Den ene har Kantar TNS (tidligere TNS Gallup) gjennomført for oss, mens den andre har vi administrert selv. Begge undersøkelser ble gjennomført i oktober–november 2016.⁸

Spørreundersøkelser rettet mot arbeidstakere i kommunal sektor

Det samlede utvalget er satt sammen av to utvalg. Den første undersøkelsen ble gjennomført i april–mai 2016, mens den andre ble gjennomført i oktober–november 2016. Grunnen til dette er at vi brukte utvalget av ansatte fra kommunesektoren fra bredestudien våren 2016 også i denne undersøkelsen. Da vi fikk oppdraget fra KS høsten 2016, ble det plussset på med et nytt utvalg av ansatte fra kommuner og fylkeskommuner som fikk de samme spørsmålene.

Når det gjelder sentrale kjennetegn som kjønn, alder, utdanning og ansiennitet, skiller ikke utvalgene seg nevneverdig fra hverandre. Vi kommer nærmere inn på utvalget i neste avsnitt.

Spørreundersøkelsen er delt inn i forskjellige deler. Noen av spørsmålene er besvart av alle. Dette gjelder eksempelvis bakgrunnsspørsmål som kjønn, alder og utdanning samt spørsmål som berører varslingsrutiner. De fleste fikk også spørsmålene om varslingsaktivitet (bruk av varslingsretten), varslings effektivitet (om det hjelper å varsle) og varslings konsekvenser for den ansatte. Dernest har vi skilt ut toppledere og ledere med overordnet lønns- og personalansvar i en egen gruppe. Disse fikk ikke spørsmål om de har varslet. Grunnen til dette er at toppledere vanskelig 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 selv å løse kritikkverdige forhold. Topplederne har, i likhet med andre ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud, fått spørsmål som berører den viktige rollen de har som mulige varslingsmottakere. Det er eksempelvis alltid forsvarlig å varsle til tillitsvalgt og/eller verneombud. I undersøkelsen stiller vi derfor egne spørsmål til disse tre gruppene om hvorvidt de har mottatt varsler, og hvordan disse er håndtert.

Utvalg og svarprosent

Det er Kantar TNS som på oppdrag for Fafo har gjennomført datainnsamlingen blant de ansatte. Totalt er det om lag 498 000 ansatte i kommunene og 49 000 i fylkene. Undersøkelsens populasjonsgrunnlag er Kantar TNS' aksesspanel.

Som nevnt over er utvalget satt sammen av to undersøkelser. Den sistnevnte ble gjennomført høsten 2016. Undersøkelsen ble sendt ut til 2781 respondenter på e-post.

⁸ Se vedlegg for spørreskjemaer på www.fafo.no.

Undersøkelsen ble åpnet av 1247 respondenter (45 prosent). Blant disse har 703 besvart undersøkelsen. Dette utgjør 25 prosent av dem som undersøkelsen ble sendt til. En viktig forklaring på at svarprosenten totalt er 25 prosent, er å finne i panelets sammensetning, der offentlig ansatte er samlet som én gruppe. I undersøkelsens invitasjonsmail framgikk det imidlertid at målgruppen for undersøkelsen var ansatte i kommuner og fylkeskommuner. Det betyr at ansatte i statlig sektor og i helseforetakene falt utenfor målgruppen for undersøkelsen, mange av disse vil derfor ikke ha gått videre fra invitasjonsmailen til selve spørreundersøkelsen. Det betyr at blant dem som ikke åpnet undersøkelsen, vil det være en andel ansatte i statlig sektor. Tar vi derimot utgangspunkt i dem som åpnet e-posten, er svarprosenten 56, som vi betrakter som tilfredsstillende. I det første utvalget (gjennomført våren 2016) hadde 87 prosent av dem som mottok undersøkelsen, åpnet denne, mens 51 prosent av alle mottakerne også besvarte den. Til tross for at svarprosenten er noe lavere i tilleggsundersøkelsen, vurderer vi den og de to undersøkelsene samlet som tilfredsstillende (se også punktet under).

Trekk ved respondentene

Panelet er et forhåndsrekruttert utvalg av personer over 15 år som er villige til å delta i undersøkelser (om lag 45 000 personer). Deltakerne er tilfeldig rekrutterte gjennom andre telefonundersøkelser og postale undersøkelser, og de utgjør et aktivt panel. Etersom undersøkelsen gjennomføres med nettskjema, er det av betydning for utvalgs-sammensetningen at respondentene har nettilgang. I 2016 hadde 93 prosent av den norske befolkningen nettilgang, men den faller til 76 prosent for dem som er 67 år og eldre. I vår studie retter vi oss inn mot arbeidstakere, som fortrinnsvis befinner seg i gruppen 18 til 67 år. Andelen uten nettilgang er liten blant disse. Undersøkelsen er rettet mot et tilfeldig utvalg kommuneansatte. Panelets størrelse tilsier at det er mulig å trekke representative utvalg. Etersom paneldeltakernes bakgrunnskjenetegnetegnet allerede er kartlagt, brukes disse til å rette undersøkelsen direkte mot målgruppen. Dette gir muligheter for større grad av presisjon enn hva som vanligvis er mulig gjennom andre metoder. I denne undersøkelsen har det blitt selektert etter informasjon om at de inviterte er offentlig ansatt, hel- eller deltid, samtidig som statsansatte filtreres bort. Denne seleksjonen er delvis gjennomført ved hjelp av undersøkelsens invitasjonsbrev, delvis i et inngangsspørsmål, der respondenten bekrefter at de er ansatt i en kommune eller en fylkeskommune.

Sammenlikningen mellom populasjon og utvalget må betraktes med forbehold. Populasjonsfordelingen er basert på årsverk og ikke ansatte. Videre er begrepene i den offentlige statistikken og i panelbakgrunnen noe ulik. Dessuten er panelbakgrunnen basert på egenrapportering, og respondentenes selvplassing forholder seg ikke nødvendigvis konsekvent til de offisielle bransjedefinisjonene.

Tabell 2.2 Kommuneansatte (årsverk) etter forvaltningsnivå og bransje, populasjon og utvalg. Prosent.

Funksjon/sektortilhørighet	Populasjon	Utvalg
Kommune, avtalte årsverk i alt	89,7	82,8
Administrasjon, inkl. kulturminne, bustad og næringsvirksomhet	12	13,3
Barnehage/grunnskole	35,2	34
Helse- og sosialtjenester	38,7	24,9
Kultur, inkl. musikk- og kulturskole	1,8	2,3
Annet (inkl. VAR, samferdsel, brann- og ulykkesvern)	3	4,2
Ukjent		4
Fylkeskommunen, avtalte årsverk i alt	10,3	17,2
Administrasjon	1,2	2,8
Videregående opplæring	8,3	11,4
Tannhelse	0,7	2,1
Annet (inkl. samferdsel og kultur)	0,1	0,9
Totalt	100	100

Med disse forbeholdene ser vi at fordelingen på de to forvaltningsnivåene viser at de fylkeskommunalt ansatte er noe overrepresentert (17 prosent i utvalget mot 10 prosent i populasjonen). Som i populasjonen ser vi at utdanningsstillingene i utvalget er dominerende. Blant de kommuneansatte er utvalgets andel av undervisningsstillinger på linje med summen av barnehage- og grunnskolestillinger i populasjonen. Den andre dominerende sektoren, helse- og sosialtjenester, er noe lavere i utvalget. De øvrige bransjene fordeler seg om lag som i populasjonen. Ellers er andelen heltidsansatte noe større i utvalget enn i populasjonen sett under ett (69 prosent i utvalget mot 50 prosent blant alle ansatte i kommunesektoren). Deltidsandelen er særlig høy innenfor helse- og sosialtjenester (Nergaard 2010), det er derfor rimelig å anta at noe av skjevheten skyldes at helse- og sosialtjenester er noe underrepresentert i vårt utvalg. Når det gjelder kjønn, er 75 prosent i utvalget kvinner. I populasjonen er den tilsvarende andelen 77 prosent.

Svarprosent og utvalg

I tabell 2.3 framgår øvrige kjennetegn ved utvalget.

Tabell 2.3 Kjennetegn ved utvalget. N = 1232. Prosent.

	Prosent
Kvinner	71
Alder	
18-30	11
31-40	12
41-50	20
51-60	32
61+	25
Utdanning	
Grunnskoleutdanning	3
Videregående utdanning, allmennfag/yrkesskole m.m.	12
Fagutdanning/fagbrev m.m.	11
Høyskole/universitet inntil 4 år	44
Høyskole/universitet mer enn 4 år	30
Antall ansatte	
Under 5	4
5 til 9 ansatte	9
10 til 29 ansatte	22
30 til 49 ansatte	35
50 til 99 ansatte	16
100 til 199 ansatte	8
200 +	5
Vet ikke	1
Ansettelsesforhold	
Fast heltid	70
Fast deltid	21
Midlertidig	9
Lederansvar	19
Verv på arbeidsplassen	
Tillitsvalgt	10
Verneombud	4
Både tillitsvalgt og verneombud	1
Annen type representant for de ansatte	1
Ansiennitet på arbeidsplassen	
Under 1 år	9
1-5 år	22
6-10 år	19
11-15 år	12
16-20 år	13
21 + år	25
Andel fagorganiserte	86

I rapporten sammenlikner vi funn fra herværende undersøkelse med forskningsfunn fra to store undersøkelser gjennomført av Fafo i 2010 og i 2016. Begge undersøkelsene ble besvart av arbeidstakere på tvers av sektorer og bransjer. Førstnevnte undersøkelse ble besvart av rundt 6000 norske arbeidstakere (Trygstad 2010), mens sistnevnte ble besvart av drøye 3100 (Trygstad & Ødegård 2016). Begge var rettet inn mot hele arbeidsmarkedet, og svarprosenten var henholdsvis 47 og 51 prosent. Vi omtaler som regel undersøkelsen fra 2010 som «Fafo 2010» og undersøkelsen fra 2016 som «Fafo 2016». Når vi bruker Fafo 2010 som sammenlikningsgrunnlag, har vi imidlertid valgt å kun ta utgangspunkt i kommunalt ansatte. Dette gjør sammenlikningsgrunnlaget bedre. Når vi sammenlikner funn med Fafo 2016, har vi imidlertid valgt å ta ut de kommunalt ansatte, siden disse inngår som et delutvalg i KS-undersøkelsen, som vi omtaler som KS 2016. Utvalget i Fafo 2016 som brukes som sammenlikningsgrunnlag, er derfor arbeidstakere i privat sektor samt ansatte i statlig sektor og fristilte offentlige virksomheter (inkludert helseforetak).

Spørreundersøkelse blant kommuner og fylkeskommuner

Høsten 2016 ble det også gjennomført en spørreundersøkelse blant landets kommuner og fylkeskommuner – totalt 447. Undersøkelsen var rettet til personalsjef eller HR-leder i kommunene, som mottok en elektronisk undersøkelse der forekomsten av og innholdet i varslingsrutinene var tema. Vi fikk svar fra 359 kommuner, noe som gir en svarprosent på 80. Størrelsesmessig fordeler kommunene seg som i tabell 2.4.

Tabell 2.4 Oversikt over utvalget etter kommunistørrelse. Antall og prosent.

Antall innbyggere	Antall	Prosent
Under 3000	123	34
3000–5000	54	15
5000–10 000	78	22
10 000–20 000	40	11
20 000–50 000	34	10
50 000–100 000	8	2
Over 100 000	16	5
Vet ikke	6	1
Totalt	358	100

2.3 Sentrale begreper

I rapporten benytter vi begreper og definisjoner som har vært brukt i andre norske og internasjonale undersøkelser om varsling. Dette bidrar til at funn fra ulike undersøkelser kan sammenliknes.

Når vi bruker begrepet varslingsaktivitet, viser vi til den gruppen av arbeidstakere som har vært vitne til, avdekket eller opplevd ett eller flere kritikkverdige forhold de siste tolv månedene, og som har varslet om dette til noen med myndighet til å gjøre noe med saken. I denne og andre undersøkelser er det flere arbeidstakere som både har opplevd mer enn ett kritikkverdige forhold, og som har varslet flere ganger i løpet av de siste tolv månedene. Disse arbeidstakerne blir bedt om å ta utgangspunkt i det siste erfarte kritikkverdige forholdet og det siste varselet de fremmet, i besvarelsen av ulike oppfølgingsspørsmål i spørreundersøkelsene.

Varslingseffektivitet viser til om det å varsle har noen betydning for saken det varsles om, sett fra varslersens ståsted, altså om forholdet ble endret til det bedre. Vi har tatt utgangspunkt i følgende definisjon:

«the extent to which the questionable or wrongful practice (or omission) is terminated at least partly because of whistle-blowing and within a reasonable time frame» (Near & Miceli 1995:681).

Varslingsprosessen viser til de ulike avveiningene og handlingene knyttet til varsling. I kapittel 6, som handler om hvor mange som varsler, har vi illustrert dette med «varslertrappa» (figur 6.1). Denne varslertrappa er utviklet på bakgrunn av funn fra en rekke studier i Norge, som viser at norske arbeidstakere i all hovedsak går tjenestevei, eller varsler «forsvarlig» (Skivenes & Trygstad 2007; Matthiesen et al. 2008; Trygstad 2010; Skivenes & Trygstad 2010; Trygstad et al. 2014; Trygstad & Ødegård 2015). Hvis en arbeidstaker velger å varsle, vil forholdene kunne bli rettet opp ved første gangs varsel. Da vil saken trolig kunne avsluttes. Alternativt vil varsleren oppleve at det ikke hjelper å varsle. Da må han eller hun vurdere å gå videre og varsle andre internt. Hvis det heller ikke hjelper, må varsleren overveie ekstern varsling – til tilsynsmyndigheter eller media.

3 Ytringsbetingelser og ytringsfrihet

Gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen dreier seg i bunn og grunn om mulighetene til å si fra om arbeidsplassrelaterte bekymringer til leder og kollega uten å risikere gjengjeldelse. Arbeidstakere har, som nevnt i kapittel 1, også en stor frihet til å ytre seg offentlig, utenfor arbeidsorganisasjonens grenser. Noen ganger vil man ytre seg for å være samfunnsengasjert på eget felt, andre ganger for å peke på forhold som man håper kan skape debatt, eller om noe som gir grunn til bekymring.

I dette kapitlet reises følgende hovedspørsmål: Hva preger ytringsbetingelsene i kommunal sektor? I hvilken grad blir ansatte oppmuntret til eller begrenset i å bruke sin ytringsfrihet? Både spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene i fire kommuner danner grunnlaget for konklusjonene.

3.1 Vidt spillerom

Grunnloven § 100 gir arbeidstakernes ytringsrett et sterkt rettslig vern i Norge. Som tidligere omtalt er det like fullt noen grenser for ansattes ytringsfrihet. Vi har blant annet omtalt at arbeidstakere ikke nødvendigvis kan uttale seg på vegne av kommunen, og at en mulig taushetsplikt vil sette grenser for hva arbeidstakere kan uttale seg om (se kapittel 1 for gjennomgang). Hvorvidt en ytring er lojal eller illojal, vil bli vurdert ut fra «en rimelig avveining av hensynet til å beskytte arbeidstakerens ytringsfrihet mot hensynet til å verne arbeidsgivers interesser» (Elvestad 2011:131). Det er imidlertid arbeidsgivers *legitime* interesser som skal vernes. Endringer de seinere år har bidratt til å aktualisere spørsmål knyttet til ytringsfrihet i arbeidslivet ytterligere. I årene etter endringene i Grunnloven § 100 har bruken av sosiale medier økt formidabelt. I utgangspunktet er ansattes ytringsfrihet teknologinøytral; den gjelder uansett hvor eller hvilken plattform den er framsatt på (Olsen 2014:253). Dette har aktualisert spørsmålet om arbeidstakeres ytringer på ulike sosiale plattformer. Dette kommer vi tilbake til under. Utgangspunktet er likevel at arbeidstakere har ytringsfrihet som alle andre (Elvestad 2011:31). Det er begrensninger i ansattes ytringsrett som skal begrunnes – og ikke motsatt.

3.2 Ytringsbetingelser på arbeidsplassen

Ledere har det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen. Men også tillitsvalgte, verneombud og arbeidstakere har en klar medvirkningsplikt til å skape et miljø der det å ta opp kritikk håndteres på en forsvarlig måte. På arbeidsplasser med velfungerende ytringsbetingelser kan man åpent si fra om bekymringer og forhold man opplever som problematisk, til leder og kollega uten å bli straffet for det (Skivenes & Trygstad 2010). I et arbeidsfelleskap der det er praksis for å diskutere ulike sider ved oppgaveløsningen, tjenestene, produksjonen eller arbeidsmiljøet, vil det trolig også være enklere å stille kritiske spørsmål til hvordan oppgavene løses, eller hvordan arbeidsmiljøet er.

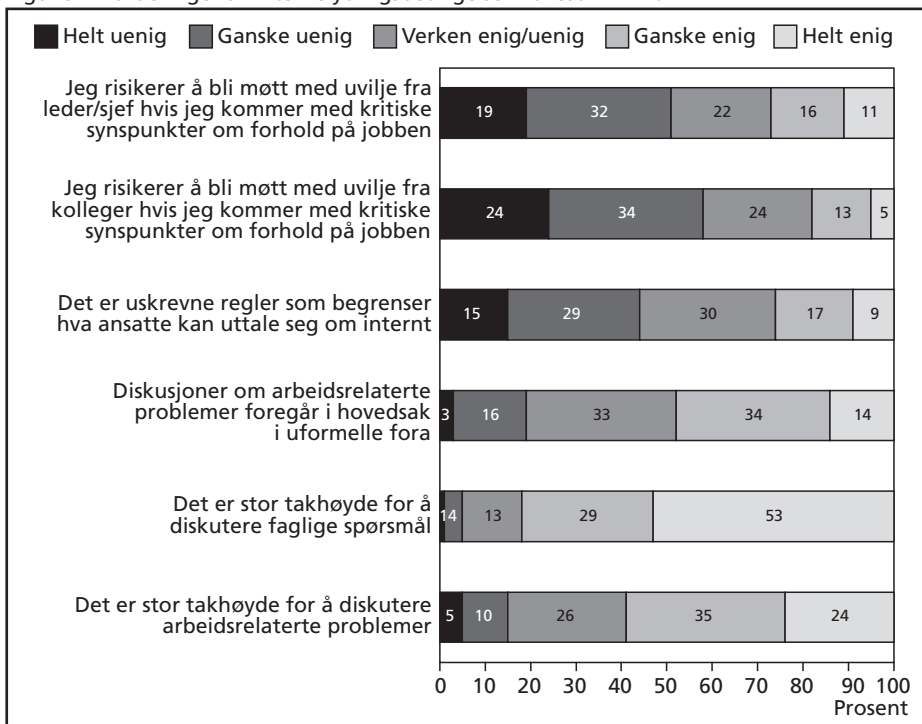
Hvordan vurderer kommunalt ansatte sine interne ytringsbetingelser? Vi har bedt arbeidstakerne ta stilling til en rekke påstander, hvor svarene gir et bilde av forholdene på arbeidsplassen. Det gjelder forhold både til ledere og kolleger.

Det er for mange en selvfølge at det er fritt fram for å diskutere faglige spørsmål. Faglig uenighet kan sies å være normaltilstanden på en arbeidsplass. Åpenhet for slike diskusjoner danner mye av grunnlaget for gode interne ytringsbetingelser. Dersom det er vanskelig å snakke om fag, eller problematisk å melde fra om uønskede hendelser, tyder mye på at det hersker en form for fryktkultur på arbeidsplassen. Sett fra et arbeidsgiverståsted vil det å tilrettelegge for gode interne ytringsbetingelser kunne begrense arbeidstakernes bruk av medier for å fremme sitt syn, noe som kan oppleves som belastende for en virksomhet.

Å si fra om noe som er galt, bør være en normaltilstand på arbeidsplassene. Men det er ikke alltid enighet om hva som kun er en faglig uenighet, og hva som er faglig ufor- svarlig. I tillegg vil arbeidstakere kunne oppleve at det er uskrevede regler som begrenser hva man kan si og ikke si. Slike uskrevede regler er å regne som et produkt av kulturen i den enkelte virksomhet, og de kan være formet av ledere så vel som av kolleger. Hva som er «uskrevede regler», vil kunne variere innenfor en og samme virksomhet, og de vil påvirke hva slags trygghet den enkelte opplever i kommunikasjon med andre. Det å måtte passe seg for hva man sier, sier noe om de interne ytringsbetingelsene. En ledelse som tydelig viser at man ønsker ulike ytringer velkommen, er trolig det aller viktigste for å motvirke følelsen av «uskrevede regler». I den forbindelse har vi også en påstand om at man risikerer å bli møtt med uvilje dersom man kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben.

I figur 3.1 ser vi hvordan kommunalt ansatte vurderer de ulike påstandene om ytringsbetingelser der de jobber.

Figur 3.1 Vurderinger av interne ytringsbetingelser. Lavest N = 1162.



Drøye én av fire (27 prosent) sier seg helt eller ganske enig i at de risikerer å bli møtt med uvilje fra leder/sjef dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Det er omtrent like stor andel (26 prosent) som sier det finnes uskrevene regler som begrenser hva de ansatte kan uttale seg om internt. Nesten halvparten sier seg helt eller ganske enige i at diskusjoner om arbeidsrelaterte problemer i hovedsak foregår i uformelle fora. Samtidig oppleves takhøyden for å diskutere faglige spørsmål som stor. Over 80 prosent er helt eller ganske enige i denne påstanden. 53 prosent sier seg helt enige i påstanden om at det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål, og 29 prosent er ganske enige. Når det gjelder takhøyde for å diskutere arbeidsrelaterte problemer, er det en stor andel (26 prosent) som svarer at de er verken enige eller uenige. Samtidig er det 24 prosent som sier seg helt enige i denne påstanden, mens 35 prosent svarer at de er ganske enige. Det er en sterk negativ sammenheng mellom den første og siste påstanden i figur 3.1. De som er helt eller ganske enige i at de risikerer å bli møtt med uvilje fra leder/sjef dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben, er også i større grad enn andre tilbøyelig til å svare at de er helt eller ganske uenige i at det er stor takhøyde for å diskutere arbeidsrelaterte problemer og motsatt.⁹

⁹ Pearsons korrelasjonskoeffisient er -.6.

Et gjennomgående trekk ved svarene er at det er en stor andel som svarer de verken er enige eller uenige. Med ett unntak ligger dette svaralternativet på mellom 22 og 33 prosent. Det kan bety at vurderingene av påstandene er «midt på treet» eller litt både-og. Hvis vi sammenlikner svarene fra de ansatte i kommuner og fylkeskommuner med svarene i Fafo 2010 (Trygstad & Ødegård 2016), finner vi ingen signifikante forskjeller. Det betyr at kommunalt ansatte vurderer sine interne yringsbetingelser omtrent på samme måte som resten av yrkesbefolkningen.

3.3 Ekstern yringsfrihet

Det andre hovedspørsmålet når det gjelder yringsfrihet for arbeidstakerne, er i hvilken grad de har anledning til å ytre seg utenfor organisasjonens grenser. Finnes det formelle begrensninger, og er offentlige ytringer noe som eventuelt blir satt pris på av ledelsen?

Innledningsvis passer det godt å vise til et sitat fra informasjonsreglementet i Lillesand kommune:

«Ansatte har full rett til å kontakte og uttale seg til media, og i omstridte spørsmål innad i kommunen, hele tiden innenfor grenser satt av lovbestemt taushetsplikt [...] Hver ansatt skal lojalt gjennomføre kommunale vedtak, men må også når vedtak er fattet kunne påtale kritikkverdige forhold eller utilsiktede virkninger.» (reglement fra Lillesand)

Lillesand kommune er av mange løftet fram som et forbilde når det gjelder åpenhet og yringsfrihet. Informasjonsreglementet går til kjernen av hva offentlighet og retten til å ytre seg handler om (Skivenes & Trygstad 2012). Men dette er ikke det typiske bildet. Offentlig ansatte har vurdert sine yringsbetingelser som dårligere enn det ansatte i privat sektor gjør (Enjolras & Steen Johansen 2014; Trygstad 2015), og Sivilombudsmannen har uttrykt stor bekymring de siste årene. Høsten 2015 tok Sivilombudsmannen initiativ til en opprydding i offentlig sektor. Jevnlige klager som omfattet offentlig ansattes yringsfrihet, tydet på usikkerhet både i statlig og kommunal forvaltning om hvor grensen for ansattes yringsfrihet går. Ombudsmannen konkluderer med:

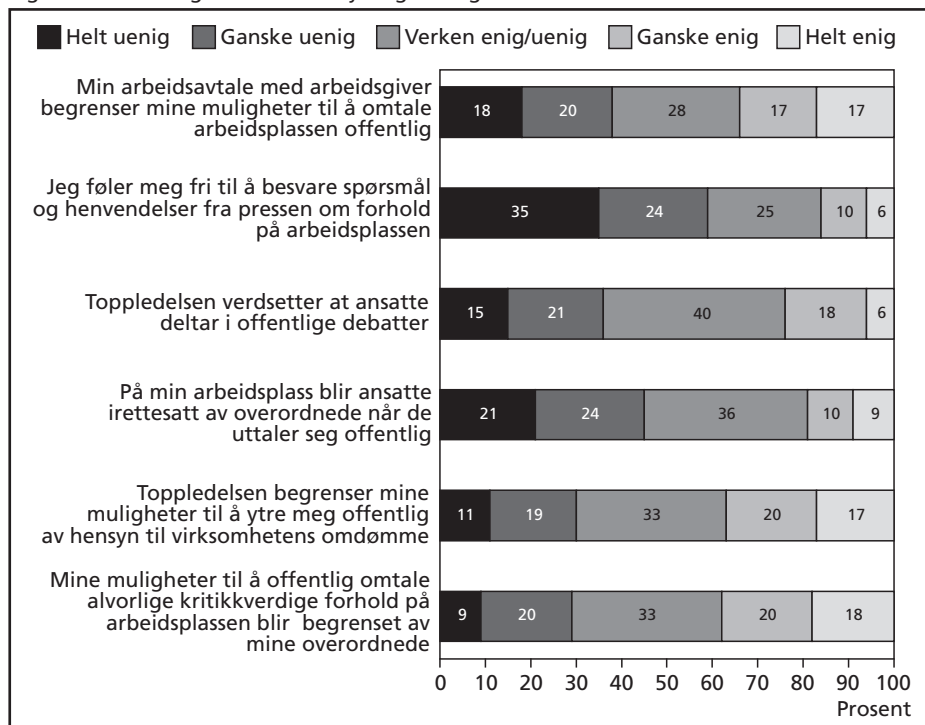
«Ombudsmannen mener det er behov for konkrete tiltak for å styrke offentlig ansattes yringsfrihet, og at dette mest hensiktsmessig kan skje gjennom en mer aktiv veiledning fra departementets side. Anbefalte tiltak er å revidere/opprette rundskriv til kommunene om de ansattes yringsfrihet, samt revidere Etsiske retningslinjer for statstjenesten.»¹⁰

¹⁰ <https://www.sivilombudsmannen.no/yringsfrihet-for-offentlig-tilsatte/undersokelse-av-eget-tiltak-offentlig-ansattes-yringsfrihet-article4165-452.html>

Fra tidligere undersøkelser vet vi at det på en del arbeidsplasser er restriktive reglementer for hvordan henvendelser fra pressen skal håndteres. Det gjelder særlig i deler av offentlig sektor (Hagen & Trygstad 2007; Byrkjeflot & Angell 2008; Skivenes & Trygstad 2012; Trygstad 2015). Det er derfor interessant å undersøke hvilke erfaringer ansatte i kommuner og fylkeskommuner har når det gjelder eksterne ytringsbetingelser. Hva skjer dersom arbeidstakerne uttaler seg offentlig? Risikerer de å bli irettesatt? Settes det pris på deltakelse i den offentlige debatten? De ansatte ble også bedt om å vurdere en påstand om forholdet mellom ytringer og virksomhetens omdømme. Denne problematikken er framtreddende når det gjelder forholdet til pressen.

I spørreundersøkelsen ble det understreket at vi sikter til ytringer som *ikke* bryter den lovpålagte taushetsplikten som arbeidstakerne eventuelt har.

Figur 3.2 Vurderinger av eksterne ytringsbetingelser. Lavest N = 1159.



Som tallene i figur 3.2 viser, er det en ganske stor andel av de ansatte som har svarer at de har formelle begrensninger mot å omtale arbeidsplassen offentlig. 34 prosent er helt eller ganske enige i at arbeidsavtalen setter slike grenser. Det er en stor andel – 38 prosent – som mener at deres muligheter til offentlig å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen blir begrenset av overordnede. Det er én av fire (24 prosent) som er helt eller ganske enige i at toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige

debatter. På denne påstanden er det en stor andel – fire av ti – som svarer at de verken er enige eller uenige. For de fleste vil det å uttale seg offentlig ikke være hverdagskost. Det samme gjelder på spørsmål om ansatte blir irettesatt av overordnede når de uttaler seg offentlig. Her var det 36 prosent som svarte at de verken var enige eller uenige, mens 19 prosent var ganske eller helt enige i dette. Nesten 60 prosent gir uttrykk for at de *ikke* føler seg fri til å svare på henvendelser fra pressen. Når det gjelder begrensninger på grunn av virksomhetens omdømme, er det 37 prosent som sier seg helt eller ganske enige i at dette har betydning.

I likhet med påstandene knyttet til de interne ytringsbetingelsene, er det en stor andel som svarer at de verken er enige eller uenige. Andelen varierer fra 25 til 40 prosent.

Den eksterne ytringsfriheten vurderes generelt som bedre av dem som jobber i fylkeskommunene, enn av de kommuneansatte (se også tabell 3.1). Et eksempel er påstanden om at toppledelsen verdsetter at de ansatte deltar i den offentlige debatten. 23 prosent av de fylkeskommunalt ansatte er helt eller ganske uenige i denne påstanden. Den tilsvarende andelen blant de kommuneansatte er 36 prosent. Videre er det 11 prosent av de ansatte i fylkeskommunen som sier seg enige i at man blir irettesatt av ledelsen ved å uttale seg offentlig. Her er den tilsvarende andelen blant kommuneansatte på 21 prosent.

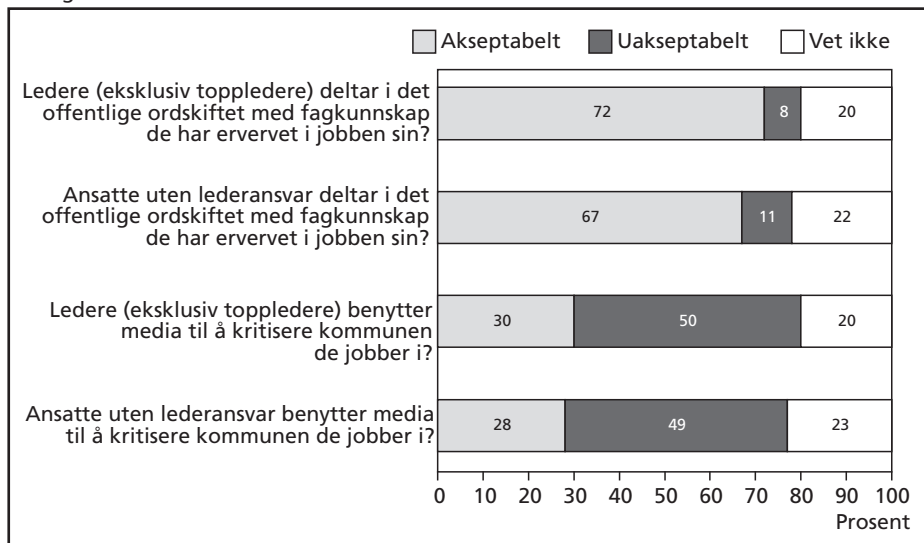
Hvis vi sammenlikner svarene fra de ansatte i kommuner og fylkeskommuner med svarene fra Fafo 2016, finner vi ingen signifikante forskjeller på disse spørsmålene. Det betyr at kommuneansatte vurderer sin ytringsfrihet omtrent på samme måte som resten av yrkesbefolkningen.

Hvem kan delta i offentlig debatt?

Hvordan vurderes det at kommunalt ansatte deltar i det offentlige ordskiftet? Svarene gjengitt i figur 3.2 viser at bare 24 prosent mener at toppledelsen setter pris på at ansatte deltar i den offentlige debatten. Resultatene i figuren viser også at eksterne ytringer risikerer å bli møtt med irettesettelser. I figur 3.3 vises svarfordelingen på spørsmålet om det er forskjell på ledere og øvrige ansatte når det gjelder å delta i offentlige debatter og eventuelt framsette kritikk av egen arbeidsplass.

Majoriteten mener at det er akseptabelt – både for ledere og ansatte uten lederansvar – å delta i det offentlige ordskiftet med fagkunnskap de har ervervet i jobben sin. 72 prosent mener at det er akseptabelt at ledere deltar, og 67 prosent at øvrige ansatte deltar i det offentlige ordskiftet. Når det gjelder kritikk av egen kommune, er bildet et annet. Her er det bare rundt 30 prosent som mener at slik kritikk er akseptabel, og det omfatter både ledere og øvrige ansatte. Rundt én av fem er usikre på hva de mener om disse spørsmålene. Det er ingen signifikante forskjeller mellom ansatte i kommune og fylkeskommune. Det er heller ingen forskjeller mellom dem som innehar en lederrolle eller et verv som tillitsvalgt og verneombud, og andre.

Figur 3.3 Hvor akseptabelt eller uakseptabelt er det at ulike grupper ansatte deltar i det offentlige ordskiftet? N = 701.



Rutiner for å regulere ytringer

Som omtalt tidligere har bruk av sosiale medier eksplodert de siste årene. Over 80 prosent av befolkningen har en Facebook-profil. Aldri før har befolkningen brukt så mye tid i gjennomsnitt på nettet. Av dem som er på Internett i løpet av en dag, hadde i 2015 70 prosent vært innom Facebook, og 44 prosent hadde vært innom andre sosiale medier.¹¹ Sosiale medier har gjort at vi, uten redaksjonell vurdering og kun med et tastetrykk, kan offentliggjøre synspunkter og erfaringer som også kan omhandle forhold på arbeidsplassen. Noen ganger kan det være vanskelig å skille mellom privatpersonen og yrkesutøveren når meninger ytres via slike kanaler. Ifølge Elvestad (2011) må ytringer publisert på sosiale medier i utgangspunktet behandles på samme måte som andre ytringer (ibid.:134), men det tilføyes at slike ytringer kjennetegnes av at de «publiseres umiddelbart og ofte impulsivt» (ibid.:135). De er ikke alltid like veloverveide, og tidvis blir høyst private meninger spredd ut i det offentlige rom. Et eksempel som fikk stor offentlig oppmerksomhet, var en polititjenestemann som omtalte daværende statsminister Stoltenberg som «et krapyl», samtidig som han hadde skrevet nedsettende ytringer på sin Facebook-profil om asylbarn og muslimer (Trygstad 2015).¹² Olsen (2014) trekker fram to ulike strategier som arbeidsgivere kan

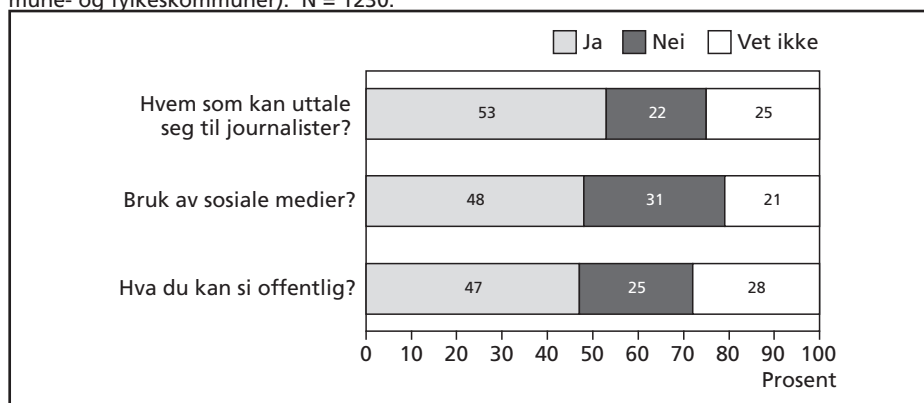
¹¹ <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/medie/aar/2016-04-14>

¹² <http://www.stavangeravisen.no/art.asp?id=74246>, <http://www.ostlendingen.no/nyheter/klevenbergh-hevder-facebook-profilen-har-blitt-hacket-1.8049760>

benytte for å «forhindre uønsket adferd på sosiale medier» (ibid.:265). For det første kan arbeidsgiver fastsette retningslinjer eller reglement for bruk av sosiale medier. For det andre kan retningslinjer for bruk av sosiale medier inkluderes i individuelle avtaler med arbeidstakeren, eksempelvis i arbeidsavtalen (Trygstad 2015).

Vi har spurt kommunale arbeidstakere og kommunale arbeidsgivere om de har utarbeidet rutiner for kontakt med journalister, bruk av sosiale medier og hva man kan si offentlig. I figur 3.4 ser vi hva arbeidstakerne svarer, og i figur 3.5 vises resultatene fra kommuneundersøkelsen.

Figur 3.4 Om arbeidsplassen har rutiner for ... (Svar fra undersøkelsen blant de ansatte i kommune- og fylkeskommuner). N = 1230.

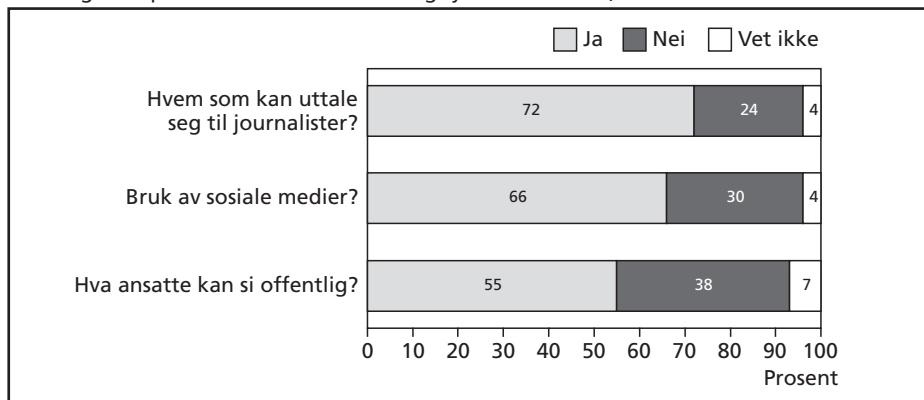


Rundt halvparten av arbeidstakerne svarer at de har den type retningslinjer som vi spør om i figur 3.4. Vi finner ingen forskjeller i svarene til arbeidstakere i kommuner og fylkeskommuner. Ledere og arbeidstakere med tillitsverv svarer i signifikant større grad at det er denne type retningslinjer der de arbeider, enn andre.

Figur 3.4 viser også at andelen som svarer «vet ikke», er høye. En del av disse vil trolig jobbe i kommuner og fylkeskommuner som har rutiner på dette området. Svarene fra kommunene tyder på det. I undersøkelsen som ble besvart av arbeidsgiverrepresentanter i 340 kommuner, er det eksempelvis sju av ti som svarer at de har rutiner for hvem som hvem som kan uttale seg til journalister. Dette framgår av figur 3.5.

Det er noen færre som har rutiner for bruk av sosiale medier, 66 prosent, mens andelen som svarer at de har rutiner for hva ansatte kan si offentlig, er 55 prosent. Nærmere analyser viser at jo større kommunen er, jo større sannsynlighet er det for at det er utarbeidet slike rutiner: 80 prosent av kommunene med 20 000 innbyggere eller flere har denne type rutiner, mens den tilsvarende andelen er 56 prosent i kommuner med opp til 5000 innbyggere.

Figur 3.5 Om kommunene har utviklet rutiner for ... (Svar fra spørreundersøkelsen blant arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner). N = 340.



3.4 Interne og eksterne yringsbetingelser – hva avgjør?

Som omtalt over er det noen forskjeller som ser ut til å ha sammenheng med om man er ansatt i kommuner eller fylkeskommuner. Spørsmålet er om disse forskjellene er der når vi også kontrollerer for andre forhold. På bakgrunn av påstandene i figur 3.1 og 3.2 har vi konstruert to indekser vi kaller interne og eksterne yringsbetingelser.¹³ Gjennom lineære regresjoner får vi bekreftet at det er en viss forskjell i hvordan kommunalt og fylkeskommunalt ansatte vurderer de eksterne yringsbetingelsene, men ikke de interne. Dette framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1 Resultatet av lineære regresjonsanalyser¹⁴

Variabler	Interne yringsbetingelser (N = 864)	Eksterne yringsbetingelser (N = 979)
Kvinne		Negativ
Ansatt i kommunen		Negativ
Midlertidig ansatt	Negativ	
Om man har lederansvar	Positiv	
Omorganisert siste to år	Negativ	Negativ
Justert R2	0.07	0.1

¹³ Chronbach's Alpha er henholdsvis .72 og .84. To av variablene i hver indeks er omkodet. I indeks for interne yringsbetingelser er dette «Det er stor takhøyde for å diskutere arbeidsplassrelaterte problemer» og «Det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål». I indeks for eksterne yringsbetingelser er følgende omkodet: «Toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter» og «Jeg føler meg fri til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen om forhold på arbeidsplassen». I de omkodede variablene er opprinnelig verdi 1 gitt verdi 5, osv.

¹⁴ Se vedlegg for fullstendige analyser på www.faf.no.

Alder, utdanning og om man har verv som tillitsvalgt eller verneombud, har ingen signifikant innvirkning i analysene. Derimot ser vi at kjønn, om man er ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, om man er midlertidig ansatt, og om man har vært omorganisert de siste to årene, påvirker vurderingen av de interne og eksterne ytringsbetingelsene. Kvinner vurderer de eksterne ytringsbetingelsene som dårligere enn menn. En forklaring kan være relatert til debatten om seksualisert netthets. Undersøkelser har vist at kvinner er mer sårbare for negative tilbakemeldinger som går på kjønn og hvordan de ser ut, snarere enn sine meninger (Hagen 2015). Dette kan påvirke hvordan kvinnelige arbeidstakere vurderer sine eksterne ytringsmuligheter. Vi finner også at arbeidstakere i kommunene vurderer ytringsbetingelsene som dårligere enn hva ansatte i fylkeskommunene gjør. Dette kan ha sammenheng med at en stor andel av de fylkeskommunalt ansatte arbeider innenfor undervisning (se tabell 3.1). Som profesjonsgruppe har undervisningspersonalet tradisjonelt hatt en rolle i det offentlige ordskiftet (Trygstad 2015), noe som kan være en forklaring på at de vurderer sine eksterne ytringsbetingelser som bedre enn andre (se også Ødegård & Trygstad 2016). I vårt kvalitative materiale er det tillitsvalgte som framhever undervisning som et område der takhøyden er stor både når det gjelder interne og eksterne ytringer: «Særlig de innen skole og undervisning er veldig gode på medbestemmelse og dette med ytringer» (representant for de ansatte).

Når det gjelder de interne ytringsbetingelsene, har lederansvar og ansettelsesforhold en betydning. Arbeidstakere uten lederansvar vurderer sine interne ytringsbetingelser som dårligere enn de med. Når det gjelder de eksterne ytringsbetingelsene, forsvinner denne signifikante effekten.

Videre ser vi at midlertidig ansatte betrakter de interne ytringsbetingelsene som dårligere enn fast ansatte. En forklaring kan være at det vil kunne oppleves som risikabelt å være kritisk til både lederbeslutninger og andre forhold på arbeidsplassen når man er i en midlertidig stilling. Om man er fast eller midlertidig ansatt, har imidlertid ingen særskilt betydning for vurderingene av de eksterne ytringsbetingelsene.

Sist, men ikke minst viser analysene at arbeidstakere som har vært gjennom omorganisering de siste to årene, vurderer de interne og eksterne ytringsbetingelsene som dårligere enn de øvrige. Vi har også i tidligere undersøkelser funnet tilsvarende sammenhenger (Trygstad & Ødegård 2016; Trygstad et al. 2006). Sett fra arbeidstakeres ståsted ser det ut til at toleransen for kritikk svekkes når virksomheten har vært gjennom omorganisering. Hvorvidt dette er noe om kun er forbigående eller av mer varig karakter, vet vi ikke. Men det at kritiske røster svekkes under endringsprosesser, kan også føre til at arbeidstakere unnlater å si fra om beslutninger, prosesser og virkninger som burde være endret.

3.5 Erfaringer med ytringsbetingelser i fire kommuner

De lederne, tillitsvalgte, verneombud og politikere vi har snakket med i de fire casekommunene, gir et splittet inntrykk. De aller fleste sier at det i utgangspunktet er gode muligheter for interne diskusjoner og ytringer for arbeidstakerne i sin kommune. Praktiseringen varierer imidlertid, noe som ikke er overraskende, gitt at dette – selv den minste kommunen – er for store organisasjoner å regne målt i antall ansatte. Vi finner også at hva slags holdninger ledelsen har, er avgjørende for hvor godt eller dårlig dette fungerer. Oppfatningene om både de eksterne og interne ytringsbetingelsene varierer etter et kjent mønster: Det er tillitsvalgte og verneombud som er mest kritiske, mens de fleste med lederstillinger har en mer positiv innstilling til ytringsbetingelsene i egen kommune. Også fra politisk hold er inntrykket splittet. Det meldes om alt fra stor entusiasme til frykt for negativ omtale, eller rett og slett manglende politisk interesse for temaet.

Kommunen ønsker å gi inntrykk av at man kan ytre seg om alt. Men jeg tror nok folk tenker seg godt om før de ytrer seg kritisk, også internt. [...] Jeg har medlemmer som forteller at de har forsøkt å ta opp forhold på jobben, men at leder har gitt beskjed om at de skal dempe seg. Det er også medlemmer som har blitt kalt inn på møte til leder etter at de har ytret seg kritisk i et personalmøte, eller at leder har hørt at folk har snakket sammen i lunsjen. (representant for de ansatte)

Måten du blir møtt på, er sentral. Min erfaring er at arbeidsgiver noen ganger går rett i forsvarsposisjon. (representant for de ansatte)

Hvorfor det er så vanskelig? Vet ikke, men det er en tendens til at alt blir gjort til en personlig greie. At man tar personen og ikke ballen. (representant for de ansatte)

Jeg er redd for at ansatte skal tenke at «vi hører hva du sier, men det er kanskje ikke egentlig det du mener?» (leder)

Det er høy bevissthet, både fra ledere, politikere og representanter for de ansatte, om at det kan være store forskjeller på liv og lære. Det hjelper ikke å si at man er for åpenhet, det må vises i praksis. Selv om det klart uttrykkes ønske om åpenhet fra ledelsens side, så er det reaksjoner og handlinger over tid som teller. Dette gjelder ledere på alle nivåer, men toppledelsens holdning framheves som helt sentral, både når det gjelder interne ytringsbetingelser og mulighetene for å ytre seg eksternt. Fra politisk hold er det eksempler på manglende interesse og frykt for at kommunen skal få mye negativ oppmerksomhet.

Toppleder har mye å si for kulturen. Rådmannen er jo på mange måter «direktøren» i en kommune. [...] Sektorsjefer er også svært viktige i forhold til hvilke signaler de sender nedover i organisasjonen. (representant for de ansatte)

Den såkalte legesaken fra Bodø kan illustrere hvor lett det er å rive ned tilliten til at ansatte fritt kan ytre seg kritisk (se tekstboks). Saken, som skriver seg tilbake til august 2013, fikk stor oppmerksomhet, og den er fremdeles noe som det refereres til av flere av intervjuobjektene i kommunen. Samme høst var det også en sak med en lege i Rana som ytret seg offentlig i forbindelse med budsjettprosessen i kommunen (se tekstboks).

«Legesaken» i Bodø

«Det trengs flere sykehjemsplasser. Nå! Når kan Bodø kommune ta i bruk hele Sølvsuper helse- og velferdssenter? Når kommer neste sykehjemsutbygging, og hva kan gjøres mens vi venter?» Dette var noe av det legen i Bodø skrev i et leserinnlegg i Avis Nordland i august 2013. Det resulterte i refs fra rådmannen.

Jusprofessor Jan Fridthjof Bernt ved Universitetet i Bergen var blant dem som uttalte seg til Avis Nordland i forbindelse med denne saken.* Han sa blant annet: «For at denne debatten skal bli meningsfull, er vi avhengig av faglige vurderinger fra personer som kjenner saksområdet, og det vil i mange sammenhenger måtte være kommunalt ansatte. Blokkeres denne muligheten til informasjon og faglig kritikk er vi ofte helt avskåret fra muligheten til å overprøve og kritisere de valg som foretas av ledelsen.»

På bakgrunn av avisomtaler i januar 2014 besluttet Sivilombudsmannen av eget tiltak å foreta undersøkelser av Bodø kommunes generelle regulering av ansattes yringsfrihet. Det ble presisert at arbeidsgivers styringsrett gir kommunen rett til å avgjøre hvem som skal uttale seg på kommunens vegne. Konklusjonen var likevel at kommunens interne regelverk på enkelte punkter gikk for langt i å begrense de ansattes yringsfrihet, og at enkelte bestemmelser var utformet på en uheldig måte. Kommunen ble blant annet spurt om hvordan en del av bestemmelsene forholdt seg til reglene om yringsfrihet i Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Regelverket har siden blitt revidert.

«Legesaken» i Rana**

I forbindelse med kommunes budsjett- og økonomiplanprosess høsten 2013 uttalte sykehjemslegen seg ved to anledninger kritisk i lokalavisen om forslag til kutt i omsorgsbudsjettet og muligheten for en eventuell nedleggelse av sykehjemsplasser. I intervjuet uttalte legen at nedleggelse av sykehjemsplassene ville være drastisk. I et avisinnlegg skrev han blant annet: «For å være overtydelig: legger en ned sykehjemsplasser, har vi god dokumentasjon for at det medfører betydelig dårligere kvalitet på helse- og omsorgstjenester for den skrøpeligste gruppen i vårt samfunn.»

Legen fikk en skriftlig tilrettevisning fra arbeidsgiveren, der det blant annet het: «Med bakgrunn i at du er gjort kjent med rådmannens instruks, finner arbeidsgiver det uheldig at du likevel uttaler deg i kraft av din stilling i X kommune. [...] I ditt tilfelle er du en del av den faglige ledelsen ved sykehjemmene, og arbeidsgiver forventer en høyere grad av lojalitet fra ledere. På bakgrunn av dette finner arbeidsgiver det nødvendig å gi en tilrettevisning som følge av det omtalte forhold.»

På vegne av legen anmodet Den norske legeforening kommunen om å trekke tilrettevisningen tilbake. Dette ble avslått av kommunen. Legen ved Legeforeningen klaget deretter i brev saken inn for ombudsmannen.

På bakgrunn av undersøkelser konkluderes det med at: «Ombudsmannen har kommet til at As yringer i lokalavisen [...] ikke kan anses fremsatt på vegne av kommunen, og at yringerne derved ikke er i strid med det interne regelverket kommunen har vist til. Slik saken er opplyst var de heller ikke i strid med den alminnelige lojalitetsplikten. Det er derved ikke grunnlag for tilrettevisningen, og den må anses som en urettmessig begrensning av As yringsfrihet. Kommunen bes derfor om å trekke tilrettevisningen tilbake.»

* <http://www.an.no/nyheter/na-refses-radmannen-av-jusprofessor/s/1-33-7080034>

** Sivilombudsmannen: Tilrettevisning av sykehjemslege på bakgrunn av yringer i media - ansattes yringsfrihet, 25. september 2014 (sak 2014/379)

I ettertid av den såkalte legesaken i Bodø har det blitt økt bevissthet om hva som er greit å si, parallelt med revideringen av regelverket. Dagens regelverk, som ble iverksatt høsten 2016, skal underbygge en åpenhetskultur, og det er satt i gang opplæring av ledere for å tydeliggjøre dette. Men det blir også påpekt at det tar tid å endre kulturen, også fordi «gamle» saker henger igjen i lang tid.

Samtidig påpekes det at diskusjoner om åpenhet og ytringsfrihet ofte er forbeholdt dem som er spesielt interessert. Det gjelder også bevissthet om interne diskusjoner på arbeidsplassen. Noen ganger oppleves det som vanskelig å få arbeidstakerne i tale om problematiske saker, selv etter konkrete oppfordringer:

Jeg vil vite hva folk vet og tenker, ønsker en åpen organisasjon. [...] Men vi må få folk med. Få de til å engasjere seg, enten det dreier seg om kvalitet, kultur eller arbeidstidsordninger. Jeg skulle virkelig ønske at folk var litt tøffere. At de kunne si fra hva som fungerer og ikke fungerer. Rett ut. Da får vi mulighet til å rette opp. (leder)

Vi må tørre å ha en kritisk dialog. Vi må lære oss å sette pris på tilbakemeldinger av både positiv og negativ karakter. (leder)

Når det gjelder eksterne ytringer, så er det i «våre» kommuner ikke vanlig at ansatte går offentlig ut med sine synspunkter på forhold i kommunen. Når det skjer, er det som regel tillitsvalgte som gjør det. Verneombudene er i mindre grad synlige i offentligheten. Forventningen om at man skal gå tjenestevei, står sterkt.

Å kritisere arbeidsgiver offentlig synes jeg ikke noe om. Det handler om folkeskikk. (representant for de ansatte)

Det er lenge siden jeg har ytret meg offentlig. Jeg vil ikke være i klammeri med ledelsen. Avisen er absolutt siste utvei. Mitt inntrykk er at ansatte har stor lojalitet til kommunen. Folk er interessert i å gjøre en god jobb. (representant for de ansatte)

Trange økonomiske rammer virker å ha en negativ effekt på ytringsbetingelsene, noe følgende sitat kan illustrere:

Det har blitt et sterkt fokus på økonomi, og det er klart at det er krevende. Vi konkurrerer jo om kommunens ressurser. Og vi er flere som opplever at vi tidvis skulle hatt en videre ramme for å kunne utføre samfunnsoppdraget vårt. (leder)

Dette problemfeltet rammer oftest mellomledere. Flere av dem vi har intervjuet, har påpekt at disse lederne først og fremst blir målt på økonomi, at de klarer å holde budsjettene, og ikke på at de har et godt og åpent arbeidsmiljø og trivsel i sin virksomhet.

Lederne er under et voldsomt press. De har mye ansvar, blant annet for å holde budsjetter og nå fastsatte mål. De bruker mye energi på å få jobben gjort, men så glipper det på slike ting som HMS. (representant for de ansatte)

Økonomi versus kvalitet på tjenestene er også et klassisk problemfelt i denne sammenheng. Få ressurser kan dessuten føre til at det spares på opplæring av ledere. Det er fare for at lederutvikling noen ganger kan bli et overskuddsfenomen.

3.6 Oppsummering

Temaet for dette kapitlet har vært hvordan ansatte i kommuner og fylkeskommuner vurderer sine ytringsmuligheter, både internt og eksternt. Under oppsummerer vi de viktigste punktene.

- ✓ Ledere har det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for gode ytringsbetingelser. Men også tillitsvalgte, verneombud og arbeidstakere har en klar medvirkningsplikt til å skape et miljø der det å ta opp kritikk håndteres på en forsvarlig måte.
- ✓ I vår spørreundersøkelse viser resultatene at mer enn én av fire av de ansatte i kommuner og fylkeskommuner (27 prosent) sier seg helt eller ganske enige i at de risikerer å bli møtt med uvilje fra leder/sjef dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben.
- ✓ 26 prosent mener at det finnes uskrevne regler som begrenser hva de ansatte kan uttale seg om internt, og 48 prosent er helt eller ganske enige i påstanden om at diskusjoner om arbeidsrelaterte problemer ofte foregår i uformelle fora.
- ✓ Takhøyden for å diskutere faglige spørsmål oppleves likevel som høy. 82 prosent er helt eller ganske enige i denne påstanden. 53 prosent sier seg helt enige i påstanden om at det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål, og 29 prosent er ganske enige.
- ✓ Takhøyden for å diskutere arbeidsrelaterte problemer vurderes som noe lavere. 24 prosent som sier seg helt enige i denne påstanden, mens 35 prosent er ganske enige.
- ✓ Når det gjelder betingelsene for eksterne ytringer, er 34 prosent helt eller ganske enige i arbeidsavtalen begrenser mulighetene til å omtale arbeidsplassen offentlig, og 38 prosent mener at deres muligheter til offentlig å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen blir begrenset av overordnede.
- ✓ Én av fire er helt eller ganske enige i at toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter, og 16 prosent føler frihet til å besvare spørsmål fra pressen om forhold på arbeidsplassen.

- ✓ 19 prosent mener at ansatte blir irettesatt av overordnede når de uttaler seg offentlig, og 37 prosent mener at toppledelsen begrenser mulighetene til å ytre seg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme.
- ✓ Midlertidig ansatte og arbeidstakere uten lederansvar vurderer de interne yringsbetingelsene som dårligere enn fast ansatte og ledere.
- ✓ Kvinner vurderer sine eksterne yringsbetingelser som dårligere enn menn, og arbeidstakere i kommunene vurderer yringsbetingelsene som dårligere enn ansatte i fylkeskommunene gjør.
- ✓ Arbeidstakere som har vært gjennom omorganisering de siste to årene, vurderer både de interne og eksterne yringsbetingelsene om dårligere enn øvrige.
- ✓ Flertallet mener at det er akseptabelt – både for ledere og ansatte uten lederansvar – å delta i det offentlige ordskiftet med fagkunnskap de har ervervet i jobben sin. Når det gjelder kritikk av egen kommune, er det bare rundt 30 prosent som mener at dette er akseptabelt, og det omfatter både ledere og øvrige ansatte.
- ✓ Rundt halvparten av arbeidstakerne svarer at de har retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister, hva de kan si offentlig, og bruk av sosiale medier.
- ✓ Fra de kvalitative intervjuene (i fire kommuner) kommer det fram at hva slags holdninger ledelsen har, er avgjørende for hvor gode eller dårlige yringsbetingelsene er. Oppfatningene varierer etter et kjent mønster: Det er tillitsvalgte og verneombud som er mest kritiske, mens de fleste med lederstillinger har en mer positiv innstilling til yringsbetingelsene i egen kommune.
- ✓ Selv om det klart uttrykkes ønske om åpenhet fra ledelsens side, så er det reaksjoner og handlinger over tid som teller. Dette gjelder ledere på alle nivåer, men toppledelsens holdning framheves som helt sentral.
- ✓ Fra politisk hold er det eksempler på både manglende interesse og frykt for at kommunen skal få mye negativ oppmerksomhet.
- ✓ Å få stempel som «åpenhetskommune» fører også til fallhøyde. Ett feilskjær kan være nok til å ødelegge mye av omdømmet. Åpenhet er hardt arbeid, og man kan aldri si at jobben er gjort en gang for alle.

4 Kjennskap til lovbestemmelser og diskusjon om varsling og kritikkverdige forhold

De nye varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven trådte i kraft 1. januar 2007. Disse har nå fått virke i ti år, noe som også kan ha betydning for kunnskapsnivået og oppmerksomheten om varsling. I dette kapittelet undersøker vi om kommunale arbeidstakere er kjent med lovbestemmelsene, og vi spør om de har vært med på å diskutere hva kritikkverdige forhold og varsling skal forstås som, der de jobber.

4.1 Lovbestemt, men omstridt

Hensikten med varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven var å signalisere at varsling både er lovlig og ønskelig (se bestemmelsene i tekstboksen nedenfor). Bestemmelsene var omdiskuterte i forkant, under og i etterkant av at de ble innlemmet i arbeidsmiljøloven. De har blant annet blitt kritisert for å være for kompliserte og for at «forsvarlighetskravet» som stilles i loven, gjør det unødvendig vanskelig å varsle (Lewis & Trygstad 2009).

Høsten 2016 ble det nedsatt et utvalg som skal se på varslingsbestemmelsene på nytt. I denne undersøkelsen har vi forholdt oss til lovbestemmelsene slik de framstår vinteren 2017.

Ofte vil det være nødvendig å bevisstgjøre arbeidstakere på forskjellene mellom en kritisk ytring, en bekymringsmelding og et varsel. Men bevisstgjøring til tross, her vil det være glidende overganger, noe figur 1.1 (i kapittel 1) var ment å illustrere. Det er likevel varierende grad av bevissthet om hva som er et kritikkverdig forhold. Unntaket som bekrefter regelen, er når det er snakk om klare lovbrudd, som for eksempel underslag.

Arbeidsmiljøloven §§ 2-4, 2-5 og 3-6

§ 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 fremlegger 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.

4.2 Kjennskap til varslingsbestemmelsene

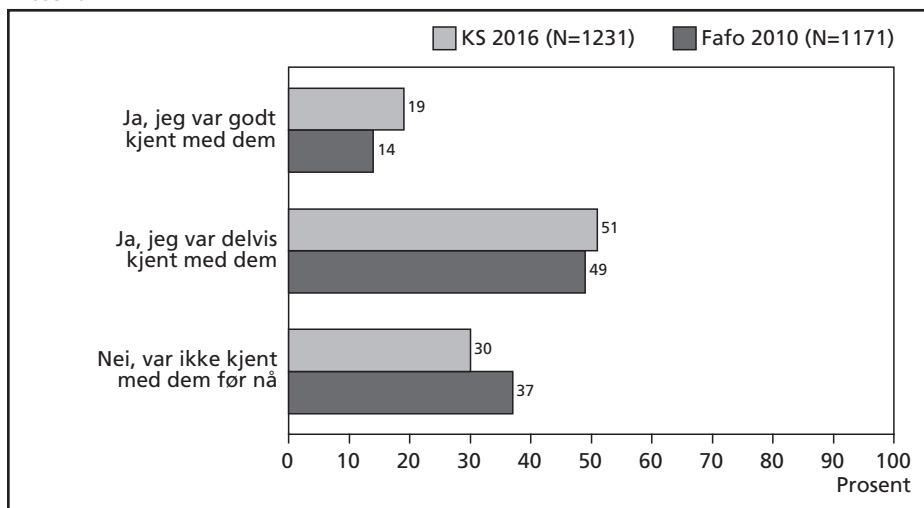
For å ha noe å varsle om må man ha opplevd noe kritikkverdig. Kritikkverdige forhold kan omfatte: brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer, alminnelig oppfatning av hva som ikke er forsvarlig eller etisk akseptabelt. Kjennskap til varslingsbestemmelsene kan påvirke både hvordan varsler blir fremmet, og hvordan de blir håndtert.

I undersøkelsen fikk de ansatte i kommuner og fylkeskommuner spørsmål om de er kjent med bestemmelsene. Innledningsvis ble det gitt en liten forklaring av regelverket:

«Den 1. januar 2007 trådte nye bestemmelser i arbeidsmiljøloven i kraft. Bestemmelsene presiserer at arbeidstakere har rett til å varsle forsvarlig om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (§ 2-4), at varslere skal vernes mot gjengjeldelse etter varsling. Kjente du til disse bestemmelsene før du leste dem nå?»

For å kunne se utviklingen over tid sammenlikner vi i figur 4.1 svarene fra vår undersøkelse i 2016 med svar fra undersøkelsen i 2010 – Fafo 2010 (Trygstad 2010). Vi har her tatt utgangspunkt i de arbeidstakerne som i 2010 arbeidet i kommunal sektor, for å få et riktigst mulig sammenlikningsgrunnlag.

Figur 4.1 Kjennskap til lovbestemmelsene. Arbeidstakere i kommunal sektor i 2010 og 2016. Prosent.



Drøyt ni år etter at varslingsbestemmelsene ble innført, er det under 20 prosent av de kommunalt ansatte som sier at de var godt kjent med disse. 30 prosent svarer at de ikke kjente til regelverket før de ble bedt om å svare på undersøkelsen. Om lag halvparten svarer at de var delvis kjent med varslingsbestemmelsene. Sammenliknet med tall fra Fafo 2010 er det ganske små bevegelser. Det var en nedgang i andelen som *ikke* var kjent med bestemmelsene, fra 37 til 30 prosent. I den andre enden av skalaen, altså de som var *godt kjent* med bestemmelsene, hadde andelen økt fra 14 til 19 prosent.

Dersom vi går dypere inn i tallene fra KS 2016, ser vi ikke overraskende at ledere og tillitsvalgte i større grad svarer at de kjenner varslingsbestemmelsene, enn det øvrige ansatte gjør. Men fortsatt er det drøye 20 prosent av lederne som svarer at de ikke kjente til bestemmelsene før de fikk dem presentert. Om man jobber i kommuner eller fylkeskommuner, har imidlertid ingen innvirkning på svarene.

Svarene fra de kommuneansatte i 2016 skiller seg ikke i nevneverdig grad fra Fafo 2016 (Trygstad & Ødegård 2016).

4.3 Hva er kritikkverdige forhold og varsling?

Manglende kjennskap til varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kan veies opp av diskusjoner på arbeidsplassen om hva eksempelvis et kritikkverdig forhold er, og hva varsling er. Diskusjoner knyttet til disse to spørsmålene kan avverge situasjoner av typen «er dette et varsel?» (Trygstad & Ødegård 2015).

Som nevnt kan *kritikkverdige forhold* være brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer eller alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt. I vår spørreundersøkelse er dette konkretisert i en rekke alternativer som det kan krysses av for (se mer om varsling av kritikkverdige forhold i kapittel 6). Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold til noen som har mulighet til å endre på forholdet.

I forarbeidene til varslingsbestemmelsene er kritikkverdige forhold omtalt på denne måten:

«Begrepet kritikkverdige forhold gjelder for det første opplysninger om kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold og mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud. Det samme gjelder brudd med virksomhetens etiske retningslinjer. Her bør det imidlertid være tale om rutiner som er tydelig uttalte og som er nedfelt i skriftlige dokumenter som er gjort kjent for ansatte og ledelse. I tillegg omfattes alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet. Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av at forholdene normalt bør ha en viss allmenn interesse før arbeidstaker kan gå ut med dem. Forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdige ut fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes dermed ikke av bestemmelsen.» (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006):50)

Dersom forholdet det varsles om, er rettet mot egen person og ikke har interesse for allmennheten, kan det være mer naturlig å omtale det som en intern personalkonflikt (Trygstad et al. 2014).

Det kan være ulike oppfatninger av hva som er kritikkverdig. Praksiser og handlinger som framstår som uhørte i én kontekst, kan i andre sammenhenger oppfattes som sære, men akseptable (Skivenes & Trygstad 2007). I det praktiske liv kan det være vanskelig å vite hva som for eksempel er forskjellen på en bekymringsmelding, en kritisk ytring og et varsel (Trygstad et al. 2014). Er det eksempelvis varsling når en arbeidstaker bruker media til å informere om det vedkommende mener er en alarmerende dårlig bemanningssituasjon på et sykehus eller et sykehjem? Ifølge lovforarbeidene til varslingsbestemmelsene er det ikke nødvendigvis slik, med mindre det er et lovbrudd:

«Kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske er det ikke naturlig å regne som varsling, som for eksempel sykepleiere som går ut med kritikk av budsjet- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider. For at det skal være tale om varsling må det i tillegg dreie seg om opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, men som arbeidstaker har kommet til i kraft av ansettelsesforholdet.» (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006):37)

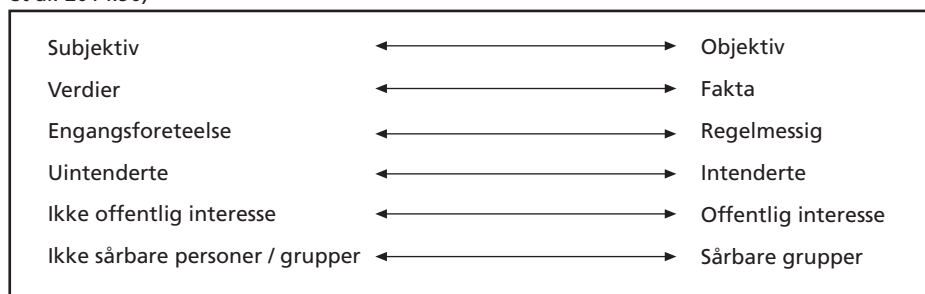
Saker behandlet av Sivilombudsmannen viser at denne type kritikk framført i media har blitt vurdert å falle innenfor den grunnlovbestemte ytringsfriheten som norske arbeidstakere har.

Hva så med grensdragningen mellom faglig uenighet og faglig uforsvarlighet? Dette er en velkjent problemstilling innenfor varslerforskning og synliggjøres gjerne når profesjonsutøvere varsler. Et nærliggende eksempel er Robin Schaefer's varsling i den såkalte Monika-saken (Bjørkelo & Eriksen 2015; Riksadvokaten 29.11.2016). Schaefer varslet om det han mente var et dårlig utført etterforskningsarbeid. Utfallet av saken viste med all tydelighet at dette ikke dreide seg om faglig uenighet, men et alvorlig kritikkverdige forhold. Videre viser tidligere studier og intervjuer i forbindelse med dette prosjektet at skillet mellom hva som er varsling, og hva som er *avviksrapportering*, kan være glidende. I en undersøkelse fra 2014 kom det fram at skillet mellom avvik og varsling for mange er ganske uklart. Det som i utgangspunktet er å regne som et avvik, kan bli en varslingssak dersom avviket ikke rapporteres, dersom det til stadighet gjentas og/eller ikke følges opp (Trygstad et al. 2014).

Oppfattelser av kritikkverdige forhold vil også til en viss grad være relatert til bransje. Det er eksempelvis rimelig å anta at arbeidstakere som jobber tett på brukere, og da særlig sårbare brukere, vil være spesielt oppmerksomme på kritikkverdige forhold som kan ramme disse.

Det oppstår dilemmaer og gråsoner. Som nevnt ovenfor, hvor går eksempelvis grensen mellom hva som er godt nok, og hva som er faglig uforsvarlig? Hva er et uhell, og hva er systematiske forsøk på å omgå lover og regler? Forskningen er imidlertid samstemt om én ting: Definisjonen som legges til grunn, bør være vid (jf. Brown et al. 2008; Miceli et al. 2008; Skivenes & Trygstad 2015b). I figur 4.2 gjengir vi ulike dimensjoner som et kritikkverdige forhold kan tolkes ut fra.

Figur 4.2 Kritikkverdige forhold og ulike dimensjoner (Skivenes & Trygstad gjengitt i Trygstad et al. 2014:90)

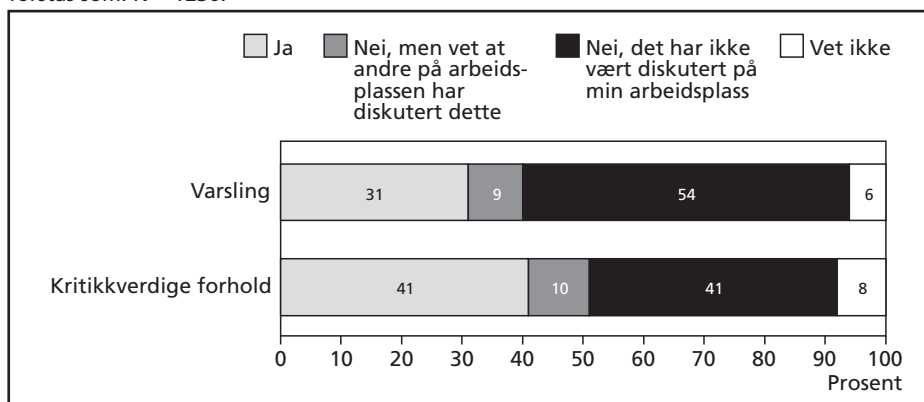


Disse dimensjonene kan fungere som en sjekklister. Når en arbeidstaker blir vitne til noe hun eller han vurderer som kritikkverdige, må det avklares om dette er kritikkverdige kun ut fra en subjektiv vurdering, eventuelt om det er basert på arbeidstakerens verdisyn som ikke deles av så mange andre. Det vil da være avgjørende å få fram flest mulig faktaopplysninger. Man bør også reise spørsmål om forholdet er en ikke-planlagt engangsforeteelse, eller om det er et planlagt forhold eller en handling som gjennom-

føres eller gjentas regelmessig. Og videre: Har det kritikkverdige forholdet offentlig interesse? Dette er særlig aktuelt ved varslinger til media. Sist, men ikke minst vil et forhold som rammer sårbare grupper, framstå som mer kritikkverdig enn forhold som ikke gjør det. I praksis vil de ulike dimensjonene være preget av glidende overganger, og vurderingen eller svaret vil kunne være farget av øynene som ser.

I undersøkelsen ble de ansatte stilt spørsmål om de har vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold – det vil si uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser – på arbeidsplassen, og om de har vært med på diskusjoner om varsling. Svarfordelingen gjengis i figur 4.3.

Figur 4.3 Om man har vært med på å diskutere hva kritikkverdige forhold og varsling skal forstås som. N = 1230.



Til sammen 40 prosent av de ansatte har enten selv vært med på å diskutere hva som forstås med varsling, eller de vet at andre på arbeidsplassen har diskutert dette. Det er totalt i overkant av 50 prosent som har diskutert – eller vet at andre på arbeidsplassen har diskutert – hva kritikkverdige forhold skal forstås som. Når det gjelder varsling, er det slik at seks av ti svarer «nei, det har ikke vært diskutert på min arbeidsplass» eller «vet ikke». Når det gjelder kritikkverdige forhold, er det 41 prosent som svarer at det ikke har vært diskutert, mens 8 prosent svarer «vet ikke».

Ledere, tillitsvalgte og verneombud har i signifikant større grad diskutert hva både varsling og kritikkverdige forhold skal forstås som, enn øvrige arbeidstakere. Men fortsatt er det 34 prosent av lederne som svarer at hva som skal forstås som kritikkverdige forhold, ikke har vært diskutert på arbeidsplassen, eller de vet ikke om dette har vært diskutert. Den tilsvarende andelen for diskusjoner knyttet til varsling er 47 prosent. Om man jobber i kommuner eller fylkeskommuner, har ingen særlig betydning.

Vi har også spurt de ansatte om de har diskutert hva forskjellen er på et avvik og et kritikkverdig forhold som det skal varsles om. 38 prosent svarer ja på dette, mens øvrige svarer enten nei (48 prosent) eller at de er usikre på om de har vært med på denne

type diskusjoner (14 prosent). Til sammen er det altså over 60 prosent som ikke har deltatt i slike diskusjoner.

Mange vet ikke hvilke regler som gjelder

Tilbakemeldinger fra ledere, tillitsvalgte, verneombud og politikere i de fire kommunene som er undersøkt i forbindelse med dette prosjektet, viser at det er få diskusjoner om kritikkverdige forhold og varsling ute på den enkelte arbeidsplass. I den grad dette diskuteres, er det som regel i fora som medbestemmelsesutvalg, arbeidsmiljøutvalg og varlersekretariat. I en kommune har dette også blitt diskutert på et lederutviklingsprogram, der også tillitsvalgte og verneombud har deltatt. Videre er betydningen av varsling og kritikkverdige forhold gjerne blitt diskutert med arbeidstakerne i forbindelse med innføring av varslingsrutiner i kommunen, men ofte er det langt tilbake i tid. «Dette er noe vi med fordel kunne ha frisket opp», er det en som sier. «Vi hadde diskusjoner da varslingsrutinene ble innført, men vi har ikke hatt det i ettertid», er et annet svar. Det hender at dette tematiseres i forbindelse med HMS-undersøkelser og i etikkdiskusjoner. En annen sier det slik:

Vi som sitter her, er godt kjent med dem. Vi har etiske refleksjonsoppgaver som vi kan sjekke ut. Det er nok annerledes ute på tjenestestedene. Mer usikker på om de kjenner til rutinene. Men kommunen har kurs for verneombud og tillitsvalgte. Når det gjelder ledere der ute, er jeg likevel mer usikker. Men jeg tror de vet at de finnes. (leder)

Det er også flere som påpeker at det nok er variabel interesse for denne type spørsmål.

Varsling og kritikkverdige forhold er med andre ord et saksområde som sjelden tas opp med arbeidstakerne. Flere gir uttrykk for at det trolig er mange ansatte som ikke i det hele tatt er klare over hvilke bestemmelser som gjelder, og hva de innebærer, og at det også kan skorte på bevisstheten blant ledere, tillitsvalgte og verneombud. Etiske problemstillinger kan være tema på personalmøter, men det kobles ikke nødvendigvis til begreper som kritikkverdige forhold og varsling.

Blant dem vi intervjuet, var det også ulike oppfatninger av hva som er et kritikkverdige forhold og varsling. Mens mange har en vid forståelse av hva et kritikkverdige forhold er, som brudd på lover og regler, misbruk av myndighet, misbruk av økonomiske midler, trakassering og mobbing, er det andre som har en langt snevrere forståelse. Noen begrenser kritikkverdige forhold til korrupsjon. Kritikkverdige forhold kobles også til kvaliteten på de tjenestene som de ansatte utfører:

Hva er kritikkverdige, for eksempel når budsjettene blir redusert? Da blir det jo hvordan man vurderer kvaliteten på tjenestene. Hvor mye innstramming tåles uten at tjenestene blir så dårlige at de må regnes som kritikkverdige? (leder)

Mange synes varslingsbegrepet er vanskelig, og det varierer hvordan man oppfatter at begrepet brukes. En leder forteller at når dette begrepet tas i bruk, så kobles det til veldig alvorlige hendelser, og det kommer lett beskyldninger om at saken ikke behandles på en skikkelig måte. En tillitsvalgt sier at for mange arbeidstakere er varsling så alvorlig at de vil være 100 prosent sikre på forholdet før de eventuelt varsler. Det kan føre til at saker aldri kommer fram i dagen fordi arbeidstakerne ikke tør å si fra.

Noen saker er enklere å forholde seg til, som for eksempel underslag eller andre økonomiske misligheter (jf. figur 4.2). Arbeidsmiljøproblemer, og særlig psykososiale forhold, regnes som vanskelige saker. Trakasseringssaker framheves ofte som spesielt problematiske. I slike tilfeller må grensegangen mellom personalsak og varslings sak, avklares.

Lederadferd og påstander om trakassering er vanskelig. Det blir emosjonelt, skaper spenning og ubehag. Problemstillingene er ofte sammensatte, og det er omstendelig å kartlegge hva som skjer. Det blir raskt forståelse for at det er «to parter i en konflikt». Samtidig er maktutøvelse en faktor når leder er involvert. (leder)

Noe av utfordringen i vurderingen av om noe er et kritikkverdig forhold, er å skille den generelle klaginga fra alvorlige forhold og systemfeil. Det kan hende at noen er litt raske med å trekke trakasseringkortet. På den andre siden så er det hold i noen av disse sakene også. (representant for de ansatte)

Jeg får en del henvendelser av typen «jeg er misfornøyd med sjefens håndtering». Så har vi hatt en runde med skolering av de ansatte rett og slett. Vi har blant annet hatt kurs om styringsrettens rammer. (representant for de ansatte)

I konfliktsaker kan det også være aktuelt å vurdere om det egentlig dreier seg om en personalsak. Forståelsen av arbeidsgivers styringsrett vil variere:

Konfliktsaker er det verste, og når de er litt diffuse, så er det ekstra vanskelig. Verneetjenesten må tåle at ledelsen trekker konklusjoner som er annerledes enn det vi ønsket, så lenge de er velbegrunnede. Det er mange som vil ha omkamper, og på ett eller annet tidspunkt må arbeidsgiver bruke styringsretten. (representant for de ansatte)

Tillitsvalgte og verneombud som mottar varsler, forteller at noe av det første de gjør, er å undersøke hva saken egentlig dreier seg om. Dette undersøkes ved å snakke med varsleren og gjerne også ved å ta noen telefoner. For eksempel tar kanskje hovedtillitsvalgt en telefon til den plasstillitsvalgte, mens hovedverneombudet kontakter det stedlige verneombudet (les mer om varslingsmottak i kapittel 8). Her er et eksempel:

Det første jeg gjør, er å undersøke at det faktisk dreier seg om et kritikkverdig forhold, og ikke bare uenighet. Vi har tidvis saker som går på dette med om det er

en faglig uenighet eller et kritikkverdig forhold. Det gjelder blant annet bruk av tvang. Det er en tendens til at ledere overbeskytter ledere som sitter direkte under dem. Det er jo de som har ansatt dem, så de har en egeninteresse i å beskytte disse lederne. (representant for de ansatte)

Avvik og kritikkverdige forhold som skal varsles

Som vist tidligere var det under halvparten (48 prosent) som i spørreundersøkelsen blant de ansatte i kommuner og fylkeskommuner svarte at de hadde vært med på å diskutere forskjellen på avvik og kritikkverdige forhold. Flere av våre intervjuobjekter trekker fram glidende forskjeller mellom avvik, bekymringsmeldinger og varslinger som en utfordring. De fleste opplever at avvik er en mer dagligdags og mindre alvorlig hendelse sammenliknet med et kritikkverdig forhold. Samtidig påpeker flere at denne overgangen er glidende, for eksempel når et avvik ikke gripes fatt i og rettes opp. Da kan avviket utvikle seg til et kritikkverdig forhold og dermed bli en varslings sak.

Det er stor oppmerksomhet rundt det å få de ansatte til å melde avvik. Avvikssystemene er derfor ofte godt kjent og innarbeidet på mange arbeidsplasser, selv om det også her rapporteres om store variasjoner:

Rådmannen sier at ledere skal oppfordre til både avviksregistrering og varsling. Men det er nok variabelt hva ytterste ledd får med seg. (representant for de ansatte)

I det daglige tenker ikke jeg på forskjellen mellom avvik og varsling. De ansatte er nok heller ikke bevisste på dette skillet. Men det viktigste er at folk sier ifra, ikke hvordan. (leder)

Det er behov for å øke bevisstheten slik at arbeidstakerne skjønner når det er en varslings sak man står overfor. Hvis man ikke har det, så hjelper det ikke med en varslingsknapp i et elektronisk system. (politiker)

I to av kommunene var det på intervju tidspunktet knyttet bekymring til lav avviksrapportering blant ledere. Den ene kommunen var i ferd med å innføre et nytt system:

De ansatte skal oppfordres sterkere til å melde avvik. Det er en viktig måte for oss å lære på, bli bedre. Det skal bare være bra at ledere får mange avvik. Det som ikke er bra, er hvis leder ikke håndterer avviket. (leder)

På ledelsesnivå hadde man ingen klar oppfattelse av hvorfor avviksregistreringen var lav. I begge kommunene der dette var tema, ble det imidlertid av representanter for de ansatte påpekt at ledere i den enkelte virksomhet – som skal undersøke og «lukke» avviket – ikke nødvendigvis setter pris på at arbeidstakere benytter seg av systemet. Der hvor avvik og varslinger skal rapporteres samme sted, kan det oppstå feilrapporteringer fordi de ansatte ikke vet hva som er forskjellen:

Vi har et datasystem der begge deler kan meldes – både avvik og varsling. Her kan det bli feilrapporteringer. Det finnes en innledning på avvikssystemet som skal forklare hva kritikkverdige forhold er. Men jeg tror ikke den er særlig utførlig. (leder)

Å klargjøre hva som *ikke* regnes som varsling, er viktig for å sikre forsvarlig behandling av de sakene som faktisk kommer inn under betegnelsen. Det kan også spare tid og bekymringer. Uklarheter kan føre til at noen tror de har varslet om et forhold, men at dette ikke har blitt oppfattet som et varsel fra mottakers side (Trygstad & Ødegård 2015).

4.4 Oppsummering

- ✓ De nye varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven trådte i kraft 1. januar 2007. Disse har nå fått virke i ti år, noe som også kan ha betydning for kunnskapsnivået og oppmerksomheten om varsling.
- ✓ Mange vil være usikre på når varslingsretten, eller -plikten, skal brukes. Ofte vil det være nødvendig å bevisstgjøre arbeidstakere på forskjellene mellom en kritisk ytring, en bekymringsmelding og et varsel. Også skillet mellom hva som er varsling, og hva som er *avviksrapportering*, kan være glidende.
- ✓ Drøyt ni år etter at varslingsbestemmelsene ble innført, er det under 20 prosent av de kommunalt ansatte som sier at de er *godt* kjent med disse. Om lag halvparten svarer at de er *delvis* kjent med varslingsbestemmelsene. Ledere og tillitsvalgte er i større grad kjent med varslingsbestemmelsene enn øvrige ansatte.
- ✓ 40 prosent av de ansatte har enten selv vært med på å diskutere hva som forstås med varsling, eller de vet at andre på arbeidsplassen har diskutert dette. I overkant av 50 prosent har diskutert – eller vet at andre på arbeidsplassen har diskutert – hva kritikkverdige forhold skal forstås som.
- ✓ Ledere, tillitsvalgte og verneombud har i større grad diskutert hva både varsling og kritikkverdige forhold skal forstås som, enn det øvrige arbeidstakere har.
- ✓ 38 prosent svarer at de har diskutert hva forskjellen er på et avvik og et kritikkverdig forhold som det skal varsles om.
- ✓ Våre kvalitative intervjuer viser at varsling og kritikkverdige forhold er et saksområde som sjelden tas opp med arbeidstakerne. Flere gir uttrykk for at det trolig er mange ansatte som ikke i det hele tatt er klare over hvilke bestemmelser som gjelder, og hva de innebærer, og at det også kan skorte på bevisstheten blant ledere, tillitsvalgte og verneombud.

- ✓ I konfliktsaker kan det også være aktuelt å vurdere om det egentlig dreier seg om en personalsak. Halvparten av varslingsmottakere (ledere, tillitsvalgte, verneombud) har mottatt varsler de oppfatter som en personalkonflikt.
- ✓ 36 prosent av varslingsmottakerne mener det varslede forholdet egentlig er en faglig uenighet, og 29 prosent mener at saken bunnar i uenighet om økonomiske prioriteringer.
- ✓ Å klargjøre hva som *ikke* regnes som varslings, er viktig for å sikre forsvarlig behandling av de sakene som faktisk kommer inn under betegnelsen. Det kan også spare tid og bekymringer.

5 Varslingsrutiner

I dette kapittelet ser vi nærmere på utbredelse av og innholdet i varslingsrutiner i kommunal sektor. Hvorfor har man varslingsrutiner, og hvem har vært med på å utforme disse? Gjennom en nærmere analyse av 50 varslingsrutiner finner vi også ut om rutinene angir hvilke varslingskanaler arbeidstakere kan bruke, hvilke saker det kan varsles om, og om rutinene sier noe om forholdet mellom yringsfrihet og lojalitet.

5.1 Hva sier loven om rutinenes utforming?

Både nasjonal og internasjonal forskning fastslår at varslingsrutiner har positiv innvirkning på både varslingsaktivitet og håndtering av saker. Varslingsrutiner bidrar til at varslingsprosessen blir mer forutsigbar. Dette er imidlertid betinget av to forhold:

For det første må rutinene være kjent blant de ansatte. Som vi omtalte i kapittel 4, framgår det av aml. § 3-6 at arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for varslings «dersom forholdene i virksomheten tilsier det». Loven gir imidlertid sparsomt med informasjon om hva varslingsrutinene konkret skal inneholde. Lewis og Trygstad (2009) har vært opptatt av at det er uklart både hva som faktisk kan regnes som rutiner, og hva som ligger i at «forholdene i virksomheten tilsier det». Lewis og Trygstad påpeker likevel at bestemmelsen om varslingsrutiner kan fungere som et ris bak speilet, fordi virksomheter som mangler dette, vil kunne ha større problemer med å sannsynliggjøre at arbeidstakerne ikke har varslet forsvarlig (jf. aml. § 2-4, (Lewis & Trygstad 2009).

For det andre må varslingsrutinene være utformet på en klar og hensiktsmessig måte. Når det gjelder utforming, står det på Arbeidstilsynets hjemmesider at arbeidsgiver aktivt skal bidra til at yringsfrihet og varslings blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid:

«En slik rutine vil for det første gi de ansatte et signal om at det er ønskelig at de sier fra. [...] Med rutiner for intern varslings menes retningslinjer, instruksjoner, reglement med mer, som angir virksomhetens etiske plattform, hvem det kan varsles til, hvordan varslingsmeldinger skal håndteres osv.»¹⁵

¹⁵ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=9225>

Vandekerckhove og Lewis (2011) har på bakgrunn av forskningslitteraturen undersøkt hva varslingsrutiner bør inneholde. De framhever blant annet følgende punkter:

- Hvem kan bruke varslingsrutinene? (ansatte, underleverandører, brukere/kunder m.m.)
- Hvem kan det varsles til? (internt/eksternt varslingsmottak)
- Hvilke saker skal omfattes av varslingsrutinene?
- Hvordan kan det varsles? (skriftlig/muntlig, personlig, anonymt)
- Hvordan skal varsler følges opp?
- Er varsling en rett eller plikt?
- Hvordan skal varsleren beskyttes mot gjengjeldelser?

Vi bruker denne lista når vi undersøker innholdet i varslingsrutinene. Men først ser vi på utbredelsen. Ti år etter at varslingsbestemmelsene ble innført i arbeidsmiljøloven, kan vi fastslå at omfanget av varslingsrutiner er ganske stort.

5.2 Har kommunene varslingsrutiner?

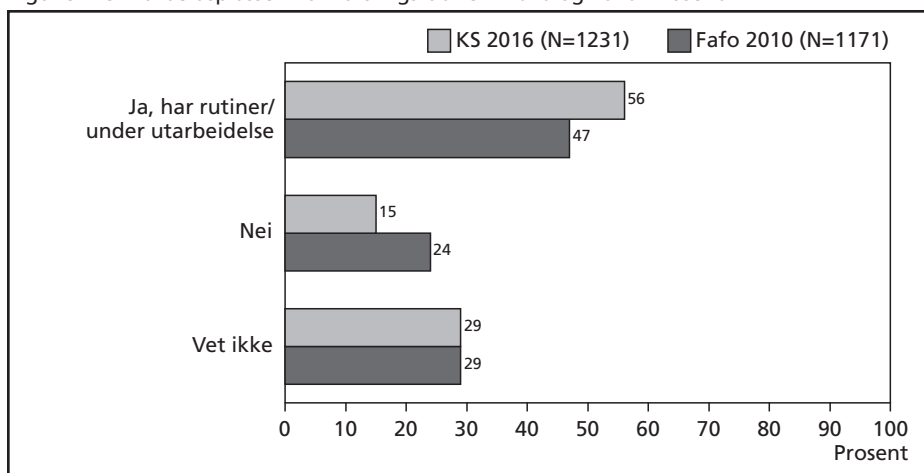
I undersøkelsen som er besvart av arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner, framgår det at 80 prosent har varslingsrutiner, 7 prosent svarer at dette er under utarbeidelse, 9 prosent sier de ikke har det, mens 4 prosent er usikre på dette.

Også kommunale arbeidstakere har fått spørsmål om de har skriftlige varslingsrutiner der de arbeider – i to omganger, i 2010 og i 2016. Figur 5.1 gir oss muligheten til å se utviklingen over tid.

I 2016 svarer 56 prosent av de kommunale arbeidstakerne at de har varslingsrutiner der de jobber, mens 15 prosent svarer at de ikke har det. Vi ser også at så mange som 29 prosent svarer at de ikke vet. Andelen som svarer «vet ikke», er like stor i 2016 som i 2010. Det er likevel signifikant flere som svarer at de har rutiner i 2016, sammenliknet med 2010. I 2016 svarer også tillitsvalgte og ledere i signifikant større grad enn øvrige at varslingsrutiner er på plass, men også blant lederne er det en andel på 18 prosent som ikke vet. Den tilsvarende andelen blant tillitsvalgte og verneombud er 19 prosent.

Det er ingen forskjeller mellom ansatte i kommuner og fylkeskommuner når det gjelder spørsmålet om varslingsrutiner. Den store andelen som svarer at de ikke vet om kommunene eller fylkeskommunen har utarbeidet varslingsrutiner, viser at det er et behov for å informere nærmere om at disse eksisterer.

Figur 5.1 Om arbeidsplassen har varslingsrutiner i 2010 og 2016. Prosent.



Vi har også spurt arbeidstakerne om de har et system for å registrere avvik. Her er det langt mindre forskjell i hvordan ledere, tillitsvalgte og verneombud svarer:

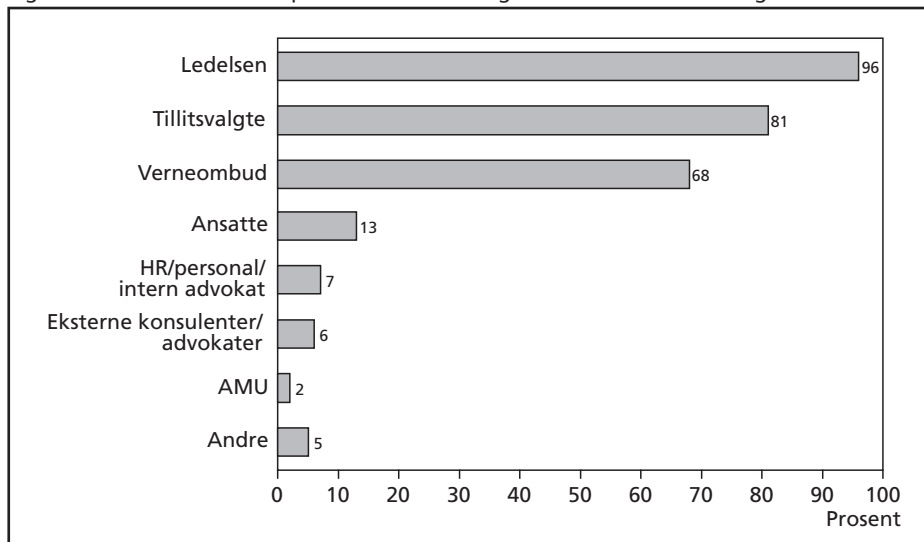
- 71 prosent svarer at de har et eget system for å registrere/rapportere avvik.
- 10 prosent svarer at avvik skal registreres/rapporteres samme sted som kritikkverdige forhold.
- 19 prosent svarer nei (5 prosent) eller vet ikke (14 prosent).

Andelen som svarer at de har et system for å registrere avvik, er altså høyere enn andelen som svarer at de har varslingsrutiner på arbeidsplassen. I kapittel 4 omtalte vi at mens det er varierende oppmerksomhet knyttet til kritikkverdige forhold og varsling, er det større bevissthet rundt avvik i de kommunene der vi gjennomførte intervjuer. Funnene i dette kapitlet understøtter dette. Men også når det gjelder avvik, er det nesten to av ti som svarer nei eller at de ikke vet om de har et slikt system der de jobber.

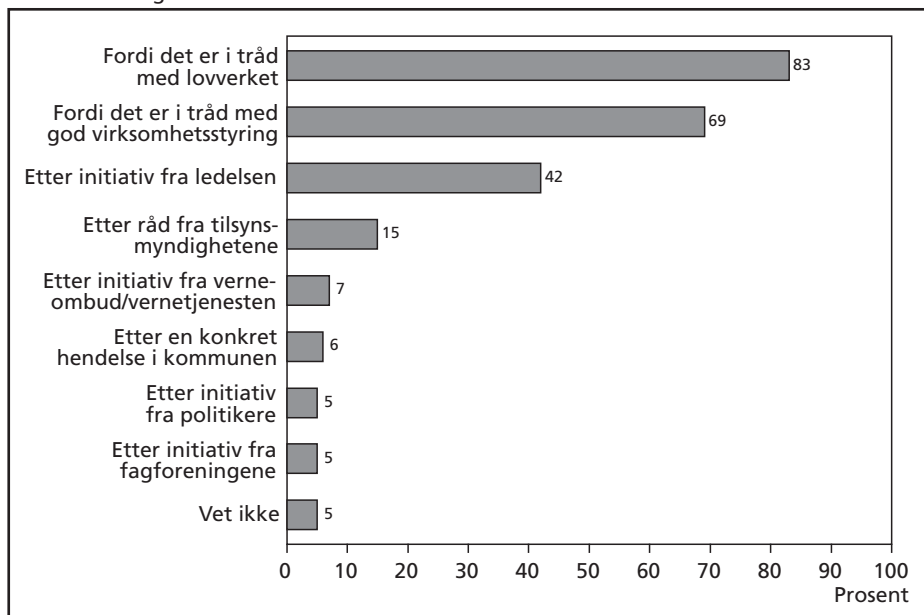
Hvem har vært med på å utforme varslingsrutinene?

Innenfor varslerforskningen betraktes det som viktig å involvere tillitsvalgte og verneombud i utformingen av varslingsrutiner (Lewis 2015; Vandekerckhove et al. 2016, Skivenes & Trygstad 2012). Vi har stilt spørsmål til arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner om hvem som har vært involvert i arbeidet med å utforme rutine hos dem (se figur 5.2). Ikke overraskende har gjerne flere vært involvert, og foruten representanter for ledelsen svarer åtte av ti at også tillitsvalgte har bidratt.

Figur 5.2 Hvem har vært med på å utarbeide varslingsrutinene? Flere svar mulig. N = 275. Prosent.



Figur 5.3 Begrunnelser for hvorfor kommunene/fylkeskommunene har innført varslingsrutiner. Flere svar mulig. N = 290. Prosent.



Tallene i figur 5.2 viser videre at 68 prosent av kommunene svarer at verneombud har vært med i prosessen, mens det er mindre vanlig at øvrige ansatte dras inn i dette arbeidet. Det er også en beskjeden andel som svarer at arbeidsmiljøutvalget har vært involvert (2 prosent), mens 6 prosent svarer eksterne konsulenter/advokater.

Som vi omtalte innledningsvis i dette kapittelet, er det i dagens arbeidsmiljølov ikke krav om at norske virksomheter skal ha varslingsrutiner. Vi har derfor spurt de kommuner og fylkeskommuner som har innført rutiner, om hva som var viktige begrunnelser for å etablere disse. Svarene framgår av figur 5.3.

De tre viktigste grunnene er i nevnte rekkefølge: i) fordi det er i tråd med lovverket, ii) fordi det er i tråd med god virksomhetsstyring, og iii) etter initiativ fra ledelsen. Få (6 prosent) har svart at varslingsrutinene ble innført «etter en konkret hendelse i kommunen». I de kommunene vi besøkte i forbindelse med dette prosjektet, er det også eksempler på at konkrete hendelser var viktige medvirkende årsaker til at man enten fikk varslingsrutiner på plass eller fant grunn til å revidere disse.

Når det gjelder hvem som kan bruke varslingsrutinene (jf. Vandekerckhove & Lewis sin liste), så er de i overveiende grad forbeholdt kommunens arbeidstakere. I noen få tilfeller kan også brukere eller innbyggere benytte dem. Et eksempel er Oslo kommune, der det framgår at:¹⁶

Ansatte har en lovbestemt rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Oslo kommunes varslingsordning er åpen for både ansatte og for eksterne (brukere, leverandører og andre), og alle oppfordres til å si fra eller varsle ved kjennskap til brudd på lover og regler som:

- korrupsjon og økonomiske misligheter som tyveri og underslag
- brudd på regler om arbeidsmiljø og sosial dumping
- brudd på regler for anskaffelser
- upassende gaver eller bonuser
- mobbing, trakassering eller diskriminering
- brudd på kommunens etiske regler
- fare for liv og helse

¹⁶ <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/slik-styres-oslo/varsling-om-korrupsjon-misligheter-og-andre-lovbrudd/>

5.3 Hvem skal det varsles til og om hva?

I analysen av varslingsrutiner i 50 kommuner har vi blant annet vært interessert i å finne ut hvilke varslingskanaler som omtales, og hva det kan varsles om. Et mindretall (sju kommuner) presiserer ikke hvor man skal varsle. I tabell 5.1 ser vi hva rutinene forteller om varslingskanaler.

Tabell 5.1 Hvem man kan varsle til i henhold til varslingsrutinene. Antall. N = 50.

Varsles til	Antall
Nærmeste leder	30
Annen leder	15
Tillitsvalgt/verneombud	28
Internt varslingsmottak/varslingsenhet	18
Eksternt varslingsmottak, advokatkontor e.l.	2
Rådmann / politisk ledelse	14
Personal/HR	1
Bedriftshelsetjeneste/HMS	3
Tilsynsmyndighet	12
Media	12
Annet	4

I de fleste rutinene oppfordres arbeidstakere til å varsle «tjenestevei», slik at saker som hovedregel kan løses på et lavest mulig nivå i kommunen. Nærmeste leder er ofte utpekt som korrekt varslingsmottaker, gjerne supplert med at man kan varsle tillitsvalgt/verneombud dersom dette foretrekkes. Det er også tilfeller der rådmann eller politisk ledelse framheves som foretrukket mottaker av varsel. Videre er det ikke uvanlig at det er opprettet egne varslingsmottak («sekretariat», «gruppe», «utvalg» etc.), og i de kommunene dette gjelder, oppfordres varsleren til å henvende seg dit. Som vi kommer tilbake til i kapittel 6, har to av våre casekommuner opprettet et slikt sekretariat der arbeidstakerne kan varsle.

Det er vanlig at det i rutinene skilles mellom intern og eksternt varsling. I den anledning påpekes det som regel at den interne veien skal prøves først, før media eller andre eksterne mottakere involveres. Dette begrunnes med at man ønsker en mulighet til å rette opp i forholdet internt. Noen kommuner (tolv stykker) understreker likevel at man alltid har lov til å varsle tilsynsmyndigheter, men svært få oppfordrer til dette. Vi ser også at tolv kommuner nevner media som en varslerkanal. Det er imidlertid en tendens til at tilsynsmyndigheter og media nevnes samtidig når eksterne kanaler framheves. Dette kan være med på å gjøre tilsynsmyndighetens rolle som varslingskanal uklar, gitt at dette *alltid* er en forsvarlig varslingskanal. Når kun tolv kommuner nevner tilsynsmyndighetene, betyr det også at majoriteten *ikke* gjør det. Når det gjelder å

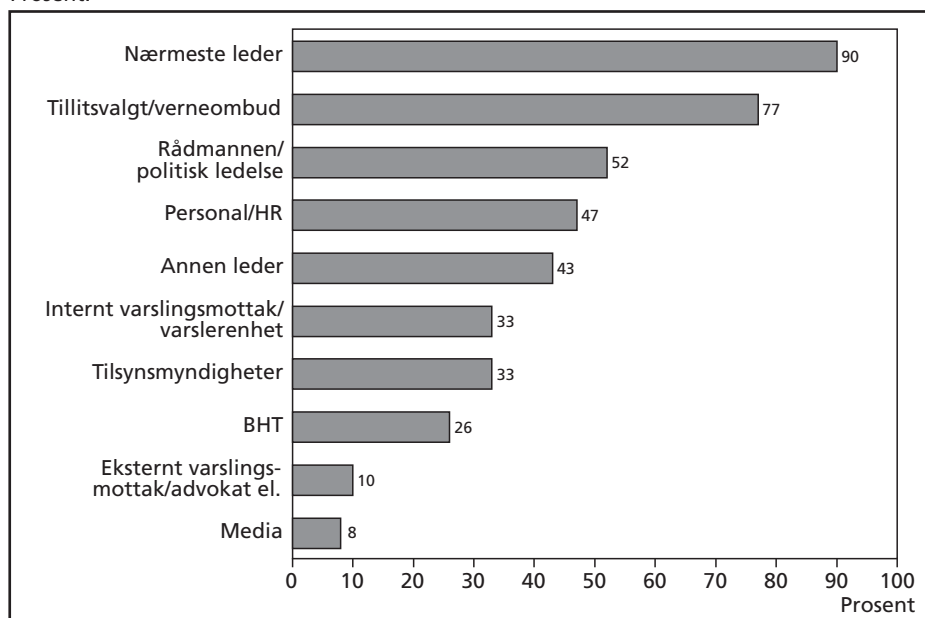
varsle media, kan også det være en forsvarlig vei, gitt visse forutsetninger (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006):41):

- Den første er dersom arbeidstakeren har grunn til å tro at intern varsling vil være *ubensiktsmessig*. I så fall kan man varsle eksternt. Dette vil være i de tilfeller der det er snakk om kriminelle eller andre alvorlige forhold.
- Den andre er dersom arbeidstaker har grunn til å tro at intern varsling vil medføre gjengjeldelser.
- Den tredje er dersom det er nødvendig å handle raskt, for eksempel på grunn av fare for bevisforspillelse eller fare for liv eller helse.
- Den fjerde er dersom arbeidstaker eller kolleger tidligere har tatt opp samme, tilsvarende eller andre kritikkverdige forhold uten at noe er skjedd.

Når en arbeidstaker varsler offentligheten, vil kriteriet om *allmenn interesse* ha betydning for om varslingen er å regne som forsvarlig. Allmennheten vil eksempelvis ha interesse i lovbrudd og kvaliteten på ytelsene eller tjenestene (ibid.)

Gjennomgangen av de 50 varslingsrutinene samsvarer godt med de svar vi får når vi spør arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner om hvilke varslingskanaler som omtales i rutinene. Nesten alle (98 prosent) svarer at det i rutinene framgår hvem arbeidstakerne kan varsle til. I figur 5.4 ser vi at ni av ti svarer nærmeste leder.

Figur 5.4 Hvem kan man varsle til? Flere svar mulig. Kommuner og fylkeskommuner. N = 273. Prosent.



Kun 8 prosent av kommunene og fylkeskommunene oppgir media som varslingskanal, mens andelen som svarer at tilsynsmyndigheter er et alternativ, er 33 prosent. Under ser vi eksempel på hvordan en kommune skriver om varslingskanaler.

Tabell 5.2 Eksempel på hvordan mottak av varsler beskrives

Mottak av varsler	
Ordinær kanal	Alternativ kanal
VARSLER henvender seg til:	VARSLER henvender seg til:
Nærmeste overordna leder Kommunalsjef/Rådmann Tillitsvalgt/verneombud Kontrollutvalget (særlig økonomisaker / saker der rådmannen er part)	(X Revisjonsdistrikt). Revisjonen er ikke underlagt rådmannen eller folkevalgt organ i faglige spørsmål og avgjør selv den videre utredning av varselet. Dersom revisjonen finner grunnlag for at varselet følges opp, sendes saken til rådmannen for videre oppfølging, ev. kontrollutvalget i saker hvor rådmannen er part.
i prioritert rekkefølge – spesielle hensyn kan gi grunnlag for å avvike fra dette	

Det er også utdypet nærmere i hvilke tilfeller det er mest aktuelt å bruke de ulike kanalene. I tillegg henviser denne kommunen varslere til en alternativ kanal. I omtalen av eksterne kanaler finner vi et eksempel på at presse omtales i samme setning som «virksomhetens folkevalgte» og «tilsynsmyndigheter». Førstnevnte er å regne som formelle arbeidsgivere, mens sistnevnte, som påpekt tidligere, alltid er en forsvarlig varslingskanal.

«Etter omstendighetene kan det være forsvarlig for ansatte i x kommune å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til folkevalgte. Tilsvarende gjelder varsel til presse, tilsynsmyndigheter, annen offentlig myndighet med mer (ekstern varsling). En forutsetning for at denne type varsel skal være å anse som forsvarlig, er at en av de andre kanalene er forsøkt benyttet forut for den eksterne varsling.»

Hva kan det varsles om?

Vandekerckhove og Lewis (2011) framhever sakstype og en mulig varslingsplikt som to punkter en rutine bør si noe om. I spørreundersøkelsen til kommuner og fylkeskommuner svarer majoriteten (87 prosent) at varslingsrutinene kan brukes til å varsle om «alle typer kritikkverdige forhold». Blant de 12 prosentene (33 kommuner) som oppgir at rutinene er forbeholdt visse typer saker, er disse de hyppigst nevnte: «økonomisk utroskap/misligheter, tyveri», «utilbørlig eller trakasserende adferd mot medarbeidere» og «brudd på bestemmelser om sikkerhet eller fysiske arbeidsmiljøforhold».

I spørreundersøkelsen blant arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner oppgir 67 prosent at rutineene inneholder en varslingsplikt. I disse kommer det fram at arbeidstakerne har en plikt til å varsle om følgende:

- forhold som er til fare for liv og helse: 93 prosent
- utilbørlig eller trakasserende adferd overfor medarbeidere: 88 prosent
- økonomiske misligheter/utroskap eller tyveri: 84 prosent
- omsorgssvikt, vanskjøtsel eller feilbehandling av brukere: 73 prosent
- brudd på forskrifter eller instruksjer: 73 prosent

Også i tekstanalysen av rutineene finner vi at om lag halvparten (23 av de 50 kommunene) har rutiner som inneholder en varslingsplikt. Majoriteten av disse omtaler aml. § 2-3 eksplisitt, at man har plikt til å varsle ved feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse. Videre heter det at varslingsplikten utløses dersom man er vitne til trakassering, diskriminering eller skade arbeidstaker pådrar seg som man mener har grunn i arbeidet. Fire kommuner definerer varsling om kritikkverdige forhold som «rett og plikt», mens de aller fleste behandler plikten som et unntak:

«Ansatte har i arbeidsmiljøloven § 2-4 fått en lovfestet rett til å varsle om kritikkverdige forhold, dette medfører normalt ingen plikt til å varsle. Ansatte i X kommune oppfordres likevel til å benytte seg av retten til varsling.

Ansatte har imidlertid plikt til å varsle om kriminelle forhold, trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen og om forhold der liv og helse er i fare, jf. for eksempel AML § 2-3(2) b, d og e, samt den ulovfestede lojalitetsplikten.»

I tillegg er det i noen varslingsrutiner henvist til særlover som helsepersonelloven § 7, straffeloven §§ 139 og 172 og barnevernloven § 6-4 som eksempler på tilfeller der arbeidstaker har plikt til å varsle. Omfanget av varslingsplikten blant de kommunene som omtaler denne, gjengis i tabell 5.3.

Tabell 5.3 Hvilke saksforhold varslingsplikten er knyttet til i 50 varslingsrutiner. Antall.

Varslingsplikten er knyttet til	Antall
brudd på bestemmelser om sikkerhet eller fysiske arbeidsmiljøforhold	13
forhold som er til fare for liv og helse	18
økonomiske misligheter/utroskap eller tyveri	8
utilbørlig eller trakasserende adferd mot medarbeidere	16
omsorgssvikt, vanskjøtsel eller feilbehandling av brukere/kunder	6
brudd på forskrifter eller instruksjer	15

Tilbakemeding til varsler

Det å varsle er gjerne ubehagelig. Det å få vite hva som skjer med saken det varsles om, og når man kan forvente å få en tilbakemelding, er derfor viktig. Likevel finner vi at 32 av de 50 undersøkte varslingsrutinene ikke sier noe om hvem som skal gi tilbakemelding til varsler. De resterende 18 angir at det er henholdsvis ledelse, varslingsmottak, «mottaker av varsel», rådmann eller ansvarshavende for saken som skal sørge for dette. Av disse 18 har om lag halvparten også angitte tidsfrister for tilbakemelding. Denne varierer fra én til fire uker og kan gjelde både mottak av varsel og «hva som skjer med saken». Kommunene som ikke har eksplisitte tidsfrister, har enten mer generelle formuleringer som «innen rimelig tid» eller «snarest», eller så er ikke tilbakemelding omtalt i varslingsrutinene overhodet – noe som gjelder for mer enn halvparten av kommunene.

Om gjengjeldelse

Kun halvparten (23 av 50 kommuner) har rutiner der det framgår at det er ulovlig å møte varslere med gjengjeldelse. Majoriteten av de 23 som påpeker dette, henviser i den anledning til aml. § 2-5, gitt at varselet er fremmet forsvarlig. Et mindretall nevner eksempler på hva som menes med gjengjeldelse. I fire av rutinene påpekes det at gjengjeldelse kan medføre erstatningsansvar for kommunen. Noen tar også opp at arbeidsgiver har bevisbyrden med hensyn til å sannsynliggjøre at arbeidstakerne ikke har vært utsatt for represalier, men her påpeker enkelte at arbeidstaker likevel må tåle motytringer. Det er likevel enkelte som presiserer at disse motytringene ikke må bære preg av trakassering. I én rutine framgår det også at verneombud/tillitsvalgte kan ta opp saken på vegne av arbeidstakerne for å sikre anonymitet. I andre kommuner står det eksplisitt at de ikke tillater anonym varsling. Dette gjelder imidlertid kun et mindretall. De aller fleste uttrykker likevel at det er ønskelig at varsleren skal identifisere seg.

5.4 Ytringsfrihet og lojalitetsplikt

Hvordan balanseres så arbeidstakernes ytringsfrihet og krav om lojalitet opp mot hverandre? Om lag halvparten av kommunene nevner ytringsfrihet (noen få bruker «ytringsklima», «ytringskultur» e.l.) i varslingsrutinene. I flere rutiner blir det referert til Grunnloven § 100. De aller fleste framhever likevel ytringsfrihetens begrensninger. Da trekkes gjerne lojalitetsplikten overfor arbeidsgiver og taushetsplikten fram. Det er imidlertid enkelte forskjeller i hvordan forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt framstilles i de ulike kommunene. Noen få kommuner vektet lojalitetsplikten sterkt. I en kommune nevnes kun ytringsfrihet i forbindelse med at denne, etter kommunens forståelse, særlig kan innskrenkes for tillitsvalgte/verneombud på grunn av deres rolle:

«De tillitsvalgte og verneombudene har ansvar for å ta vare på samarbeid og arbeidsmiljø som i enkelte tilfeller gjør at dennes yringsfrihet blir innskrenket.»

En slik formulering avviker fra det vi kan lese ut fra forarbeidene til arbeidsmiljøloven:

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

Men det er også eksempler på at yringsfriheten framheves både som grunnlaget for og formålet med varslingsreglene. I en kommune har man ikke egne varslingsrutiner, men et eget dokument for kommunikasjonsstrategi. Her er yringsfrihet viet stor oppmerksomhet. De ansatte oppmuntres til å ta del i en åpen og fri debatt omkring sin virksomhet, og det framheves at det er inngrep i yringsfriheten som skal begrunnes, ikke omvendt. Det er også kommuner som har egen fane om yringsfrihet på sine nettsider, eksempelvis når de skriver om «Retningslinjer for åpenhet og innsyn»:

«Det innebærer at den enkelte ansatte kan uttale seg til media og andre instanser om spørsmål innad i virksomheten, om kritikkverdige forhold og utilsiktede virkninger av kommunale vedtak, dog innenfor grensene som gjelder for lovbestemt taushetsplikt.»

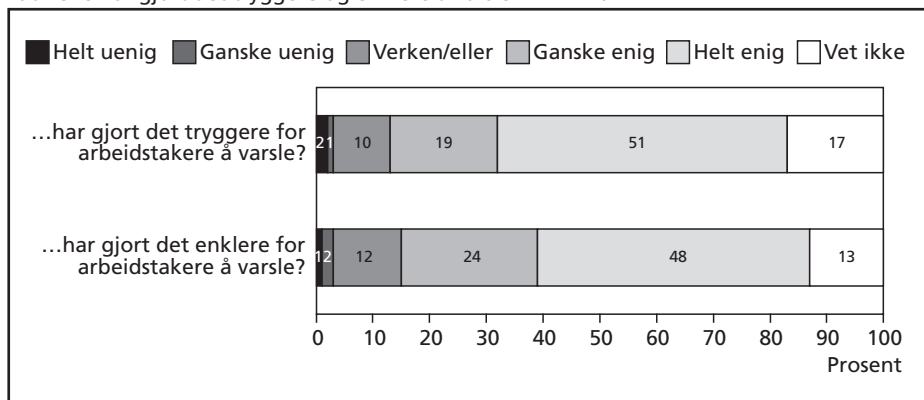
I likhet med flere andre kommuner gjøres imidlertid arbeidstakerne oppmerksomme på at den enkelte ansatte ikke kan uttale seg på vegne av kommunen.

Har varslingsrutiner noen betydning?

Avslutningsvis i dette kapittelet viser vi svarene fra kommuner og fylkeskommuner på spørsmål om varslingsrutiner på arbeidsplassen har hatt noen betydning for varslingsprosessen. Har det blitt tryggere og enklere å varsle? Flertallet mener at varslingsrutiner har hatt en positiv innvirkning. Tallene i figur 5.5 viser at det er forholdsvis mange som svarer «verken eller», eller «vet ikke».

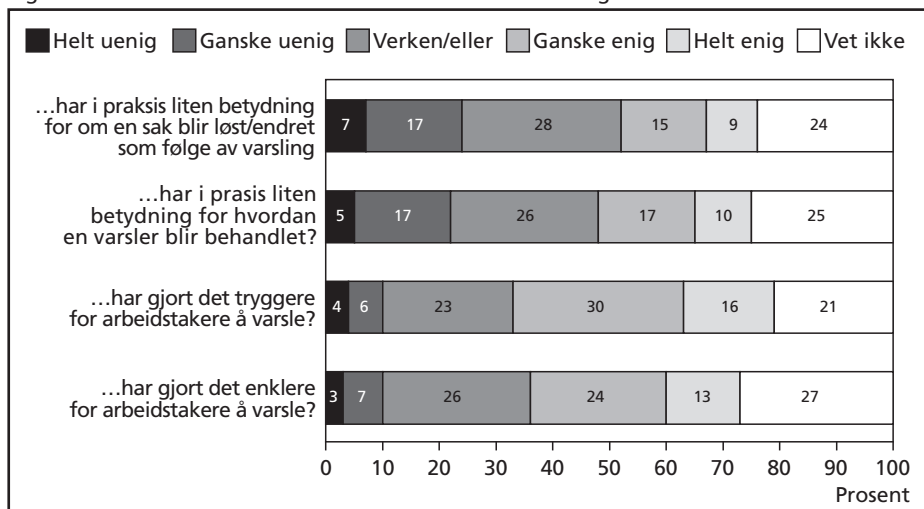
Sett fra arbeidsgivers ståsted er det ikke uventet en beskjeden andel som er helt eller ganske *uenige* i at varslingsrutinene har gjort det henholdsvis tryggere og enklere å varsle. Kun 3 prosent har svart dette. Om lag sju av ti er helt eller ganske enige i de to påstandene i figur 5.5, mens det også er om lag én av fire som ikke har gjort seg opp noen klar mening, eller svarer at de ikke vet.

Figur 5.5 Mener arbeidsgiverrepresentanter i kommunene og fylkeskommunene at varslingsrutinene har gjort det tryggere og enklere å varsle? N = 274/277.



Når vi spør kommunale arbeidstakere, kommer det fram et noe annet bilde. Dette har trolig sammenheng med at en del arbeidstakere aldri har vært i befatning med en varslingssak. I figur 5.6 inngår kun svarene fra de arbeidstakerne som har oppgitt at de har varslingsrutiner der de jobber.

Figur 5.6 Mener arbeidstakere i kommunal sektor at varslingsrutinene ...? N = 630.



Andelene som svarer «verken eller» og «vet ikke», er gjennomgående høye. Det er likevel flere som svarer at de er helt eller ganske enige i at rutinene har gjort det tryggere og enklere å varsle, enn motsatt. 46 prosent svarer eksempelvis at rutinene har gjort det tryggere å varsle, mens andelen som er uenige i dette, er 10 prosent. Utvalget blir mer delt når vi ber arbeidstakerne ta stilling til påstandene «Varslingsrutiner har

i praksis liten betydning for om en sak blir løst/endret» og «Varslingsrutinene har i praksis liten betydning for hvordan en varsler behandles». Her er andelene som er helt eller ganske enige, relativt like andelen som svarer at de er helt eller ganske uenige.

Når det gjelder spørsmål knyttet til rutinenes betydning for varsleren og saken, finner vi ingen forskjeller etter om arbeidstakerne jobber i kommuner eller fylkeskommuner. Det er en tendens til at ledere vurderer rutinene som mer positive enn øvrige ansatte, mens arbeidstakere med og uten tillitsverv vurderer spørsmålene og påstandene i figur 5.6 ganske likt.

5.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi rettet blikket mot varslingsrutiner, både forekomst og innhold. Kapittelet bygger blant annet på en egen spørreundersøkelse blant arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner samt en nærmere analyse av 50 varslingsrutiner. Under gir vi en punktvis oppsummering.

- ✓ Åtte av ti kommuner og fylkeskommuner svarer at de har varslingsrutiner. Andelen kommunale arbeidstakere som svarer at de har dette, er 56 prosent. Dette er en økning fra 2010. Men fortsatt svarer 29 prosent av de ansatte at de ikke vet, og ytterligere 15 prosent svarer at de ikke har varslingsrutiner der de jobber.
- ✓ Sju av ti kommunale arbeidstakere svarer at de har systemer for avviksregistrering, mens to av ti svarer at de ikke har det, eller at de ikke vet. Ledere, tillitsvalgte og verneombud er de som oftest er involvert i utformingen av varslingsrutiner.
- ✓ De to viktigste begrunnelsene arbeidsgiverrepresentantene i kommuner og fylkeskommuner gir for at de har rutiner, er fordi dette er i tråd med gjeldende lovverk og med god virksomhetsstyring.
- ✓ Det er vanlig at varslingsrutinene inneholder en oversikt over hvem man kan varsle til. Intern varsling framheves generelt og varsling til nærmeste leder spesielt.
- ✓ Tolv av 50 kommuner påpeker at arbeidstakere kan varsle til tilsynsmyndigheter og like mange til media. I noen tilfeller nevnes de to ulike varslingskanalene i samme setning.
- ✓ Majoriteten av kommunene og fylkeskommunene svarer at rutinene kan brukes til å varsle om alle typer av kritikkverdige forhold. Noen har også opprettet eksterne varslingsmottak.

- ✓ Drøye to av tre kommuner og fylkeskommuner har rutiner som angir en varslingsplikt. De tre vanligste forholdene som utløser en varslingsplikt, er i) forhold som er til fare for liv og helse, ii) utilbørlig eller trakasserende adferd mot ansatte, og iii) økonomiske misligheter/utroskap og/eller tyveri.
- ✓ Under halvparten (18) av de 50 rutinenes som er undersøkt, sier noe om tilbakemelding til varsleren. Av de 18 har om lag halvparten også angitte tidsfrister for tilbakemelding. Denne varierer fra én til fire uker og kan gjelde både mottak av varsel og «hva som skjer med saken».
- ✓ Kun halvparten (23 av 50 kommuner) har rutiner der det framgår at det er ulovlig å møte varslere med gjengjeldelse. I fire av rutinenes påpekes det at gjengjeldelse kan medføre erstatningsansvar for kommunen.
- ✓ Om lag halvparten av kommunene nevner ytringsfrihet i varslingsrutinene. I flere rutiner refereres det til Grunnloven § 100. De aller fleste påpeker imidlertid lojalitetsplikten overfor arbeidsgiver og taushetsplikt. Noen få kommuner vektet lojalitetsplikten sterkest.
- ✓ Om lag sju av ti arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner er helt eller ganske enige i at varslingsrutinene har gjort det henholdsvis tryggere og enklere å varsle.
- ✓ Blant arbeidstakerne er andelene som svarer «verken eller» og «vet ikke», gjennomgående høye. Det er likevel et flertall som svarer at de er helt eller ganske enige i at rutinenes har gjort det tryggere og enklere å varsle, enn motsatt.
- ✓ Arbeidstakerne er delt i synet på om rutinenes har hatt noen praktisk innvirkning på hvordan et varsel eller en varslere blir behandlet.

6 Varsling av kritikkverdige forhold

I kapittel 4 gjenga vi bestemmelsene i arbeidsmiljøloven på varslingsområdet og så på hva slags kjennskap arbeidstakerne i kommunal og fylkeskommunal sektor har til regelverket. Der gikk vi også gjennom hva slags forståelse som finnes av varsling og kritikkverdige forhold, og om dette diskuteres på arbeidsplassen. I dette kapittelet viser vi hvor stor andel av ansatte i kommuner og fylkeskommuner som har erfart eller vært vitne til kritikkverdige forhold, og som deretter har varslet om det (eller dem).

6.1 Steg i en varslingsprosess

I arbeidsmiljøloven presiseres det at arbeidstakere har *rett til å varsle* om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Arbeidstakere har også varslingsplikt når det gjelder trakassering av ansatte og alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelser / fysiske arbeidsmiljøforhold. Verneombud har en særskilt varslingsplikt, og helsepersonell har varslingsplikt i henhold til helsepersonelloven § 17-6.

Ifølge arbeidsmiljøloven skal arbeidstakers framgangsmåte ved varslingen være *forsvarlig* (§ 2-4 (2)). Forsvarlig varsling innebærer at en arbeidstaker må ha et såkalt forsvarlig grunnlag for saken som tas opp. Med dette menes det «[...] at arbeidstaker skal være i aktsom god tro om at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold» (Ot. prp. nr. 84 (2005-2006)). Bestemmelsene er knyttet til hva arbeidstakeren hadde rimelig grunn til å tro ut fra sin posisjon og kompetanse på det tidspunkt da varslingen skjedde (ibid.).

Å varsle internt i virksomheten vil som hovedregel bli ansett som forsvarlig, enten saken tas opp med nærmeste leder eller annen overordnet. Intern varsling vil bare helt unntaksvis kunne falle utenfor varslingsretten etter § 2-4. I forarbeidene står det at dette gjelder «hvis de kritikkverdige forholdene tas opp på en helt utilbørlig måte som unødvendig skader samarbeidsklime, arbeidsmiljøet eller enkeltpersoner i virksomheten, for eksempel ved gjentatte grunnløse påstander rettet mot kolleger» (ibid.:40). Det å varsle verneombud eller tillitsvalgte vil imidlertid «alltid være en forsvarlig framgangsmåte» (ibid.:40). Det samme gjelder varsler til tilsynsmyndigheter.

Når varsling til offentligheten skal vurderes, vil forsvarlig grunnlag, intern varsling og allmennhetens interesse være de mest sentrale momentene i vurderinger av forsvar-

lighetskravet. I tillegg skal arbeidstakeren være i «aktsom god tro» om at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold. Til tross for at intern varsling er å regne som «den riktige måten» å ta opp kritikkverdige forhold på, åpnes det opp for unntak.

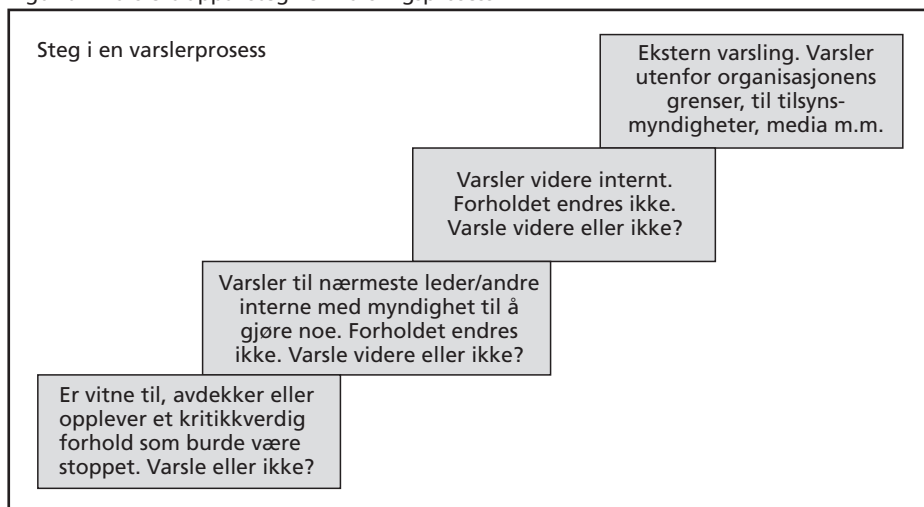
- For det første legges det vekt på at dersom arbeidstakeren har grunn til å tro at intern varsling vil være *uhensiktsmessig*, kan man varsle eksternt (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006):41). Dette vil være i de tilfeller der det er snakk om kriminelle eller andre alvorlige forhold.
- For det andre kan intern 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.

Hvis en arbeidsgiver mener at arbeidstakeren ikke varslet på riktig måte, er det arbeidsgiveren som må bevise dette (aml. § 2-4 (3)).

Varslingsprosessen viser til de ulike trinnene, illustrert i «varslertrappa» (figur 6.1). Denne varslertrappa er utviklet på bakgrunn av funn fra en rekke studier i Norge, som viser at norske arbeidstakere i all hovedsak går tjenestevei, eller varsler «forsvarlig» (Skivens & Trygstad 2007; Matthiesen et al. 2008; Trygstad 2010; Skivenes & Trygstad 2010; Trygstad et al. 2014; Trygstad & Ødegård 2015).

På hvert trinn er det ulike valg som arbeidstakeren står overfor. Hvis vedkommende velger å varsle, vil forholdene kunne bli rettet opp ved første gangs varsel. Da vil saken trolig kunne avsluttes. Alternativt vil varsleren oppleve at det ikke hjelper å varsle. Da må han eller hun vurdere å gå videre og varsle andre internt. Hvis det heller ikke hjelper, må varsleren overveie ekstern varsling – til tilsynsmyndigheter eller media.

Figur 6.1 Varslertrappa: steg i en varslingsprosess



De viktigste spørsmålene i dette kapittelet er:

- Hva er omfanget av kritikkverdige forhold?
- Varsler ansatte om kritikkverdige forhold?
- Hvem var ansvarlig for forholdet?
- Hvem varsler man til?
- Varsler arbeidstakerne alene eller sammen med andre?
- Hvorfor varsler man ikke?

6.2 Omfang av kritikkverdige forhold og varsling

I denne som i andre undersøkelser Fafo har gjennomført i løpet av de siste sju årene, har vi bedt arbeidstakere svare på følgende spørsmål:

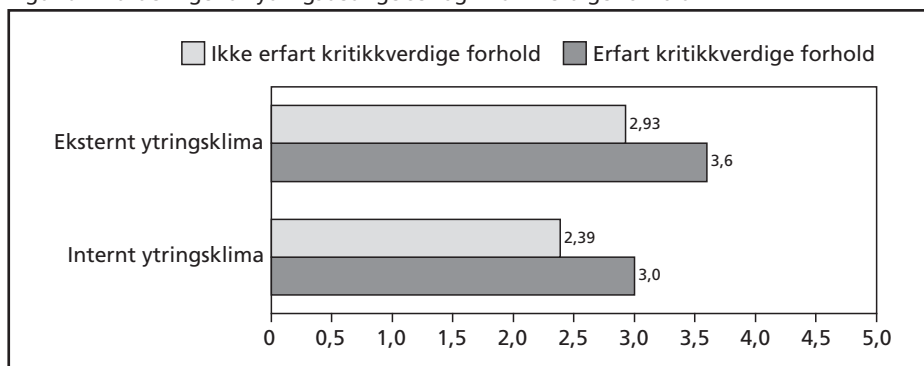
«Har du i løpet av de siste 12 månedene vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen din som burde være stoppet? Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser.»

21 prosent av de ansatte svarer bekreftende på dette spørsmålet. Det vil si at én av fem har erfart eller vært vitne til ett eller flere kritikkverdige forhold det siste året som burde være stoppet. Dette er en noe høyere andel enn det vi fant blant ansatte i privat

sektor i undersøkelsen blant norske arbeidstakere, der 16 prosent svarte bekreftende på dette spørsmålet (Trygstad & Ødegård 2016).

Ved nærmere analyser viser det seg at de som har erfart kritikkverdige forhold, vurderer de eksterne og interne yringsbetingelsene som signifikant dårligere enn andre. Dette framgår av figur 6.2. På en skala fra 1 til 5 betyr lavt tall at yringsbetingelsene vurderes som gode, mens høy skår viser at de vurderes som dårlige.

Figur 6.2 Vurderinger av yringsbetingelser og kritikkverdige forhold



Også i andre undersøkelser har det vært registrert at det å erfare kritikkverdige forhold har en negativ innvirkning på den enkelte arbeidstakeren. Miceli og medforfattere (2012) skriver at kritikkverdige forhold assosieres med demoralisering og negative signaler. De som erfarer kritikkverdige forhold, vurderer også organisasjonen som mindre støttende og rettferdig enn andre (Miceli et al. 2012:942). Forfatterne konkluderer imidlertid med at dersom både det kritikkverdige forholdet og budbringeren blir håndtert på en adekvat måte, blir de negative effektene minimalisert eller de forsvinner (ibid.). Resultatene i figur 6.2 kan derfor brukes til å underbygge viktigheten av å gripe fatt i kritisk informasjon tidlig, at det er «tillatt» for arbeidstakere å si fra om ting som ikke fungerer, slik at det ikke blir behov for å varsle. Eller som en kommunepolitiker fra en av de kommunene vi har vært på besøk i, uttrykker det:

Dersom arbeidstakerne føler at det er trygt og godt å si fra om forhold internt, så vil ikke sakene vokse og etter hvert kunne bli gjenstand for varsling. Man vil rett og slett unngå problemer ved å bedre yringsklimaet på arbeidsplassen. (politiker)

Et annet sitat som også illustrerer problemet med at saker utvikler seg, er:

Det var en ansatt som varslet om vold mot bruker. Vedkommende hadde forsøkt å si fra flere ganger til sin leder uten at noe skjedde. Til slutt ble det en avissak ut av det. Jeg vet at varsleren også snakket med tillitsvalgt før vedkommende gikk ut i avisa. (representant for de ansatte)

Men tilbake til dem som har erfart eller vært vitne til et kritikkverdige forhold. De fikk også oppfølgingsspørsmål om hva saken(e) gjaldt, og om vedkommende varslet. Respondentene fikk velge mellom en rekke kritikkverdige forhold (se tabell 6.1).¹⁷ Det var også anledning til selv å skrive inn hva forholdet gjaldt.

Av dem som har erfart ett eller flere kritikkverdige forhold, svarer seks av ti at de varslet om det siste kritikkverdige forholdet. Dette er en høyere andel enn det vi fant i Fafo 2016, der 53 prosent hadde varslet om kritikkverdige forhold. Men det betyr samtidig at fire av ti ansatte i kommuner og fylkeskommuner lot være å varsle. Hva som er årsakene til det, kommer vi tilbake til i slutten av kapittelet.

I tabell 6.1 ser vi hvilke kritikkverdige forhold arbeidstakerne har vært vitne til, avdekket eller opplevd, samtidig som vi angir hvilke forhold det ble varslet om den siste gangen.

Tabell 6.1 Type erfarte kritikkverdige forhold og hva det sist ble varslet om de siste tolv månedene. Prosent.

	Kritikkverdige forhold (N = 231)	Varslet om sist (N = 133)
Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	44	16
Annen trakassering/mobbing av kolleger*	35	16
Brudd på etiske retningslinjer	25	10
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten	20	11
Forhold som kan medføre fare for liv og helse	17	12
Behandling av brukere som strider mot gjeldende lovverk	16	7
Brudd på lovpålagt taushetsplikt	12	2
Vold eller urettmessig maktmisbruk mot bruker	8	3
Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn	6	3
Uakseptable lønns- og arbeidsvilkår (sosial dumping)	5	3
Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter	5	2
Bruk av rusmidler på jobb	5	2
Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn / seksuelle legning	2	1
Bruk av ulovlige kjemikalier / ulovlig utslipp av miljøgifter	2	1
Korrupsjon	1	
Andre forhold	6	6
Vet ikke		5
Sum		100

* «Annen» trakassering/mobbing brukes her fordi vi har konkrete svaralternativer om trakassering på bakgrunn av etnisitet og livssyn, samt på grunn av kjønn / seksuell legning.

¹⁷ Dette er i hovedsak de samme alternativene som er brukt i flere undersøkelser om varsling de siste årene.

I likhet med hva vi fant i Fafo 2016, er det «destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» som er det mest erfarte kritikkverdige forholdet. Videre er det «trakassering/mobbing av kolleger» (35 prosent) som er nummer to på lista, etterfulgt av brudd på etiske retningslinjer (25 prosent). I den andre enden av skalaen finner vi korrupsjon, som kun utgjør 1 prosent av andelen som hadde erfart eller vært vitne til kritikkverdige forhold. Samtidig er dette et forhold som mange ser på som «lett» å varsle om, ifølge våre kvalitative intervjuer.

Vi ser at både når det gjelder omfanget av kritikkverdige forhold og hva det faktisk varsles om, kan en ganske stor andel grupperes inn under paraplyen «psykososiale arbeidsmiljøproblemer». I tråd med figur 4.2 (se kapittel 4) vil denne type forhold gjerne være kjennetegnet av større grad av subjektivitet og ulike oppfatninger. Å varsle om konflikter/trakassering framstår både her og i annen forskning (se Trygstad et al. 2014 for en gjennomgang) som vanskelig, spesielt dersom nærmeste leder er involvert. Det er også mange som synes det er vanskelig å skille mellom en personalkonflikt og trakassering (les mer om denne problemstillingen i kapittel 4). Det vil derfor tidvis være mer krevende å få støtte for at et forhold faktisk er kritikkverdig.

Videre vil det i noen av disse sakene være snakk om forhold som har rammet *den* personen som har erfart forholdet og som har varslet, og ikke nødvendigvis kolleger. Hvis så er tilfelle, vil det kunne være mer riktig å omtale denne personen som skadelidende eller potensielt skadelidende, framfor varsler (jf. Brown 2013, se figur 1.2, kapittel 1). I undersøkelser blant arbeidstakere har vi vektlagt spørsmål om «annen mobbing/trakassering av kolleger». Vi kan imidlertid ikke utelukke at dette har blitt tolket annerledes, altså som et forhold som har rammet en selv. Uansett er forhold som berører trakassering, ressurskrevende, og det er et eksempel på saker som de fleste av våre informanter opplever som svært vanskelige. Her er to eksempler fra våre kvalitative intervjuer. Den ene viser til hvordan denne type saker håndteres, mens den andre viser til en konkret hendelse:

Vi går inn og snakker med ansatte, vi ser på ting som er skrevet. Vi sier til leder at vedkommende må kunne dokumentere at det er en personalsak. Vi opererer på faglig uavhengig grunnlag. Vi skal operere autonomt. Vi forsøker å gi de rette råd etter beste skjønn. Det har skjedd at vi har måttet involvere leder over den aktuelle leder. (sentral varslingsmottaker)

Vi fikk en påstand om seksuell trakassering fra en leder. Vi hadde dialog med enhetsleder og andre ledere, samt hovedverneombudet. Dette viste seg ikke å være en stor sak. Det ble brukt et språk som ble misforstått, og det kokte ned til lite. Vedkommende sto igjen alene og innrømmet at det ikke var en sak. (representant for de ansatte)

Samtidig har flere av informantene vi har intervjuet, også kjennskap til saker, enten direkte eller indirekte, der de mener det varslede forholdet faktisk har vært en trakasseringssak.

Har varslet / ikke varslet – hva avgjør?

Hva er det som øker sannsynligheten for å varsle? Er det slik at menn varsler mer enn kvinner, eller er det motsatt? Varsler ansatte uten lederansvar mer enn ansatte som har en lederposisjon? Gjennom lineære regresjoner kan vi se hvilke faktorer som er viktige for om de ansatte i kommuner og fylkeskommuner varsler eller ikke. Det viser seg at

- arbeidstakere med høy utdanning varsler mindre enn de med lav utdanning
- kvinner varsler mer enn menn¹⁸

Det er muligens noe overraskende at arbeidstakere med høy utdanning varsler *mindre* enn de med lav utdanning. En forklaring kan være at arbeidstakere med høy utdanning søker andre løsninger enn å varsle for å rette opp i et forhold. De er oftere strategisk plassert i hierarkiet, noe som gir muligheter til uformelt å gjøre ledere oppmerksomme på det kritikkverdige forholdet (Trygstad & Ødegård 2016). En annen forklaring kan være at de i større grad frykter for at det å varsle vil kunne virke negativt inn på egen karriereutvikling.

Det kan også i utgangspunktet være uventet at kvinner varsler *mer* enn menn, siden de ofte er mer forsiktige med å ytre seg i offentligheten. Tidligere forskning viser at det er mange varslere i helse- og omsorgssektoren, som jo er kvinnedominert (Trygstad et al. 2014). Dette henger sannsynligvis sammen med at disse arbeidstakerne er vant til å forholde seg til avviksrapporteringer.

6.3 Hvem var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet?

De som har svart at de har vært vitne til ett eller flere kritikkverdige forhold, har fått oppfølgingsspørsmål om hvem som var hovedansvarlig for det siste kritikkverdige forholdet som det ble varslet om. Som fordelingen under viser, svarer majoriteten at det er en leder som bærer ansvaret (65 prosent svarer at enten nærmeste leder, annen leder eller toppleder var ansvarlig). Dette er i tråd med funnene fra den representative undersøkelsen blant norske arbeidstakere – Fafo 2016 (Trygstad & Ødegård 2016).

¹⁸ Se vedlegg for fullstendige analyser på www.fafo.no.

- Underordnet/kolleger: 31 prosent
- Nærmeste leder: 36 prosent
- Annen leder: 12 prosent
- Toppledelsen: 17 prosent
- Andre: 4 prosent

Tidligere undersøkelser har vist at dersom den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet er sjefen, kan det være mer risikofylt å varsle enn hvis den ansvarlige er en kollega eller en underordnet. Det vil si at faren for gjengjeldelse/represalier som følge av varslingen er større (Trygstad 2010; Skivenes & Trygstad 2015). Dette kan illustreres med et sitat fra et av våre intervjuobjekter:

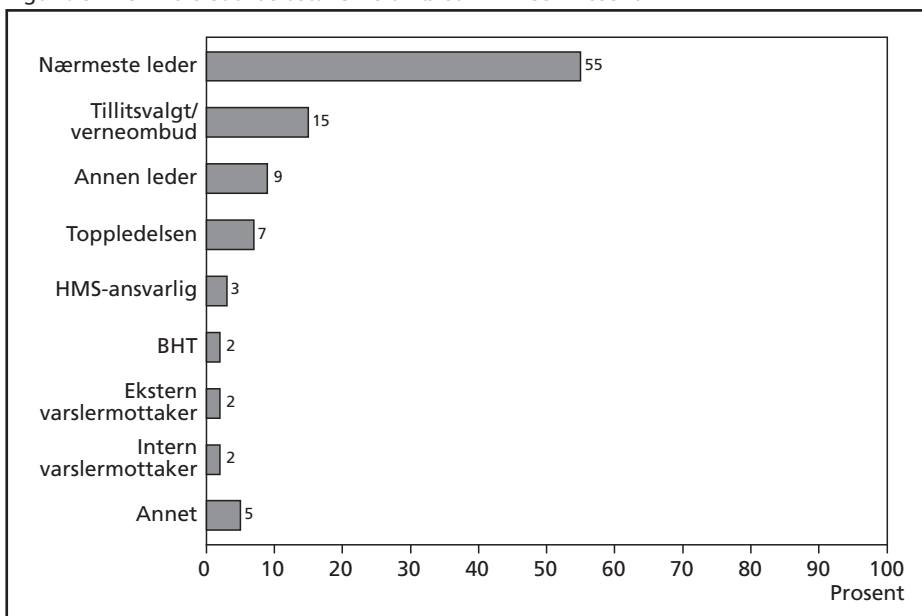
Det er mye vanskeligere å varsle om dårlig fungerende leder. Jo høyere opp problemet sitter, jo vanskeligere blir det. (representant for de ansatte)

6.4 Hvem varsler arbeidstakerne til?

De som svarte ja på at de hadde varslet, ble spurt om hvem de hadde varslet til først. Fordelingen i figur 6.3 er i tråd med resultatene i flere andre nasjonale og internasjonale undersøkelser: Arbeidstakere følger linja når de varsler. Det vil si at ansatte i kommuner og fylkeskommuner varsler forsvarlig. Ingen i vårt utvalg varslet til media første gang.

Sju av ti varsler til en leder først. Det store flertallet (55 prosent) har gått til nærmeste leder, deretter følger tillitsvalgt/verneombud (15 prosent). Ifølge undersøkelsen som er besvart av kommuner/fylkeskommuner, er det 10 prosent av disse som svarer at arbeidstakerne kan varsle til et eksternt mottak. Det er forklaringen på den lave andelen blant arbeidstakerne (2 prosent) som svarer at de har varslet til en ekstern varslingsmottaker. Det er 33 prosent av kommunene/fylkeskommunene som oppgir å ha et internt varslingsmottak. Likevel er det bare 2 prosent av de ansatte som har brukt et slikt i forbindelse med varsling. Det er ingen som svarer at de har gått til tilsynsmyndighetene først, selv om det alltid vil bli regnet som forsvarlig varsling. I kontakt med eksempelvis Arbeidstilsynet er det også mulig å få råd og veiledning om videre framgangsmåte uten å måtte stå fram. Blant dem som har valgt «annet», finner vi blant annet arbeidstakere som har varslet politikere. Vi vet fra tidligere forskning at det å varsle politikere kan være en effektiv kanal for å oppnå oppmerksomhet rundt og endring av en sak eller praksis, men det er altså lite utbredt (Skivenes & Trygstad 2016). I den omtalte studien svarte drøye seks av ti kommunepolitikere at de hadde mottatt varsler om kritikkverdige forhold fra ansatte i kommunen de siste tolv månedene. Dette indikerer at dette ikke er en uvanlig varslingsvei.

Figur 6.3 Hvem varslet arbeidstakerne til først? N = 133. Prosent.



Blant våre fire casekommuner har to opprettet et eget varslersekretariat. I begge kommunene har disse sekretariatene hatt tre til fire saker i løpet av det siste året. Dette underbygger det vi påpekte over, at majoriteten av arbeidstakerne varsler i linja.

Forskning viser at det å ha tilgang på mange kanaler for varsling er positivt (Brown et al. 2016; Olsen 2014). Dette påpeker også våre informanter. Samtidig kan det føre til at ledelsen mister oversikten over hvor mange varslingssaker det egentlig er i kommunen. Det er selvfølgelig spesielt utfordrende i større kommuner. Blant våre informanter var det ingen som hadde full oversikt, nettopp fordi det skal være mulig å varsle til flere. Og dersom saken blir løst på laveste mulige nivå (nærmeste leder), vil saken være «ute av systemet».

Vi får inn veldig få varslingssaker. Jeg håper jo selvsagt at saker løses i linja, men jeg vet jo ikke. Det kan hende vi har varslingssaker som sirkulerer i systemet og ikke blir skikkelig grepet fatt i, men dette vet vi ikke. (leder)

I de to kommunene hvor man har etablert et varslingssekretariat, blir vi fortalt at sakene er få, tre til fire i året. Her er et eksempel:

Vi har vel hatt fire saker det siste året. De har gått direkte til oss. Men noen har tatt kontakt og sagt at da må vi vel gå videre med dette i linja, men det trenger de jo ikke. Men de har vel trolig tatt det i linja. Vi *håper* jo at man tar en del saker i linja.

Hvor mange som eventuelt varsler i linja, hva varslene dreier seg om, og hvordan de håndteres, mangler informantene i alle de fire kommunene gode svar på. I en av kommunene som har varslersekretariat, er det ulike oppfatninger om hvordan dette vurderes blant ansatte. Noen beskriver sekretariatet som en sikkerhetsventil, der varslere kan ringe og «luften seg», mens andre forteller at det er diskusjoner om hvorvidt sekretariatet håndterer saker på en objektiv måte. Sekretariatet består av tre medlemmer, der én er advokat. Ett av medlemmene sier dette om habilitet:

Men jeg mener altså at det ikke er noe problem. Men noen saker er mer vriene enn andre. Arbeidsmiljø. Det er jo noen saker som begynner med at leder tar kontakt med oss i kommuneadvokaten. Så tar den ansatte kontakt med varslersekretariatet fordi vedkommende føler seg trakassert. Da må vi passe på at vi trår riktig. Kommuneadvokaten skal jo bistå ledere, lage et løp. Hvis varsleren da føler seg trakassert, så kan det bli litt vanskelig. Vi sørger jo for at det ikke er samme person som er inne på begge sider, men kan hende er dette mer uklart utad.

Andre informanter omtaler dette på denne måten: «Det er ikke sikkert at de er inhabile, men de kan lett oppfattes som det. Vet ikke om ansatte føler at sekretariatet er uhildet.» Vi vet fra tidligere forskning at dette ikke er unikt for denne kommunen. Også i andre kommuner der man har etablert et internt varslersekretariat, har det vært diskusjoner knyttet til sekretariatets grad av objektivitet i håndtering av saker (Trygstad & Ødegård 2015).

Det forekommer også at ansatte varsler til politikere i kommunen. På dette området er det svært ulike erfaringer, blant annet som følge av kommunestørrelse. Sakene kan ofte dreie seg om konsekvenser av budsjettvedtak og omorganiseringer. Flere av våre informanter forteller at i disse tilfellene vil varsleren helst ikke stå fram, noe som gjør det vanskelig å bringe saken videre. Det oppfordres da til å ta saken i linja eller ta kontakt med tillitsvalgte eller verneombud.

Administrasjonen er veldig opptatt av at vi går tjenestevei. Hadde vi tatt direkte kontakt med politikere, så ville det bli oppfattet som tysting. Men det hender at politikere tar kontakt med meg. (representant for de ansatte)

Vi bruker politikerne både formelt og uformelt. Begge veier benyttes, og det er godtatt. Av og til er det helt nødvendig. (representant for de ansatte)

Jeg kan ikke ta uformell kontakt med de ansatte for å få informasjon. Kan ikke bruke det til noe og har ingen mulighet til å «løse saken i gangen». Men vi kan gå til representanter for de ansatte, og vi har kontakt med fagforeningene. (politiker)

Noen hadde også erfaring med at det ble varslet til brukere eller pårørende, og at forholdet kom fram i offentligheten via dem:

I noen tilfeller har jeg lest avisoppslag der jeg har tenkt at her har nok noen snakket sammen. Det kan være greit. Men det er ikke greit hvis man planter unødvendig bekymring hos de pårørende. (leder)

Hvordan ble varselet fremmet? Reglene i arbeidsmiljøloven hindrer ikke anonym varsling. Det å kunne varsle anonymt gjør det mulig å si fra om kritikkverdige forhold uten at saken blir slått opp i avisen, uten at medarbeideren som har reagert på et forhold, må målbære og stå bak kritikken, og uten at det er kjent i virksomheten at noen har tatt opp saken. Baksiden av medaljen er at varslingen vil være hemmelig, og det vil være vanskelig å gjennomføre undersøkelser (Trygstad et al. 2014). Fordelingen av hvordan varselet ble fremmet blant de ansatte i kommuner og fylkeskommuner er som følger:

- 60 prosent varselet åpent (både skriftlig og muntlig).
- 29 prosent varselet muntlig, men ba om at identiteten skulle skjules utad.
- 4 prosent varselet anonymt.
- 3 prosent varselet skriftlig, men ba om at identiteten skulle skjules utad.
- 4 prosent er usikre på hvordan det siste varselet ble fremmet.

Som nevnt er det mer problematisk å undersøke en sak der varsleren er anonym eller har bedt om konfidensialitet. Identiteten kan bli avslørt i prosessen eller på annen måte komme fram. På spørsmål til dem som hadde varslet anonymt eller konfidensielt, så svarer 19 arbeidstakere at identiteten ble skjult gjennom hele prosessen, mens 13 stykker seinere sto åpent fram. Fire svarer at de ble ufrivillig identifisert, mens elleve er usikre på om de ufrivillig ble identifisert eller ikke.

Våre informanter i kommunene synes også at anonym varsling er vanskelig å forholde seg til. Det påpekes at anonym varsling kan skape store problemer for den det varsles om, fordi det blir umulig å få til en ordentlig kontradiksjon. Noen mener at det er bedre å varsle anonymt enn ikke å gjøre noe i det hele tatt. Andre synes det er feigt:

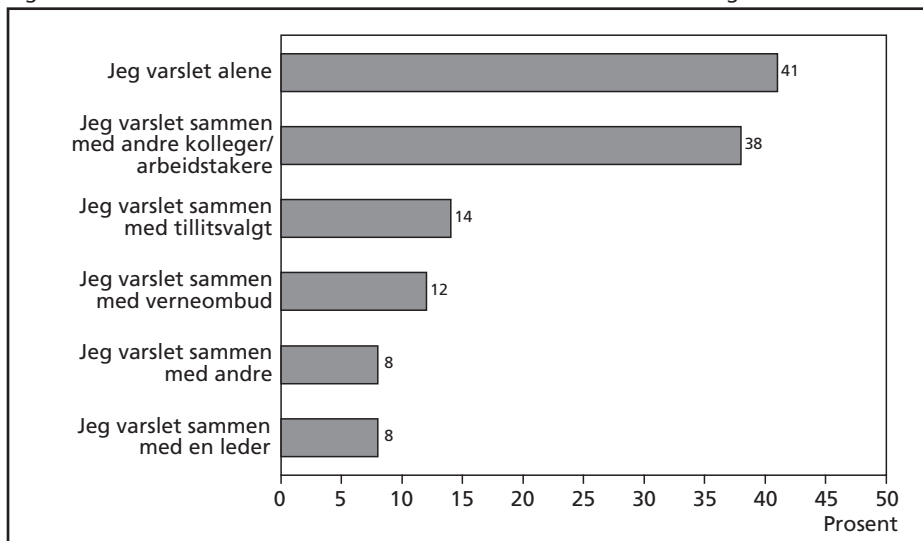
Jeg synes det er veikt og feigt å varsle anonymt. Kan også bidra til ryktespredning. Mener man noe, så må man stå for det. (leder)

En virksomhetsleder hadde opplevd at det ble varslet anonymt til media. Konklusjonen var at det ikke var så farlig, for da ble det både diskusjon om temaet og anledning til å reflektere over hvordan man bør gå fram i slike saker.

6.5 Varsler arbeidstakerne alene eller sammen med andre?

Et annet oppfølgingsspørsmål til varslerne var om de hadde varslet alene eller sammen med andre. Vi ser at fire av ti har varslet alene, og nesten like mange har varslet sammen med andre kolleger/arbeidstakere. Man kan eksempelvis ha varslet både sammen med en kollega og en tillitsvalgt.

Figur 6.4 Om man varslet alene eller sammen med andre. Flere svar mulig. N = 133. Prosent.



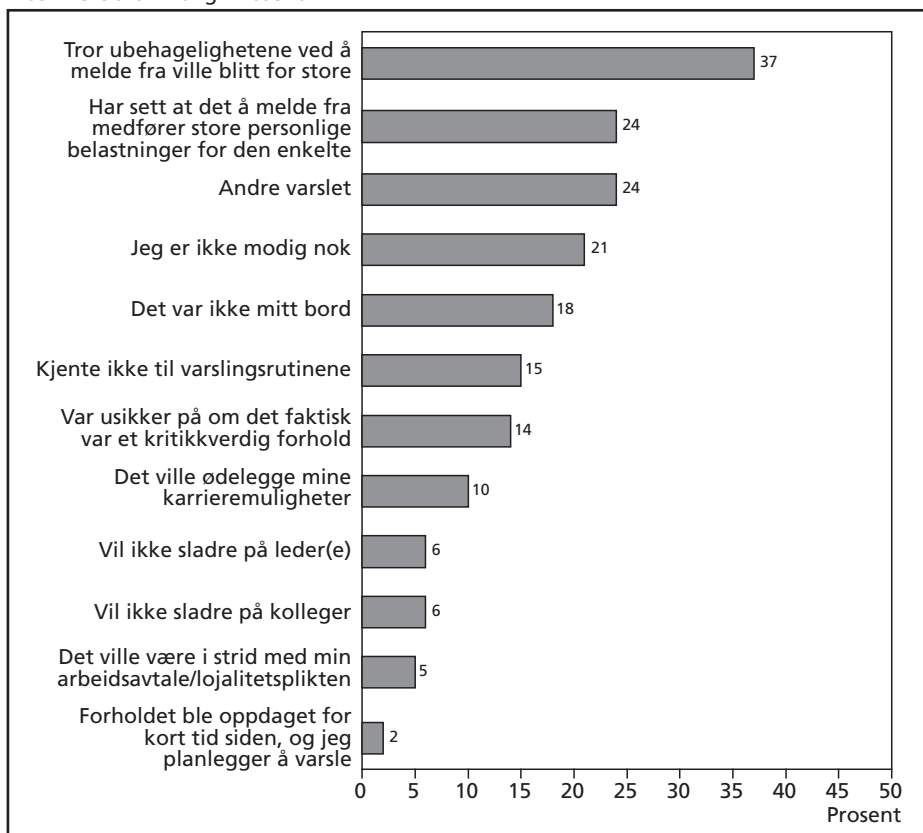
6.6 Hvorfor varsler man ikke?

60 prosent av ansatte som har erfart eller vært vitne til et kritikkverdig forhold som burde ha vært stoppet, har varslet om dette. Det innebærer samtidig at 40 prosent har latt være å varsle. Spørsmålet er hvorfor dette skjer? De som *ikke* hadde varslet om et kritikkverdig forhold, fikk spørsmål om sin begrunnelse for å unnlate å varsle.

Fra andre undersøkelser vet vi at en viktig grunn for å unnlate å varsle er frykt for represalier (Skivenes & Trygstad 2012; Trygstad et al. 2014; Fafo 2016). Det samme er tilfellet i denne undersøkelsen (se figur 6.4). Vi gjør oppmerksom på at antallet blir lite når vi bryter ned utvalget slik. Vi velger likevel å gjengi prosentandelene. De tre viktigste begrunnelsene er at man tror at ubehagelighetene ved å melde fra ville blitt for store (37 prosent), og at man har sett at det å melde fra medfører store personlige

belastninger for den enkelte (24 prosent). Vi ser imidlertid også at like mange (24 prosent) svarer at andre varslet. Ansatte fikk muligheten til å velge flere alternativer, så det kan være flere parallelle begrunnelser for å la være å varsle.

Figur 6.5 Begrunnelser for hvorfor arbeidstakere ikke har varslet om kritikkverdige forhold. N = 89. Flere svar mulig. Prosent.



Vi ser også at det er noen som unnlot å varsle fordi de var usikre på om det faktisk var et kritikkverdig forhold.

Sammenlikner vi disse begrunnelsene med svarene fra Fafo 2016, er det i stor grad det samme mønsteret vi ser her. Når det gjelder begrunnelsen «tror ubehagelighetene ville blitt for store», finner vi en signifikant sammenheng mellom dem som svarer dette, og fravær av varslingsrutiner der man jobber. 46 prosent av dem som ikke har varslingsrutiner, svarer at de tror ubehagelighetene ville blitt for store. Den tilsvarende andelen for dem med varslingsrutiner er 23 prosent.

Blant representanter for de ansatte er det flere av våre informanter som mener at de tror arbeidstakerne varsler for lite. Her er et eksempel:

De burde fått flaxlodd. Det må bli en kultur der man blir premiert for å si fra. Man må selge inn en forståelse for hvor viktig dette er. (representant for de ansatte)

6.7 Oppsummering

- ✓ 21 prosent av de ansatte i kommuner og fylkeskommuner hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen sin som burde vært stoppet.
- ✓ Seks av ti varslet om forholdet. Dette er en høyere andel enn i yrkesbefolkningen for øvrig (53 prosent).
- ✓ «Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» er det mest erfarte kritikkverdige forholdet, etterfulgt av trakassering/mobbing av kolleger og brudd på etiske retningslinjer.
- ✓ Arbeidstakere med høy utdanning varsler mindre enn de med lav utdanning, mens kvinner varsler mer enn menn.
- ✓ 65 prosent av varslerne svarer at enten nærmeste leder, annen leder eller toppleder var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet.
- ✓ 55 prosent har varslet til nærmeste leder først. Deretter følger tillitsvalgt/verneombud (15 prosent).
- ✓ 60 prosent varslet åpent (både skriftlig og muntlig), og fire av ti varslet alene.
- ✓ Hvorfor varsles det ikke? 37 prosent begrunner sin taushet med at de tror at ubehagelighetene ved å melde fra ville blitt for store. Videre er det 24 prosent som svarer at de har sett at det å melde fra medfører store personlige belastninger for den enkelte.

7 Hva skjer med saken og varsleren?

Forskning viser at det er mer effektivt å varsle i Norge enn i andre land, og at varsler straffes i mindre grad enn det det rapporteres om i internasjonale studier (Trygstad et al. 2014). Men heller ikke i Norge er det risikofritt å varsle. I dette kapittelet skal vi se på hva som skjer med varslerne i kommunesektoren. Vi stiller også spørsmål om de ville ha varslet igjen dersom det skulle bli aktuelt.

Innledningsvis presenteres resultatene på spørsmål om hva som skjer med *saken* det varsles om. Det er avgjørende å få informasjon om kritikkverdige forhold/hendelser slik at disse kan rettes opp. Det springende punktet er derfor hva ledere gjør med informasjon om denne type hendelser. Hovedspørsmålene i dette kapittelet er:

- Hva skjer med saken det varsles om?
- Hva skjer med arbeidstakerne som varsler?
- Hva skjer med den/de det varsles om?
- Vil man varsle igjen?

7.1 Hjelper det å varsle?

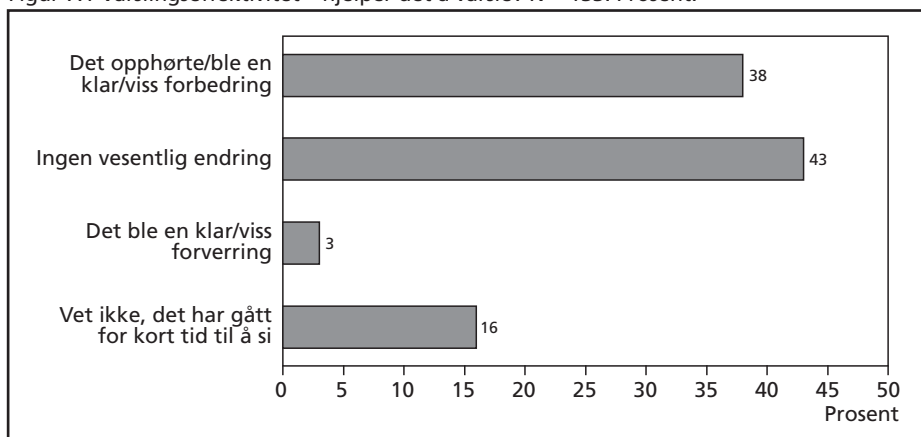
Varslingseffektivitet viser til om det hjelper å varsle, om forholdet endres til det bedre.

De arbeidstakerne som har varslet, har fått spørsmål om hva som skjedde med saken: Opphørte det kritikkverdige forholdet? Ble det en forbedring eller snarere en forverring? Svarene er vist i figur 7.1.

Til sammen er det en andel på 38 prosent som mener at det hjalp å varsle. Samtidig er det verd å merke seg at bare 12 prosent rapporterer at det kritikkverdige forholdet opphørte. 8 prosent mener at det ble en klar forbedring, mens 18 prosent svarer at det ble en viss forbedring (ikke vist). Hele 43 prosent av de ansatte i kommunesektoren sier at varslingen ikke førte til vesentlig endring av det kritikkverdige forholdet. Det kan være flere grunner til det. Vi trekker fram tre. For det første kan det være at forholdet er under utredning eller utbedring, uten at arbeidstakeren som varslet, har fått tilbakemelding om dette. Som vi omtalte i kapittel 5, viser analysen av varslingsrutinene til 50 kommuner at 32 av dem ikke inneholder informasjon om hvilken tilbakemelding som

skal gis til varsleren. For det andre kan det være at det er uenighet mellom varsleren og mottakeren av varselet om det faktisk er snakk om et kritikkverdig forhold som bør håndteres, eller ikke. Og for det tredje kan det være at varslingsmottakeren ikke håndterer det varslede forholdet på en adekvat måte.

Figur 7.1 Varslingseffektivitet – hjelper det å varsle? N = 133. Prosent.¹⁹



Det er bare en liten andel på 3 prosent som mener at forholdet ble forverret, mens 16 prosent svarer at det har gått for kort tid siden varselet ble fremmet, til å kunne konkludere. Funnene samsvarer med det vi fant i Fafo 2016 (hele arbeidslivet), som viste en varslingseffektivitet omtrent på samme nivå som det vi finner i kommunesektoren.

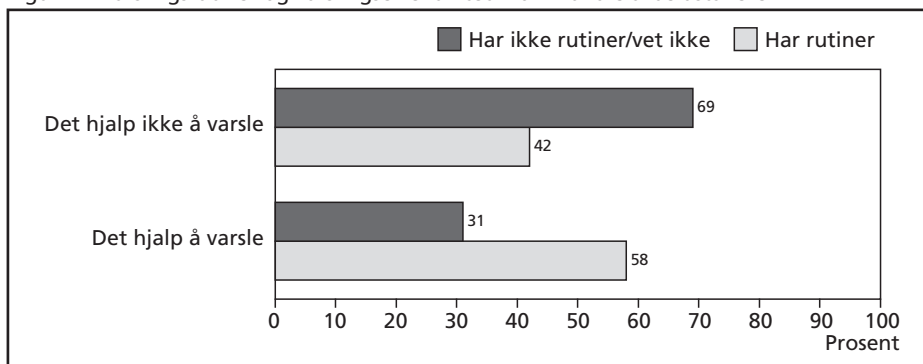
Antallet varslere er såpass lite at det begrenser hvilke analyser vi kan gjøre. Gjennom en multivariat analyse der vi kontrollerer for trekk ved både virksomheten og varslerne, som eksempelvis antall ansatte, tilstedeværelse av varslingsrutiner og varslernes utdanning og kjønn, er det kun én positiv sammenheng vi finner. Dette er varslingsrutiner. Det vil si at etablerte varslingsrutiner gjør det mer effektivt å varsle. I figur 7.2 har vi synliggjort dette ved å dele inn svarene i figur 7.1 på en litt annen måte. De som svarer at det hjalp å varsle, er samlet i én gruppe, mens de som svarer at ingen ting skjedde, eller at forholdet ble forverret, er samlet i en annen gruppe. Her har vi utelatt dem som svarer at det har gått for kort tid til å si.

Forskjellene er markante og signifikante og bekrefter funn fra andre undersøkelser både i Norge og i andre land.

Fra våre kvalitative intervjuer i de fire kommunene som inngår i denne undersøkelsen, var det få eksempler på hvordan en varslingssak hadde blitt løst – altså om et kritikkverdigforhold var blitt rettet opp. Forklaringen er i hovedsak at informantene hadde kjennskap til få varslingssaker og hvordan disse var blitt håndtert.

¹⁹ I figur 7.1 er ulike svaralternativer slått sammen på grunn av lite utvalg.

Figur 7.2 Varslingsrutiner og varslingseffektivitet. Kommunale arbeidstakere. N = 111.



Her gjengir vi imidlertid et sitat som kan være et godt eksempel på at en kommunal virksomhet klarte å jobbe fram konkrete forbedringer som følge av et varsel:

Etter et varsel om kritikkverdige forhold ble det satt ned en gruppe som diskuterte problemstillingen systematisk, og som verifiserte deler av varselet. Verneombud og ledere ble trukket inn, og vi jobbet videre med kontradiksjon. Jeg var opptatt av å gi informasjon om og status for prosessen. Varslingen førte til konkrete endringer. (leder)

7.2 Hva skjer med arbeidstakerne som varsler?

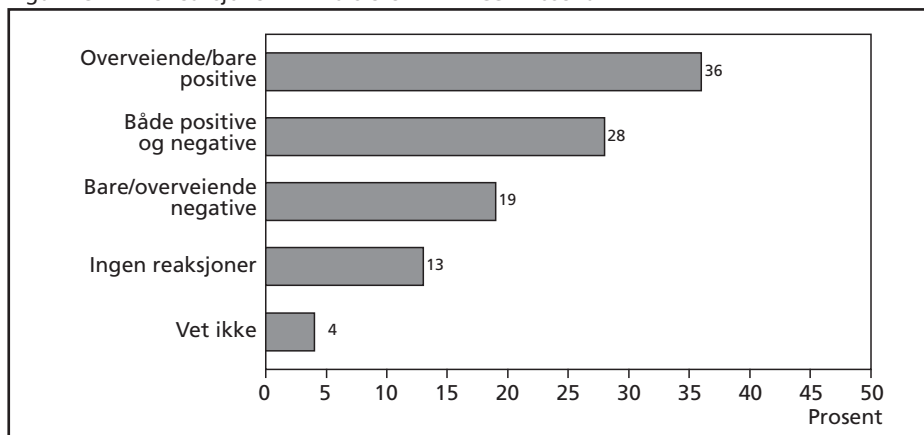
I kapittel 6 viste vi at 60 prosent av dem som hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold, hadde varslet om dette. Her reiser vi spørsmålet om hva slags reaksjoner varsleren fikk. Det er, ifølge arbeidsmiljøloven, ulovlig å sanksjonere mot varslere, og de skal vernes mot gjengjeldelse. Samtidig kan det være uklart hva som ligger i begrepet «gjengjeldelse», og det kan være mange og nærmest usynlige måter å sanksjonere varslere på.

Tidligere undersøkelser har vist at det er mer risikabelt å varsle om et forhold der sjefen er ansvarlig, enn når det er en underordnet eller en kollega (Skivenes & Trygstad 2010, 2015; Trygstad & Ødegård 2016).

Til sammen var det 36 prosent av varslerne som hadde fått positive reaksjoner som følge av varslingen. Det var 26 prosent som hadde mottatt bare positive reaksjoner. I den andre enden av skalaen var det 6 prosent som hadde fått bare negative reaksjoner, og 13 prosent overveiende negative reaksjoner. Til sammen var det altså 19 prosent som 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.

Figur 7.3 Hvilke reaksjoner fikk varsleren? N = 133. Prosent.



Hvis vi sammenlikner med den representative undersøkelsen blant norske arbeidstakere (Trygstad & Ødegård 2016), var det en noe høyere andel som fikk positive reaksjoner blant de ansatte i kommuner og fylkeskommuner enn i arbeidslivet for øvrig (29 prosent hadde fått positive reaksjoner i den undersøkelsen). Motsatt var det en lavere andel som ble utsatt for sanksjoner i kommunesektoren sammenliknet med arbeidslivet for øvrig (25 prosent).

I 2010 ble det også gjennomført en undersøkelse blant norske arbeidstakere der 55 prosent svarte at de fikk positive reaksjoner (Trygstad 2010). Utviklingen ser derfor ut til å gå i feil retning, også i kommunesektoren.

Sanksjonering av varslere er noe som vekker både bekymring og oppmerksomhet. Det kan dreie seg om advarsler, at man blir fratatt arbeidsoppgaver, eller at man opplever å bli mobbet. De arbeidstakerne som hadde svart at de fikk enten positive eller negative reaksjoner, fikk oppfølgingsspørsmål om type reaksjoner. Når det gjelder positive reaksjoner, svarer arbeidstakerne:

- Jeg fikk positive tilbakemeldinger fra leder. (29 stykker)
- Jeg fikk positive tilbakemeldinger fra kolleger. (32 stykker)

Ingen har svart at de har fått utvidet ansvarsområdet, blitt forfremmet eller fått lønnstillegg eller annen økonomisk belønning som følge av varslingen. Når det gjelder negative reaksjoner, er de hyppigst erfarte:

- Jeg ble refset og irettesatt av leder. (tolv stykker)
- Jeg ble utestengt fra arbeidsfellesskapet. (seks stykker)
- Jeg ble fratatt arbeidsoppgaver. (seks stykker)
- Jeg opplevde reaksjoner så sterke at jeg ble sykemeldt. (fem stykker)

Vi finner også eksempler på at arbeidstakere svarer at de ble mobbet, og at de fikk ødelagt sine karrieremuligheter i kommunen, men i antall er dette få. Det er likevel ingen som ble suspendert, fikk oppsigelse, eller som sa opp sin stilling på grunn av de negative reaksjonene. De som svarte at de fikk negative eller blandede reaksjoner da de varslet siste gangen, har fått oppfølgingsspørsmålet: Har sanksjonene eller reaksjonene vært så negative at du mener det gir eller ga deg grunnlag for å søke om vern mot gjengjeldelse? 6 stykker svarer ja, 41 nei, mens 15 svarer at de er usikre.

Fra våre kvalitative intervjuer i de fire kommunene som ble undersøkt i forbindelse med dette prosjektet, er det begrenset kjennskap til om varslere på en eller annen måte har blitt sanksjonerte. I større kommuner har man gjerne ikke kunnskap om hva som skjer i andre deler av organisasjonen enn den man selv tilhører, med mindre det blir en større sak eller at den tilflyter offentligheten. Det pekes også på at eventuelle sanksjoner gjerne er skjult, det vil si at de kommer i form av manglende opprykk, at man fratras enkelte oppgaver eller ansvarsområder. Ett eksempel er en varslere som i ettertid fikk mye dårligere tid til arbeidsoppgavene enn kollegene sine. Et annet eksempel går på dårlig uttelling i lønnsoppgjøret:

Det var en sak i kommunen der en ansatt varslet. Det mener jeg fikk konsekvenser for vedkommende i ettertid i form av manglende tillegg i lønnsforhandlingene. (representant for de ansatte)

Jeg husker det var en ansatt som ikke fikk gehør hos nærmeste leder, og som gikk videre med saken til en kommunaldirektør. Vedkommende fikk så hatten passet. Da hadde vi en gjennomgang av regelverket med alle kommunaldirektørene. Men det er den ene gangen jeg har hørt om at det å varsle har fått konsekvenser. (leder)

I mindre kommuner kan det også være snakk om å bli utstengt fra sosiale sammenhenger utenfor jobben, noe som er vanskelig å konkretisere og gripe fatt i. Som en representant for de ansatte uttrykte det: «Følgene av å ta tak i en sak er udefinerbare.» Det er heller ikke utenkelig at varslere som har opplevd å bli sanksjonert mot, rett og slett har sluttet i jobben og/eller kommunen. I spørreundersøkelsen var det mulig å skrive inn kommentarer. En av kommentarene viser nettopp til at arbeidstakeren sluttet i forrige jobb:

Jeg prøvde å varsle på min forrige jobb. Det ble svært ubehagelig og oversett fra ledelsens side – her dreide det seg også om etikk og moral i forhold til brukere. For

meg av alvorlig karakter. Dette var på et sykehjem, hvor ledelsen feiget ut. Jeg valgte å slutte. (kommunal arbeidstaker)

Det er varierende erfaringer med hvordan varslingssaker og oppfølgingen av disse fungerer (se også kapittel 8). Informasjonsflyten er en viktig del av dette, altså i hvilken grad varslinger blir kjent utenfor virksomhetens grenser, hva som gjøres med saken, hvordan varsleren behandles, og hvordan saken eventuelt «lukkes». Å skille sak og person og å øve seg på å være uenige er forhold som også trekkes fram.

Hvis det var opp til meg, så ville jeg være oppmerksom på de som alltid klager. Jeg ville forsøkt å møte dem på en skikkelig måte, tatt dem seriøst. Ville sagt tusen takk for at du sto fram, men nå tar du dessverre feil. (representant for de ansatte)

Noen informanter viser til at det er en tendens til å motta kritiske ytringer og varsling på en negativ måte. Andre mener imidlertid at de fleste ledere håndterer denne type informasjon på en konstruktiv måte. Men det er en viss usikkerhet knyttet til hvordan situasjonen egentlig er «der ute», noe følgende sitater illustrerer:

Jeg tror egentlig vi er rimelig gode. Men jeg kan jo ikke utelukke at det er ansatte som har vært eller er utsatt for sanksjoner. Det er mange ledere i denne kommunen og mange ansatte. (leder)

Jeg tror vi har mange flinke ledere som gjør ting etter boka, og så tror jeg at de flinke lederne tar kontakt med HR for å få hjelp. Jeg tror jo også at det kan være en del merkelig der ute i virksomhetene, at man tar mannen i stedet for ballen. (leder)

De som i stor grad er i berøring med ansatte som har vært utsatt for sanksjoner, er representanter for de ansatte. Flere påpeker at de ofte advarer ansatte mot eventuelle negative konsekvenser av å varsle. En årsak kan være at det reises tvil om lederne – og kanskje spesielt mellomlederne – er i stand til å håndtere sakene på en ordentlig måte. Behandlingen kan bli mer vilkårlig enn hvis varslingen går til en HR-avdeling eller et varslerssekretariat der man vet mer om regelverk og håndtering. «Jeg tror risikoen for gjengjeldelser er størst ved å varsle i linja», som en representant for de ansatte uttrykker det. Ledere på sin side både håper og tror at ansatte varsler i linja, og at både saken og varsleren der behandles bra (se kapittel 6). Blant dem som representerer de ansatte, er det flere som er av en annen oppfatning.

Alle som varsler, er utsatt for risiko. De fleste varsler fordi lederen ikke gjør noe med forholdet. [...] Selv om varsleren har rett, må varsleren bære den tyngste byrden. Ofte fordi hun eller han setter kommunen og kollegene i et dårlig lys. [...] Jeg tror mange av de som har varslet, har sluttet i jobben sin, og kanskje også i kommunen. (andre)

Skal jeg være ærlig, så opplever jeg nok at den det blir varslet om i organisasjonen, blir bedre tatt vare på enn den som varsler. Det er gjerne mot leder det blir varslet, og det blir Kong Salomo mot Jørgen Hattemaker, og det er leder som blir trodd. (representant for de ansatte)

Tillitsvalgte og verneombud kan også selv bli utsatt for negative reaksjoner.

Vi som pirker på ledere, blir fort oppfattet som en motstander. Det å varsle om dårlig ledelse er nesten umulig. Det skjer ingenting. Det var en som gjorde det, på vegne av ansatte. Vedkommende opplevde å få dårlig uttelling i lønnsoppgjørene i ettertid. (representant for de ansatte)

Det er eksempler der den som skal representere de ansatte, har fått beskjed om å dempe seg og har fått påpakning fordi vedkommende har påpekt kritikkverdige forhold. (representant for de ansatte)

Reaksjoner mot den det ble varslet om

De som i spørreundersøkelsen har svart at de har varslet, fikk også spørsmål om hva de mente om reaksjonene mot den eller dem som var *ansvarlige for det kritikkverdige forholdet*: Var reaksjonene i tråd med alvorlighetsgraden? 35 prosent svarer at de var det i stor eller noen grad, mens 33 prosent svarer i liten grad eller ikke i det hele tatt. Hele 32 prosent svarer «vet ikke» (17 prosent) eller «verken eller» (14 prosent).

7.3 Vil man varsle igjen?

Et interessant mål på om det var verdt å varsle, er å spørre varslerne om de ville ha gjort det igjen. Tidligere undersøkelser har vist at mellom 80 og 85 prosent svarer at det er overveiende eller ganske sannsynlig (Matthiesen et al. 2008; Trygstad 2010; Trygstad & Ødegård 2014). I denne undersøkelsen blant ansatte i kommuner og fylkeskommuner er svarfordelingen slik:

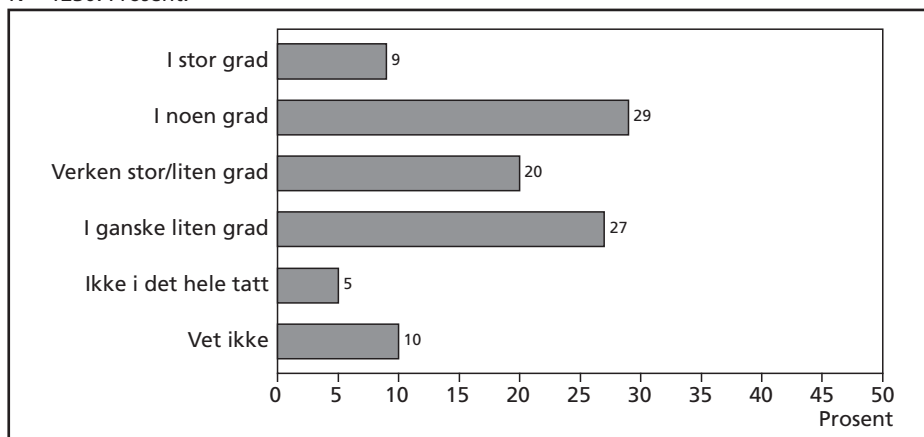
- Ja, det er overveiende sannsynlig: 41 prosent
- Ja, det er ganske sannsynlig: 31 prosent
- Nei, det er ganske lite sannsynlig: 14 prosent
- Nei, det er overveiende usannsynlig: 4 prosent
- Ikke sikker: 10 prosent

Til sammen er det 72 prosent som svarer at det er overveiende eller ganske sannsynlig at de ville varsle igjen. Bare 4 prosent har krysset av på det mest negative alternativet – «nei, det er overveiende usannsynlig». Det er, ikke overraskende, en sterk sammenheng mellom tilbøyeligheten til å varsle igjen og reaksjoner. De som har fått positive reaksjoner, er signifikant mer villige til å varsle igjen, og vice versa.²⁰ I Trygstad (2016) var det omtrent samme andel – sju av ti – som svarte at det var overveiende eller ganske sannsynlig at de ville varsle igjen. Denne andelen var lavere enn det som har kommet fram i tidligere undersøkelser, der andelen har ligget mellom 80 og 85 prosent.

7.4 Blir det varslet på din arbeidsplass?

Alle arbeidstakerne – uavhengig av hva man selv hadde opplevd eller visste om varsling på arbeidsplassen – fikk spørsmål om de tror at de ansatte generelt varsler om kritikkverdige forhold. De fikk også et oppfølgingsspørsmål om hva som eventuelt er de viktigste begrunnelsene for å la være å varsle.

Figur 7.4 Tror kommunalt ansatte at arbeidstakere generelt varsler om kritikkverdige forhold? N = 1230. Prosent.



Det er 38 prosent som mener at kommunalt ansatte varsler – i stor eller noen grad. Det er bare 5 prosent som mener at kommunalt ansatte ikke varsler i det hele tatt, mens 27 prosent svarer at dette skjer i ganske liten grad. Det er verd å merke seg at det er ganske stor usikkerhet rundt dette spørsmålet: 10 prosent svarer «vet ikke», og 20 prosent svarer «verken i stor eller liten grad».

²⁰ Pearsons korrelasjonskoeffisient 0,43

De som tror at ansatte varsler i liten eller ingen grad, fikk et oppfølgingsspørsmål om hvorfor de tror arbeidstakere *ikke* varsler. Her har vi følgende svarfordeling (flere svar mulig):

- Ledelsen håndterer varsling på en dårlig måte: 39 prosent
- Mangelfull kjennskap til varslingsrutinene: 38 prosent
- Frykt for represalier: 35 prosent
- Det er ingen ting å varsle om: 27 prosent
- Det er kultur for å skjule kritikkverdige forhold: 24 prosent
- Annet: 4 prosent

Også i undersøkelsens kommentarfelt er det flere som skriver at ledere håndterer varsler på en dårlig måte. En formulerer seg slik: «Det gjøres absolutt ingen ting – ABSOLUTT ingen ting med det», mens en annen skriver «folk gidder ikke». Hvorvidt dette medfører riktighet, har vi ingen muligheter til å undersøke. Noe av frustrasjonen kan skyldes manglende tilbakemelding til varsleren. Som vi omtalte i kapittel 5, mangler godt over halvparten av de varslingsrutinene vi har undersøkt informasjon om hvordan varsleren skal få tilbakemelding på hva som skjer med saken.

Det å være leder eller inneha verv som tillitsvalgt eller verneombud påvirker ikke svarene i nevneverdig grad.

I de kvalitative intervjuene var vi også inne på spørsmålet om hvorfor ansatte eventuelt unnlater å varsle. En representant for de ansatte har denne forklaringen:

Jeg tror det er en del som er bekymret for mulige konsekvenser det kan få for en selv og for brukerne. [...] En av grunnene tror jeg er at man opplever at de ikke hjelper. Vi har kritisert kommunen for unnfalighet. Det er situasjoner der jeg har påpekt feil uten at det har blitt korrigert. Da er kanskje ikke så fristende å varsle heller.

7.5 Oppsummering

- ✓ Varslingseffektivitet viser til om det hjelper å varsle, altså om forholdet ble endret til det bedre. Varslingseffektiviteten i kommunesektoren er på omtrent samme nivå som i arbeidslivet for øvrig.
- ✓ 38 prosent av varslerne i kommuner og fylkeskommuner opplevde at det hjalp å varsle, og av dem var det 12 prosent som rapporterer at det kritikkverdige forholdet *opphørte*.
- ✓ 6 prosent av varslerne hadde fått bare negative reaksjoner og 13 prosent overveiende negative reaksjoner. Det vil si at 19 prosent på en eller annen måte ble sanksjonert som følge av varslingen. Dette er en lavere andel enn i arbeidslivet for øvrig, der 25 prosent av varslerne ble utsatt for sanksjoner.
- ✓ De vanligste negative reaksjonene er refs og irettesettelse fra leder (32 prosent) og utestengelse fra arbeidsfellesskapet (20 prosent). 16 prosent svarer at de ble fratatt arbeidsoppgaver, og 16 prosent svarer at de opplevde reaksjonene så sterke at de ble sykmeldt.
- ✓ Ingen ble suspendert, fikk oppsigelse eller sa opp sin stilling på grunn av de negative reaksjonene.
- ✓ I våre kvalitative intervjuer skiller informantene ikke i særlig grad mellom reaksjoner på negative ytringer og varslinger, noe som viser at det er vanskelig å trekke klare grenser på dette området.
- ✓ Til sammen 72 prosent av varslerne mener at det er overveiende eller ganske sannsynlig at de ville ha varslet igjen. De som har fått positive reaksjoner, er mer villige til å varsle igjen.
- ✓ Hvorfor tror man at ansatte generelt ville la være å varsle om et kritikkverdig forhold? De tre vanligste begrunnelsene er at ledelsen håndterer varsling på en dårlig måte, at det er mangelfull kjennskap til varslingsrutinene, og frykt for represalier.

8 Varslingsmottakere

Som vi var inne på i kapittel 7, så er håndteringen av varsler avgjørende for hvordan det går med varsleren og saken det varsles om. I kapittel 6 ble det vist at flertallet (55 prosent) av de ansatte i kommuner og fylkeskommuner varsler nærmeste leder først. 15 prosent varsler til tillitsvalgte/verneombud. Dette er i tråd med hva som omtales som «forsvarlig varsling».

Varslingsmottaker må forholde seg både til den som varsler, og den som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet. Det framgår ofte av varslingsrutinene hvordan man skal gå fram når man har mottatt et varsel (se kapittel 5). Å håndtere varsler kan likevel være utfordrende. Som vi omtalte i kapittel 6, er saker som dreier seg om mobbing/trakassering, og forhold som rammer brukere, særlig krevende. I sistnevnte saker kan det lett oppstå diskusjoner om hvorvidt dette bunner i faglig uenighet eller faglig uforsvarlighet (Trygstad et al. 2014).

Vi har sett nærmere på dem som har mottatt varsler. I denne sammenhengen dreier det seg som om *ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud*.²¹ Det viser seg at 27 prosent (88 stykker) av denne gruppen har mottatt varsler de siste tolv månedene. Hva gjør de når de mottar varsler, er de årvåkne, og har de forutsetninger for å løse sakene på en god måte? Følgende spørsmål reises i dette kapittelet:

- Hva gjør mottakerne med varselet?
- Undersøker mottakerne om varsleren ble utsatt for sanksjoner?
- Får ledere, tillitsvalgte og verneombud opplæring i hvordan varsler skal håndteres?
- Har varslingsbestemmelsene gjort det tryggere og/eller enklere å varsle?

8.1 Mottak og håndtering

Som nevnt var det 27 prosent (88 stykker) av ledere, tillitsvalgte og verneombud som hadde mottatt varsel i løpet av de siste tolv månedene. Ledere mottar ikke hyppigere varsel enn andre. Dette kan synes rart, siden vi har sett at mange arbeidstakere varsler

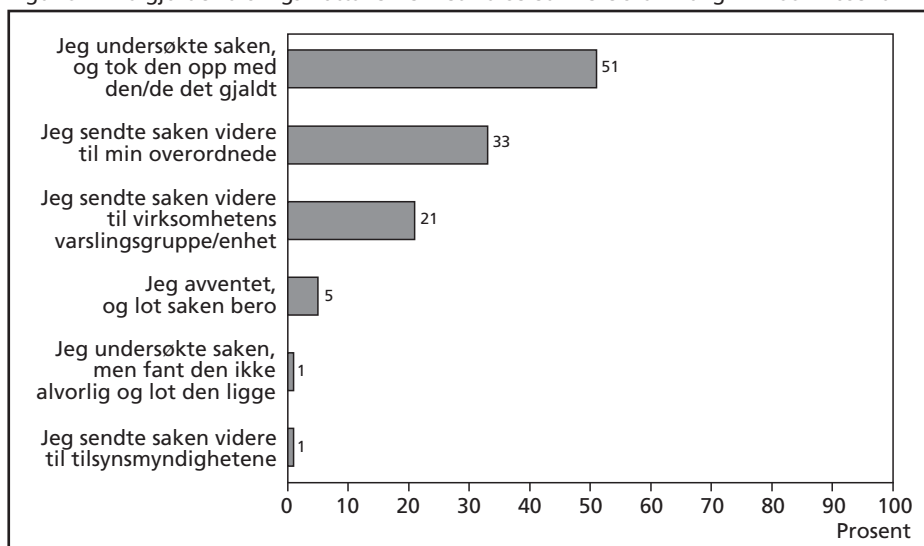
²¹ Eksterne varslingsmottak er ikke omfattet her.

sin leder først. Noe av grunnen er at det er mange ledere innenfor en kommune, og varslingsaktiviteten er gjerne lavere innenfor tekniske tjenester og eiendomsforvaltning, enn det den er i pleie og omsorg. En leder sier det slik:

Jeg tror vi er mer saksorientert. Vi har kanskje ikke like bankende hjerter her som i pleie og omsorg. Og det vi jobber med, er jo veldig konkret. Feil og mangler kan gjerne etterspores. Jeg tror det blir mindre kritikkverdige forhold da.

Drøye 50 prosent (46 stykker) svarer at varselet ble fremmet av en enkelt arbeidstaker, 33 prosent (29 stykker) svarer at flere varslet sammen, mens 13 prosent (elleve stykker) svarer at varselet ble kanalisert via tillitsvalgt og/eller verneombud. Ytterligere to personer svarer at varselet ble fremmet anonymt. Vi spurte varslingsmottakerne om de delte varslersens bekymring for det kritikkverdige forholdet / saken det ble varslet om. Ni av ti svarer bekreftende på dette. Det neste spørsmålet er hva mottakerne gjorde med varselet (se figur 8.1).

Figur 8.1 Hva gjorde varslingsmottakerne med varselet? Flere svar mulig. N = 88. Prosent.



Over halvparten undersøkte saken og tok den opp med den/de det gjaldt. Den andre halvparten sendte saken videre, enten til overordnede eller varslingsgruppe/enhet. Varslingsmottakerne kan også ha gjort flere av disse alternativene (flere svar mulig). Saken kan for eksempel bli sendt videre samtidig som den ble nærmere undersøkt. Undersøkelsen viser at ingen av varslingsmottakerne formidlet saken til media.

På spørsmål i de kvalitative intervjuene om hvordan man mottar og behandler varsler, så påpeker flere at de har utarbeidet rutiner for dette når man varsler til den sentrale enheten. Her er to eksempler på hvordan man går fram:

Jeg tar vedkommende inn og snakker om saken. Hvis det er få personer som er involvert, vil jeg ta med hovedverneombud og hovedtillitsvalgt og eventuelt HR. Så blir det å undersøke påstandene om hva som har skjedd, og hva som kan gjøres. Alt som skrives, skal sendes til de berørte. (leder)

Varslersakene går til rådmann og HR-sjef. Håndteringen blir som regel overlatt til HR-sjef. Det er krav til saksbehandling – involvering og mulighet for kontradiksjon. (leder)

Det informantene vet mindre om, er både omfanget og håndteringen av de kritikkverdige forholdene som varsles i linja, altså til nærmeste leder. Som påpekt i kapittel 6 er det informanter som mener at risikoen for å bli utsatt for sanksjoner som følge av varslingen er større ved denne type varsling, enn ved varsling til den sentrale enheten i kommunen, som tre av de fire kommunene har etablert.

Undersøkes det om varsleren ble utsatt for sanksjoner?

Som vist i kapittel 7 har 19 prosent av varslerne fått negative reaksjoner som følge av varslingen. Spørsmålet i dette kapittelet er om de som mottok varslene, undersøkte hvordan det gikk med varsleren – altså om de ble utsatt for sanksjoner (se figur 8.2). Samlet er det nesten halvparten som har undersøkt dette, både under og i etterkant av varslingsprosessen. 28 prosent hadde ikke undersøkt dette i det hele tatt.

I informantintervjuene ble det uttrykt usikkerhet. Det har også sammenheng med at informantene stort sett ikke hadde full oversikt over alle sakene i sin kommune. Men det er også mangel på rutiner på dette området. Her tar vi med tre typiske kommentarer fra ledere i ulike kommuner:

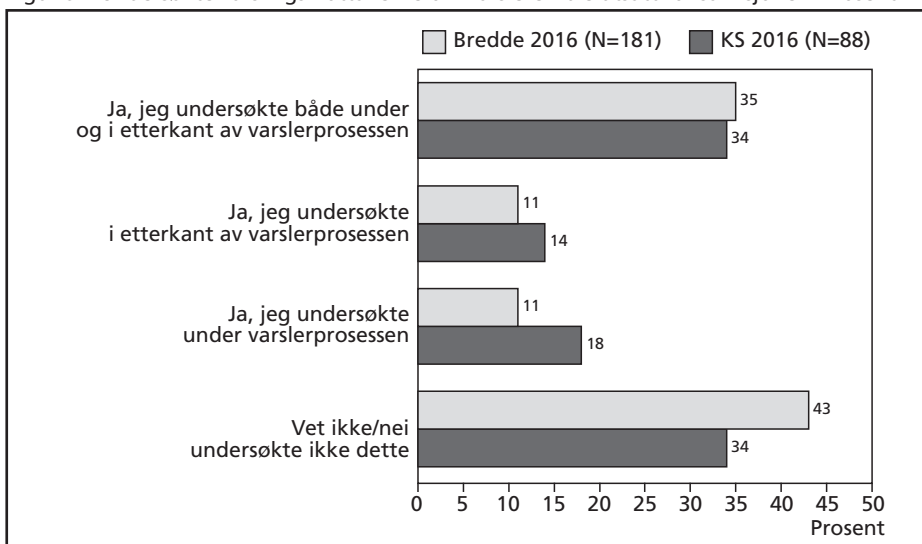
Jeg tror ikke det sjekkes hvordan det går med varslerne i ettertid – tror ikke det står i sjekklisten. Dessuten har jo ledere et stort handlingsrom for å ta igjen på en mer skjult måte over tid, for eksempel når det gjelder opprykk, lønnstillegg osv. Men det bør være et oppfølgingspunkt i rutinene våre. (leder)

Vi har ikke rutiner for det. Men jeg tror at i de sakene jeg har hatt, og dersom varsleren var utsatt for sanksjoner, da tror jeg at jeg ville fått vite det. Tror det ville kommet fram.

Når det gjelder oppfølging, så ser vi at det glipper. Vi kan bli bedre i kontakten med dem som varsler. Å lukke saker, der har vi et forbedringspotensial. (leder)

I en av kommunene der man har varslersekretariat, er enkelte informanter opptatt av at de bør se nærmere på rutiner for varsling i linja. I figur 8.2 har vi sammenliknet svarene fra varslingsmottakerne i kommunesektoren med svarene fra Fafo 2016.

Figur 8.2 Undersøkte varslingsmottakerne om varsleren ble utsatt for sanksjoner? Prosent.



Svarene fra Fafo 2016 og fra kommunesektoren er ikke nevneverdig forskjellige. I KS-undersøkelsen finner vi at tillitsvalgte og verneombud i kommunesektoren i noe høyere grad er påpasselige med å undersøke om varsleren ble utsatt for sanksjoner, enn lederne. Det gjelder både under og i etterkant av varslingsprosessen.

Ja, jeg sjekker ut hvordan det går med dem som har varslet. Jeg har kontakt både under og i etterkant. (representant for de ansatte)

Ja, vi sjekker. Vi har kontakt med vernetjenesten og får tilbakemelding på hvordan det går med en sak eller person. Vi sjekker opp etter noen måneder, etter et halvt år og så videre. Hvis forholdet ikke endres, da purrer vi og purrer vi. (andre)

8.2 Opplæring

Hva slags betydning har opplæring i denne sammenhengen? Om lag fire av ti ledere, tillitsvalgte og verneombud svarer at de har fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres. Det betyr altså at seks av ti svarer at de ikke har fått opplæring, eller at de ikke vet om de har fått det.

Det er ikke noe som tyder på at ledere i større grad har fått denne type opplæring enn tillitsvalgte og verneombud.

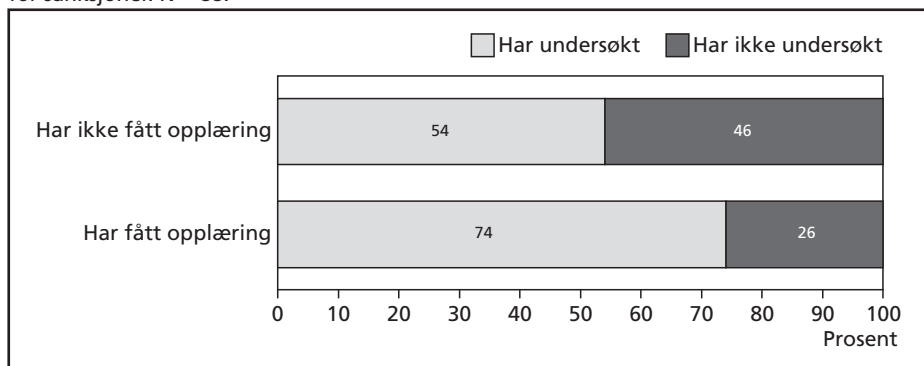
Åpen og raus kommunikasjon krever kompetanse, både fra varsler og den som mottar varselet, sier en representant for de ansatte. Vedkommende foreslår at tidligere

konkrete saker brukes i opplæringsformål, da de fleste problemer i behandlingen skyldes manglende kompetanse.

Blant dem som svarer at de har fått opplæring, er det en større andel som har undersøkt om varsleren har vært utsatt for sanksjoner, sammenliknet med dem som ikke har fått opplæring (se figur 8.3). Det kan tyde på at opplæring øker bevisstheten om hvilken risiko arbeidstakerne utsetter seg for ved varsling.

I figur 8.3 har vi slått sammen andelen som svarer at de har undersøkt en eller annen gang i løpet av varslingsprosessen, og dem som svarer at de ikke har undersøkt / ikke vet.

Figur 8.3 Opplæring i håndtering av varsler og om man har undersøkt om varslerne ble utsatt for sanksjoner. N = 88.



Selv om antallet er lite (N=88), så er det ganske klare og signifikante forskjeller mellom gruppen som har fått opplæring, og den som ikke har fått det. 74 prosent av varslingsmottakere som har fått opplæring, har undersøkt om varsleren ble utsatt for sanksjoner. Den tilsvarende andelen uten opplæring er 54 prosent.

8.3 Varslingsbestemmelsenes betydning for håndtering

I både 2010 og 2016 har vi bedt de potensielle varslingsmottakerne ta stilling til om varslingsbestemmelsene har hatt noen betydning for hvordan varsler håndteres. Varslingsbestemmelsene har blitt kritisert for å være for kompliserte, og at de ikke i stor nok grad gjenspeiler at arbeidstakeres ytringsfrihet har et sterkt rettslig vern. Videre har det vært hevdet at kravet til forsvarlighet bør bortfalle, og at dagens bestemmelser ikke i høy nok grad beskytter arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold.

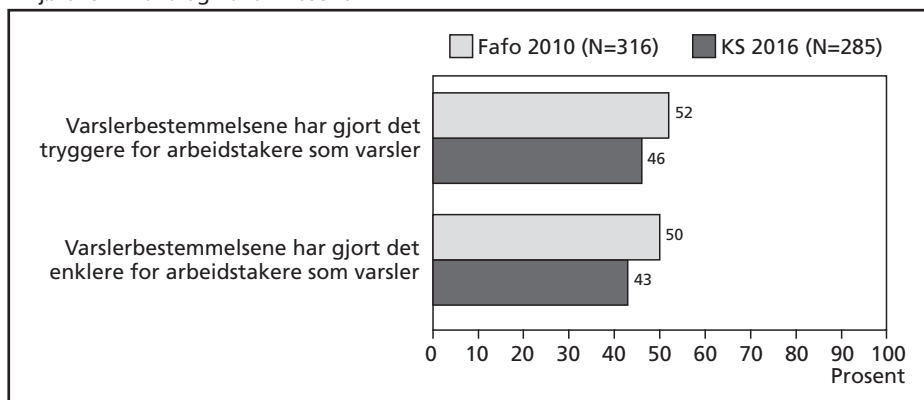
Vi har spurt ledere med personalansvar og arbeidstakere med tillitsverv om lovbestemmelsene har gjort det tryggere og enklere for arbeidstakere som varsler. Svarfordelingen er gjengitt i figur 8.4. Ser vi hele utvalget under ett, svarer 46 prosent at de er helt

eller ganske enige i at det har blitt tryggere å varsle, mens 12 prosent er ganske eller helt uenige i dette. Andelen som svarer «verken eller», er 26 prosent, mens 27 prosent er usikre. Det vil si at over halvparten ikke tar stilling til dette spørsmålet. Ledere mener i større grad enn tillitsvalgte og verneombud at bestemmelsene har gjort det tryggere å varsle (53 versus 38 prosent).

Når det gjelder om det har blitt enklere å varsle, sier 44 prosent seg helt eller ganske enige i at varslingsbestemmelsene har hatt en slik effekt, 11 prosent er uenige, 26 prosent svarer «verken eller», mens 20 prosent er usikre. Igjen er det en stor andel – til sammen 46 prosent – som ikke tar stilling til om det har blitt enklere å varsle.

De samme spørsmålene ble stilt til både potensielle og reelle varslingsmottakere i 2010 (Trygstad 2010). I figur 8.4 har vi skilt ut ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud i kommuner og fylkeskommuner, og vi sammenlikner deres svar fra 2010 med svarene fra undersøkelsen i 2016.

Figur 8.4 Kommunale varslingsmottakeres vurderinger av varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven i 2010 og 2016. Prosent.



Svarfordelingen i figur 8.4 viser at vurderingene av varslingsbestemmelsene er ganske lik i 2010 og 2016. Fordelingen gir grunn til å konkludere med at tiltroen til varslingsbestemmelsene er moderat, og at den ikke har bedret seg i løpet av disse seks årene. Mange medieoppslag om sanksjoner og negative erfaringer for varslere kan ha bidratt til dette. En leder som vi intervjuet i forbindelse med dette prosjektet, mente snarere tvert imot, at den store oppmerksomheten rundt temaet har gjort det vanskeligere å varsle. En annen leder påpeker at «varsling» har fått en svært negativ klang. I stedet for å tenke at dette er en mulighet til å forbedre seg, så går man i forsvarsposisjon etter at noen har varslet. Eller for å si det med en representant for de ansatte:

Jeg synes at vi i altfor stor grad diskuterer grensene for ytringer og varsling i stedet for å snakke om hvilke muligheter dette kan gi.

Samtidig kan fordelingen i figur 8.4 også tolkes som en erkjennelse av at den virkelige jobben må gjøres lokalt i det daglige arbeidet. Det er der gode yringsbetingelser skapes, og det er der ledere og ansatte må trene på å håndtere kritikkverdige forhold på en ryddig måte. Vi lar en kommunal arbeidstaker få slippe til avslutningsvis i dette kapittelet:

«På min arbeidsplass føler jeg meg trygg på at vi kan varsle om kritiske forhold, enten til fagforening, tillitsvalgt eller hovedtillitsvalgt, seksjonssjef.» (sitat fra spørreundersøkelsen)

8.4 Oppsummering

- ✓ 27 prosent av ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud har mottatt varsler i løpet av de siste tolv månedene.
- ✓ Den vanligste reaksjonen etter å ha mottatt et varsel er å undersøke saken og ta den opp med den det gjelder. Det er også vanlig å sende saken videre til overordnede eller varslingsgruppe/enhet.
- ✓ 34 prosent av varslingsmottakerne undersøkte hvordan det gikk med varsleren både under og i etterkant av varslingen. 14 prosent undersøkte hvordan det gikk med varsleren i etterkant av varslingsprosessen. 34 prosent har ikke undersøkt eller svarer «vet ikke».
- ✓ Fire av ti varslingsmottakere har fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres.
- ✓ Blant dem som har fått opplæring, er det en større andel som har undersøkt om varsleren har vært utsatt for sanksjoner, sammenliknet med dem som ikke har fått opplæring.
- ✓ 46 prosent av varslingsmottakerne er helt eller ganske enige i at varslingsbestemmelsene har gjort det *tryggere* å varsle. 44 prosent mener at bestemmelsene har gjort det *enklere* å varsle.
- ✓ Tiltroen til varslingsbestemmelsene er moderat blant kommunale varslingsmottakere, og den har ikke endret seg siden 2010.

9 Samlet oppsummering fra casekommunene

Det er gjort intervjuer med ledere, tillitsvalgte og verneombud i Bodø, Bærum, Lillesand og Stavanger. Målet var å få dypere kunnskap om og eksempler på hvordan en kommunal organisasjon jobber for å få til et godt yringsklima, gode rutiner for varsling og ikke minst en adekvat og forutsigbar håndtering av sakene. Vi har også fått tilsendt relevante reglementer og rutiner fra disse kommunene.

Men hvorfor ble akkurat disse kommunene valgt? Siden temaet var yringsfrihet og varsling, falt valget av Lillesand kommune lett. Lillesand har vært en såkalt åpenhetskommune siden 2005, og kommunen har dermed høstet noen særegne erfaringer med tematikken. Når det gjelder valget av Bærum, berodde det blant annet på at Oslo redaktørforening i 2014 utarbeidet en rapport der ulike rutiner og retningslinjer som berører yringsfrihet i kommunene i Akershus, ble gjennomgått (Oslo redaktørforening / Infact 2014). Her ble blant annet Bærum, i likhet med Asker, Fet og Ullensaker, trukket fram som eksempel på kommuner som «strekker seg lenger enn lovens minimum» når det gjelder å fremme åpenhet, innsyn og yringsfrihet. I 2014 ble Stavanger kommunes håndtering av arbeidstakere som varsler, omtalt i *Stavanger Aftenblad*. Kommunens svar på dette var blant annet å kurse sine ledere om spørsmål som har med yringsfrihet og varsling å gjøre. Når det gjelder Bodø, gjorde vedtaket høsten 2016 om å være en åpenhetskommune dette til et svært interessant case.

Når vi i dette kapittelet oppsummerer intervjuene fra de fire kommunene, gjøres dette samlet av hensyn til anonymiteten. Dersom kommunene skulle blitt behandlet hver for seg, kunne informantenes synpunkter blitt gjenkjent. Unntak er forhold og utsagn som er offentlig kjent fra tidligere. I noen tilfeller har vi også fått godkjenning av informanter til å benytte sitater eller uttalelser som kan gjøre dem gjenkjennelige i rapporten. Vi minner om at sitater og vurderinger fra informantene i de fire kommunene også er bakt inn i de enkelte kapitlene.

9.1 Ytringsbetingelser

Våre informanter er opptatt av at holdningen fra ledelsen – og ikke minst toppledelsen – har avgjørende betydning for hvor godt eller dårlig ytringsklimaet i kommunene fortoner seg. Samsvar mellom ord og handling hører med i dette bildet. Det hjelper ikke å oppfordre arbeidstakerne til å ytre seg internt og eksternt dersom det i praksis viser seg å føre til ubehageligheter.

Trygt lederskap kan sies å være et nøkkelord for å fremme et godt internt ytringsklima. Det handler først og fremst om hvordan arbeidstakerne møtes dersom de kommer med innsigelser eller kritikk. Ledere som går «rett i forsvarsposisjon», som flere uttrykker det, bidrar sjelden til større åpenhet. Dette henger sammen med hvor trygg man er i sin lederrolle, men det har også sammenheng med det arbeidspresset som en del mellomledere står i. Uansett hva avsenderen kaller det, beskjeder om at det foregår hendelser eller praksiser som arbeidstakere oppfatter som kritikkverdige, kan være krevende å håndtere i en svært travel hverdag. Da kan det også komme kommentarer eller svar som kanskje ikke var ment slik det oppfattes. En uttalelse som kun er ment å uttrykke uenighet, kan av mottakeren tolkes som refs dersom kommunikasjonen er utydelig eller knapp. En annen utfordring er å skille mellom sak og person. Kursing og annen lederutvikling framheves som viktige tiltak i denne sammenhengen. Og det er kommuner i vårt utvalg som har søkelys på dette. Samtidig peker enkelte på at arbeidstakere i noen sammenhenger kan være hårsåre, i den forstand at det som sies, gjerne tolkes i verste mening.

Noen av lederne vi har intervjuet, legger vekt på enkle symbolhandlinger som å ha kontordøra åpen. Det er også gode erfaringer i noen av kommunene med å etablere faste team med leder, tillitsvalgt og verneombud, hvor målet er å fange opp eventuelle problemer på et tidlig tidspunkt og få dem diskutert og løst. Dette oppleves som et enkelt og effektivt tiltak. Målet er å lage en så lav terskel som mulig, slik at arbeidstakerne tar kontakt om smått og stort og måtte oppta dem. Dette vurderes som viktig, for flere av dem vi har intervjuet, framhever det som et problem at arbeidstakere *ikke* sier noe, selv om leder oppfordrer de ansatte til å si sin mening. Også representanter for de ansatte peker tidvis på det samme. Det er ikke alle arbeidstakere som er like interessert og engasjert i jobbene sine utover å gjøre en god jobb.

Når det gjelder de eksterne ytringsbetingelsene, passer det godt å vise til informasjonsreglementet fra Lillesand kommune:

«Ansatte har full rett til å kontakte og uttale seg til media, og i omstridte spørsmål innad i kommunen, hele tiden innenfor grenser satt av lovbestemt taushetsplikt. [...] Hver ansatt skal lojalt gjennomføre kommunale vedtak, men må også når vedtak er fattet kunne påtale kritikkverdige forhold eller utilsiktede virkninger.»

I 2016 ble det i Bodø vedtatt et reglement som likner på det som gjelder i Lillesand. Her presiseres det at det er ordfører og rådmann som uttaler seg på vegne av kommunen i politiske saker, og at rådmannen uttaler seg om administrasjonens vurderinger. Samtidig framgår det tydelig at den ansatte har rett til å uttale seg på egne vegne, og det refereres til ytringsfriheten. Vi har i rapporten omtalt to saker som illustrerer nettopp dette, der det har oppstått uenighet om hvorvidt en arbeidstaker har uttalt seg på egne eller kommunens vegne. Revideringen av regelverket i Bodø kommune kom etter den såkalte legesaken, der en sykehjemslege fikk refs fra rådmannen etter å ha skrevet et leserinnlegg om mangel på sykehjems plasser (se kapittel 3). Diskusjonen i ettertid, samt arbeidet med nytt regelverk, skapte økt bevissthet rundt disse spørsmålene.

Bærum og Stavanger kommune har også jobbet mye med problematikk tilknyttet varsling og ytringer, blant annet på grunn av belastende saker knyttet til korrupsjon og arbeidsmiljø. Dette tyder på at vanskelige enkeltsaker kan fungere som «vekkere» – de skaper økt bevissthet og diskusjon om eget regelverk og kommunens praksis. I den forbindelse kan det nevnes at Bærum kommune har utarbeidet et e-læringsopplegg som både berører ulike sider av kritikkverdige forhold og varsling, som vi kommer tilbake til under. På de ulike arbeidsplassene som vi besøkte i kommunen, er det også hengt opp en godt synlig plakat, «Etisk standard», der det blant annet er et eget punkt om «Åpenhet og dialog». Alle medarbeidere må skrive under på at de har lest og skjønnet reglementet. Bærum har også i likhet med Stavanger kommune informasjon om bruk av sosiale medier. I Bærum kommunes reglement står det blant annet «Vær til stede, bruk hodet og hjertet, men ikke glem hvor du jobber!» og «Ansatte har ytringsfrihet, men taushetsplikten gjelder også i de sosiale medier». I de to øvrige kommunene hadde de ikke på undersøkelsestidspunktet noen egne rutiner for bruk av denne type medier.

Samtidig er ikke oppmerksomheten om ekstern ytringsrett nødvendigvis så stor blant arbeidstakere flest. Det er i våre fire kommuner uvanlig at ansatte eksempelvis skriver avisinnlegg med mindre de har et verv som tillitsvalgt. I vurderingen av hvor åpne kommunene er, varierer denne i tre av fire kommuner etter et kjent mønster: Det er de ansattes representanter som er mest kritiske, mens de fleste med en lederrolle har en mer positiv oppfatning av ytringsbetingelsene i egen kommune.

Våre informanter gir på den ene siden uttrykk for et sterkt ønske om å framstå som åpne og at ansatte i kommunen har gode muligheter for å ytre seg, både internt og eksternt. På den andre siden er både ledere, tillitsvalgte og verneombud opptatt av at kommunen skal framstå som en god arbeidsplass – altså ha et positivt image både i og utenfor lokalmiljøet.

Grensen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt kan være vanskelig å trekke. Ifølge våre informanter kan begrunnelsen for å være forsiktig med å ytre seg kritisk i offentligheten nettopp dreie seg om at man ikke vil skade kommunens eller arbeidsplassens omdømme. Man ønsker som regel heller ikke å stille virksomhetsledelsen eller toppledelsen i kommunen i forlegenhet. Det å offentlig kritisere egen kommune ble sågar omtalt

som mangel på folkeskikk fra en av informantene. Dessuten hersker det utrygghet når det gjelder konsekvensene av å uttale seg, ikke bare når det gjelder hvordan ledere vil motta dette. Det er også usikkerhet om hvordan kolleger vil reagere. I én kommune er det imidlertid stor grad av samstemthet om at yringsbetingelsene er gode.

Erfaringer med å være en «åpenhetskommune»

I 2005 vedtok Lillesand kommune sitt informasjonsreglement. Åpenhet, innsyn og informasjon skulle være en politisk merkesak. I informasjonsreglementet heter det om ansattes yringsfrihet:

- Ansatte har full rett til å kunne kontakte og uttale seg til media også i omstridte spørsmål innad i kommunen, hele tiden innenfor grenser satt av lovbestemt taushetsplikt.
- Kommunen vil ikke etterforske eller anmelde ansattes kontakt med media gitt de samme grenser.
- Den enkelte ansatte skal gjøres oppmerksom på at det dreier seg om personlige ytringer og ikke ytringer eller uttalelser fra kommunen. Kommunal stillingstittel, brev, faks eller e-post skal derfor ikke brukes.
- Hver ansatt skal lojalt gjennomføre kommunale vedtak, men må også når vedtak er fattet, kunne påtale kritikkverdige forhold eller utilsiktede virkninger.

Det var daværende rådmann i Lillesand som tok initiativet til det nye reglementet, og han påpekte den gangen at åpenhet handler om kultur og «kan ikke vedtas». Ordføreren framhevet trygghet som en nøkkelkomponent. Fire organisatoriske virkemidler ble tatt i bruk: *informasjonstilgang, opplæring, rollemodeller og aktiv informasjonsspredning*. Det ble lagt vekt på at åpenhet gir bedre forutsetninger for å få ordnet opp i saker før misnøyen vokser. Yringsfrihet og varsling ble koblet sammen med deltakelse, innflytelse og demokrati.

Både da og nå blir det påpekt at toppledelse har «alt å si» for at en slik kultur skal beholdes og videreutvikles. Reglementet har fått oppmerksomhet over hele landet, og ordføreren har reist rundt til andre kommuner for å fortelle om erfaringene. Dette har skapt bevissthet og skjerping i organisasjonen, og det er knyttet identitet til «åpenhet». Men å få stempelet som «åpenhetskommune» fører også til fallhøyde. Ett feilskjær kan være nok til å ødelegge mye av omdømmet. Derfor kreves det konstant oppmerksomhet. Lokalavisen skriver dessuten mange saker om av hva som skjer i kommunen. Samtidig er Lillesand en liten kommune med tette bånd, der mange kjenner hverandre. Det kan, ifølge våre informanter, føre til at sosiale kontrollmekanismer gjør at folk kan bli forsiktige med å ytre seg.

Drøyt elleve år etter at informasjonsreglementet ble vedtatt, uttrykkes det behov for å holde «åpenhetskommunen» i live. Det etterlyses diskusjoner på arbeidsplassene og skolering av både ledere og ansatte, og som ett av intervjuobjektene sier det: «Vi må huske på at det begynner å bli lenge siden 2005. Det er mange nye ansatte og nye ledere som ikke har så bevisst forhold til reglementet». Engasjementet er heller ikke like stort som det var i 2005.

Kommunen har opplevd noen omkamper om politisk vedtatte saker, som konkret tilskrives informasjonsreglementet. Dette har blitt opplevd som svært krevende, både når det gjelder tid og ressurser. Samtidig er det ikke spesielt høy aktivitet fra de ansattes side når det for eksempel gjelder å skrive leserbrev i avisen: «Jeg synes de ansatte har brukt åpenheten på en veldig disiplinert måte», sier en av våre informanter.

I løpet av disse årene har imidlertid bruken av sosiale medier eksplodert. Informasjonsstrømmen går fort og skaper nye problemstillinger. Ikke minst aktualiseres spørsmålet om hvilken «hatt» de ansatte har på seg når de skriver innlegg, for eksempel på Facebook. En av de viktigste lærdommene fra Lillesand er at åpenhet er hardt arbeid, et arbeid man aldri kan si seg ferdig med.

9.2 Kritikkverdige forhold og varsling

I våre fire kommuner er det få diskusjoner på arbeidsplassene om hva som regnes som et kritikkverdig forhold, og hva varsling er. Dette tematiseres riktignok i medbestemmelsesutvalg, arbeidsmiljøutvalg og ledersamlinger, men tas sjelden opp i fora der «vanlige» ansatte deltar. En typisk tilbakemelding er at dette (trolig) ble tatt opp i virksomhetene i forbindelse med innføring av rutiner, noe som kan ligge flere år tilbake i tid. Det at de blir intervjuet i forbindelse med dette prosjektet, fører også til uttalelser som at «dette vil jo passe å ta opp på en personalsamling» og «dette bør vi trener lederne våre på».

Det skorter trolig både på kunnskap og bevissthet om dette temaet ute på de enkelte tjenestestedene. Dette må ses i sammenheng med at det er snakk om store organisasjoner der tidspresstet tidvis er stort. Samtidig kan begrepene oppleves som fjerne og lite aktuelle. Og det er selv blant våre informanter tidvis svært ulike oppfatninger av hva kritikkverdige forhold og varsling innebærer.

For noen er det vanskelig å trekke klare skiller mellom «avvik» og «varsling». Flere påpeker at her er det glidende overganger, og at mange ikke reflekterer over forskjellen. Dersom et meldt avvik for eksempel ikke blir grepet fatt i, kan det utvikle seg til å bli en varslingssak. Usikkerheten gjelder selv om avvik og varsling skal rapporteres samme sted, og hvor det er laget et skille mellom disse. Det forekommer derfor feilrapporteringer. Det er også usikkerhet rundt forskjellen på en «kritisk ytring» og et «varsel». Den

såkalte legesaken i Bodø ble for eksempel av flere omtalt som en varslings sak. Å få en diskusjon rundt hva som faktisk kan regnes som varslings sak, er derfor viktig for å sikre en forsvarlig behandling av disse. I Bærum kommune har man, som nevnt tidligere i dette kapittelet, utviklet et e-læresystem for å informere om hva både kritikkverdige forhold og varslings sak innebærer. Her gis det eksempler på kritikkverdige forhold, at man har en rett og en plikt til å varsle, og det står om håndtering. Her er det to punkter som er viktige: «Den som melder fra, må gi tydelig beskjed om at det forventes at saken følges opp» og «Den som mottar varsel om kritikkverdige forhold, skal sikre at både den som varsler, og den det varsles om, ivaretas.» Videre står det hvem man kan «ta kontakt med», der ulike interne mottakere eksemplifiseres. Det står at hovedregelen er å varsle nærmeste leder, men

«Dersom de ordinære varslingskanaler ikke er egnet, eller du ønsker å være anonym, kan du ta kontakt med varslingssekretariatet. Anonyme varsler kan være vanskelig å følge opp dersom det trengs tilleggsinformasjon for å komme videre i saken.»

Det er tydelig poengtert at gjengjeldelse er ulovlig, og det er utformet en egen liste over refleksjonsoppgaver. Det står imidlertid ingen ting om at varslings sak til tilsynsmyndighetene alltid er forsvarlig, og at varslings sak til media i noen tilfeller gir vern mot gjengjeldelse, men det er oppført en oversikt over hvor man kan innhente mer informasjon, blant annet hos Arbeidstilsynet. Heller ikke i Bodø kommune framgår det av varslingsrutinene at man i noen tilfeller kan varsle til media, selv om dette i andre dokumenter framheves.

I våre kommuner var det stor oppmerksomhet rundt å få opp antallet avviksmeldinger for derigjennom å øke læringen og kvaliteten på tjenestene. Avvikssystemene sies å være godt kjent og innarbeidet på de arbeidsplassene der det er aktuelt.

Håndtering av varslinger

De fire kommunene som inngår i denne undersøkelsen, har alle rutiner for varslings sak, selv om innholdet i disse varierer. At yringsfrihet og varslings sak henger sammen, illustreres godt i Stavanger kommunes retningslinjer for varslings sak, der det eksempelvis står:

«Ansatte har en grunnleggende rett til å ytre seg både om kommunens virksomhet og om andre forhold. Lojalitetsplikten i arbeidsforholdet og taushetsplikt kan imidlertid begrense yringsfriheten. Det er likevel begrensninger i ansattes yringsfrihet som må begrunnes, ikke yringsfriheten.»

Våre informanter (ledere, tillitsvalgte og verneombud) er alle potensielle varslingsmottakere. De hadde hatt befattning med få saker, og ingen hadde full oversikt over hvor mange varslings saker deres egen kommune hadde hatt, eller hva sakene dreide seg om. Årsaken er at arbeidstakerne har mange ulike varslingskanaler, og dersom saken løses på lavest mulig nivå, vil den forsvinne ut av systemet. Innenfor forskningslitteraturen

regnes det som en klar fordel at man som arbeidstaker kan benytte ulike kanaler når man skal varsle.

Ut fra den begrensede erfaringen som våre informanter hadde, ble det uttrykt at varslingsprosessen som regel er krevende. Unntak er dersom det dreier seg om tyveri (som en leder hadde erfart), hvor saken ble overlatt til politiet og etterforsket av dem, før det ble klart at arbeidstakeren måtte få avskjed.

Trakasseringssaker framheves derimot som spesielt vanskelige. I slike tilfeller er det viktig å få fram fakta fra begge sider for å kunne vurdere om dette er en varslingssak eller eventuelt en personalsak. Dersom en leder er involvert, vil det i utgangspunktet være et skjevt maktforhold. I tillegg ble det, fra flere informanter, påpekt at ledere gjerne beskytter hverandre. Det kan være en situasjon der den neste lederen i linja blir involvert i saken, og at vedkommende kanskje selv har ansatt den lederen som blir beskyldt for trakassering. På den andre siden kan noen ansatte ha liten forståelse for arbeidsgivers styringsrett, og det kan rett og slett være at de er uenige i lederens håndtering, uten at det foreligger noe kritikkverdige.

Våre informanter synes også at det er veldig vanskelig med anonym varsling, fordi det nesten blir umulig å undersøke saken. Mangel på kontradiksjon for den det varsles om, påpekes også. I to av kommunene har man tilrettelagt for såkalt konfidensiell varsling, der identiteten til varsleren er kjent for mottakeren, men blir holdt skjult utad. Men også dette kan være et problem, fordi identiteten til varsleren kan komme fram i undersøkelsesprosessen. Generelt omtales varslingssaker som kompliserte prosesser. Samtidig blir det understreket hvor viktig varsling er for å rette opp feil og mangler. Noen framhever at man bør dyrke fram en kultur der arbeidstakerne blir premiert for å si fra i stedet for å bli oppfattet som et problem. Disse informantene er opptatt av at det snakkes for mye om grensene for yringer og varslinger i stedet for å snakke om hvilke muligheter det gir.

Som en følge av begrenset kjennskap til konkrete saker var det heller ikke mange av våre informanter som visste om varsleren hadde opplevd gjengjeldelse som følge av varslingen. Flere av lederne innrømmer at oppfølgingen glipper. Det pekes også på at eventuelle sanksjoner ofte er skjult, som for eksempel at man fratras interessante arbeidsoppgaver. Tillitsvalgte og/eller verneombud blir heller ikke alltid involvert i varslingssaker. I så fall er det umulig for dem å følge med på hvordan varsleren blir behandlet i ettertid. Disse vil ofte være de nærmeste til å sjekke at det ikke forekommer gjengjeldelse.

Varsling til politikere

Varsling om kritikkverdige forhold fra ansatte til politikere foregår i begrenset omfang i de fire kommunene som vi har besøkt. Politikerne opplever å bli kontaktet, men får som regel beskjed om at de ikke må gå videre med den saken som ble tatt opp. Arbeids-

takerne har vegret seg for selv å ta opp sakene internt. I slike tilfeller oppfordrer gjerne politikerne den ansatte om å ta opp saken i linja. Eventuelt, dersom saken oppfattes som alvorlig, tar politikerne opp forholdet på arbeidsplassen med tillitsvalgte/fagforeningen uten å videreformidle hvem som har varslet. Det er heller ikke uvanlig at tillitsvalgte går til politikerne, selv om dette kan være upopulært i administrasjonen.

Saker som kommer direkte til politikere fra ansatte, dreier seg også om konsekvenser av budsjettvedtak eller omorganiseringer.

Varslingsmottak

I undersøkelsen som ble besvart av arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner, svarte 33 prosent at kommunen hadde en intern varslerenhet/varslingsmottak. 10 prosent svarer at arbeidstakerne kan varsle til et eksternt mottak, en ekstern advokat eller liknende.

Blant våre fire casekommuner har to opprettet et eget varslerssekretariat, mens i en tredje kommune har man en elektronisk løsning der varselet kanaliseres til HR-avdelingen. I kommunene med sekretariat har man i gjennomsnitt mellom tre og fire saker i løpet av året, selv om antall henvendelser kan ha vært flere. En informant beskriver varsling til sekretariatet slik:

Det er ønskelig at de sakene som egner seg for behandling i linja, behandles der. Behandling i varslingssekretariatet er ment som en særordning for saker hvor varslere av ulike grunner ikke ønsker å ta opp forholdene med andre, eller der varslere ikke har nådd fram med varsling via andre varslingsveier. Flere av varslerne som har tatt kontakt, har opplyst at de ikke har noe problem med å ta dette opp med nærmeste leder, eller leders leder, i første omgang, og at de heller kommer tilbake til sekretariatet dersom det ikke skjer noe med saken.

I en av kommunene som har varslerssekretariat, er det ulike oppfatninger om hvordan dette vurderes blant ansatte. Noen beskriver sekretariatet som en sikkerhetsventil, der varslere kan ringe og «lufte seg», mens andre forteller at det er diskusjoner om hvorvidt sekretariatet håndterer saker på en objektiv måte. De to kommunene har litt ulik sammensetning i sine sekretariater. I Stavanger består varslingssekretariatet av tre personer: en som representerer arbeidsgiver, en som representerer arbeidstaker, og et eksternt medlem. I Bærum kommune er det også tre medlemmer i sekretariatet, to fra kommuneadvokatens kontor og en kommunerevisor. I Bærum har enkelte informanter vært skeptiske til at ansatte ikke er representert i utvalget. En viktig grunn er at kommuneadvokaten gjerne er inne i personalsaker som personalavdelingen har fått i fanget. I en tenkt situasjon der det er strid om hvorvidt en sak er en personalsak eller en trakasseringssak, kan man risikere at kommuneadvokaten allerede har vært inne i saken. Det påpekes at «det er ikke sikkert at de er inhabile, men de kan lett oppfattes

som det. Vet ikke om ansatte føler at sekretariatet er uhildet». Dette blir av enkelte informanter trukket fram som en av flere grunner til at sekretariatet har få saker. Det er en viss forståelse for at det tidvis *kan* stilles spørsmål om habilitet i de saker der varslingen gjelder den ansattes eget arbeidsforhold. Selv om dette gjelder få saker, vises det til at det nok kan være behov for å lage en bedre ordning for disse sakene, slik at ikke manglende tillit til sekretariatet gjør at folk vegrer seg for å varsle. «Dersom vi med dagens varslingsordning skulle bli bedt om å bistå arbeidsgiver i en slik sak, kan vi neppe påta oss oppdraget. Det vil da måtte hyres inn ekstern advokat for arbeidsgiver.»

9.3 Oppsummering

Arbeidstakerne i kommunesektoren varsler, som vist i denne rapporten, i stor grad i linja, og i hovedsak til nærmeste leder. Noen få har varslet til et internt varslingsmottak (2 prosent) og like mange til et eksternt varslingsmottak. Flere tillitsvalgte og verneombud påpeker at de ofte advarer ansatte mot eventuelle negative konsekvenser av å varsle. En årsak kan være at det reises tvil om hvorvidt lederne – og kanskje spesielt mellomlederne – er i stand til å håndtere sakene på en ordentlig måte. Behandlingen kan bli mer vilkårlig enn om varslingen går til en HR-avdeling eller et varslingsmottak, der man vet mer om regelverk og håndtering.

Som allerede omtalt viser forskning at det er en klar fordel at arbeidstakere kan velge mellom ulike kanaler og mottakere når de varsler. Våre casekommuner gir også eksempler på flere ulike veier for den ansatte. Samtidig vektlegger man at arbeidstakere skal varsle i linja. Våre data viser at flere varsler og flere mottar varsler enn det vi får inntrykk av etter å ha gjennomført intervjuer i de fire kommunene. En viktig forklaring er trolig at arbeidstakere fortrinnsvis varsler i linja, og at omfanget og håndteringen derfor ikke nødvendigvis er kjent for informanter på sentralt nivå. Dette betyr at de vi har snakket med, trolig ikke har oversikt over de varslene som har blitt godt mottatt og håndtert effektivt, samtidig som de heller ikke har den fulle oversikten over når det går galt.

10 Drøfting og avslutning

Kommunal sektor er en stor og viktig arbeidsgiver og en sentral komponent i den norske velferdsstaten. Sektoren forvalter fellesskapets ressurser, og beslutninger som treffes, og handlingsvalg som gjøres, kan få stor innvirkning på innbyggernes, brukernes og arbeidstakernes hverdag og liv. Ressurstilgang og utførelse av arbeidet har særlig stor betydning for innbyggerne, og særlig for de svakeste, som er mer eller mindre avhengige av kommunale velferdstjenester. Dette er noen av grunnene til at innsyn, åpenhet og etterprøvbare er sentrale forvaltningsprinsipper. Dette kan sikres blant annet ved å tilby ansatte gode ytringsbetingelser, samt kanaler for å varsle dersom det er påkrevet.

I denne rapporten har vi undersøkt hvordan kommunale arbeidstakere vurderer sine muligheter for å bruke sin ytringsfrihet. Vi har samtidig undersøkt omfanget av kritikkverdige forhold og varsling. Tre hovedproblemstillinger har stått sentralt.

10.1 Hva preger ytringsbetingelsene i kommunesektoren?

«Jeg sitter som hovedtillitsvalgt og møter utfordringer knyttet til både ytringsfrihet og varsling nærmest daglig.» (sitat fra spørreundersøkelsen)

Ytringsfrihet i arbeidslivet kan begrunnes ut fra ulike perspektiver. I kapittel 1 omtalte vi demokratiperspektivet, velferdsperspektivet og produktivitetsperspektivet. På arbeidsplasser med gode ytringsbetingelser kan arbeidstakere si ifra om praksiser eller forhold på arbeidsplassen som vekker bekymring, uten å bli utsatt for gjengjeldelse.

Arbeidstakerens ytringsfrihet strekker seg imidlertid lenger. Det er lov å være samfunnsengasjert på eget arbeidsfelt, og det er lov å bruke sin faglige kunnskap i det offentlige ordskiftet. Sett i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv har norske arbeidstakere ytringsfrihet aldri stått sterkere. Samtidig har vi omtalt at Sivilombudsmannen er bekymret for utviklingen i offentlig sektor, og kommunal sektor går ikke fri.

Vi har stilt kommunale arbeidstakere spørsmål om hvordan de vurderer det vi i rapporten omtaler som interne og eksterne ytringsbetingelser.

Interne yringsbetingelser

Det er arbeidsgivere som har det overordnede ansvaret for å sikre et «fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø». Det er nærliggende å tenke seg at i et slikt arbeidsmiljø tilrettelegges det for diskusjoner av både arbeidsmiljømessig og faglig karakter. Samtidig har arbeidstakere en medvirkningsplikt (aml. § 2-3).

Vi har undersøkt hvordan kommunale arbeidstakere vurderer sine muligheter for å diskutere faglige spørsmål. Et stort flertall (åtte av ti) mener at det er takhøyde for denne type diskusjoner. Når det er snakk om mer relasjonelle forhold, blir det vanskeligere. Seks av ti svarer at det åpnes for å diskutere arbeidsmiljørelaterte problemer, men nesten halvparten svarer at denne type diskusjoner i hovedsak foregår i uformelle fora. Det kan være positivt å diskutere problemer også i uformelle sammenhenger, men for å unngå misforståelser og det som kan oppfattes som «baksnakking», er formelle kanaler viktige når det gjelder å løse et arbeidsmiljøproblem. Slike problemer skal gjerne «kvitteres ut» på et tidspunkt, noe som krever at man følger et system eller en rutine med forutsigbarhet og åpenhet overfor dem det angår.

En drøy fjerdedel av de ansatte svarer at de blir møtt med uvilje fra sjefen dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Hva disse synspunktene inneholder, og styrken i kritikken, får vi ikke svar på gjennom spørreundersøkelsen. Analysene viser imidlertid at arbeidstakere som har vært gjennom omorganiseringsprosesser, og som er midlertidig ansatt, vurderer sine interne yringsbetingelser som dårligere enn andre. I de kvalitative intervjuene kommer det tydelig fram at temaer preget av subjektive vurderinger, oppleves som vanskelige å snakke om. Dermed blir de også ofte dårligere håndtert. Å øve seg på «den vanskelige samtalen» og på å «håndtere uenighet» er noe som trekkes fram av våre informanter. Men kommunikasjon er vanskelig. Mottakere oppfatter ikke alltid et budskap slik som avsender hadde ment. For eksempel kan et motargument oppfattes som refs eller uvilje, mens det ikke var ment som noe annet enn å uttrykke uenighet. Blant våre informanter sier sentralt plasserte ledere gjerne at de tror og håper at arbeidstakere kan si ifra om ting som er ugreie. «Det skal være greit», er en formulering som går igjen, og som rommer både ideer om en ønsket tilstand og en viss usikkerhet. Dette tyder på behov for å gjøre flere ledere trygge på rollen sin og på hvordan man kan kommunisere uenighet på en bedre måte.

Blant representanter for de ansatte blir vi – med noen unntak – fortalt at det er store forskjeller mellom ulike nivåer og enheter i kommunene. Dette er ikke overraskende, kommuner er store organisasjoner sammenliknet med en gjennomsnittlig virksomhet i privat sektor. Noen ledere omtales som «skikkelig gode» på å tilrettelegge for et miljø der ansatte kan ta opp det de er bekymret for, eller som opptar dem. Andre ledere omtales som lite lydhøre og åpne. Det vises til episoder der arbeidstakere har blitt «kalt inn til sjefen» dersom de har vært kritiske på et personalmøte eller i andre sammenhenger. Et hjertesukk som kommer fra flere, er at mellomledere i hovedsak måles på om de holder seg innenfor budsjettet, men i liten grad på det psykososiale

arbeidsmiljøet de har ansvar for. Disse lederne føler seg dermed presset, både ovenfra og nedenfra.

Trange økonomiske rammer kan påvirke ytringsbetingelsene i negativ retning. For det første kan det øke tempoet på arbeidsplassene, slik at det rett og slett blir mindre tid til diskusjoner på arbeidsplassen. I perioder med et høyt tidspress vil også arbeidstakerne ofte mangle overskudd til å bidra i diskusjoner på en positiv og konstruktiv måte, fordi det er andre mer brennbare oppgaver som krever oppmerksomhet. For det andre, som nevnt ovenfor, kan lederutvikling bli et overskuddsfenomen. Videreutdanning av ledere er trolig ikke det som settes øverst på prioriteringslista når det er knapt med ressurser.

Eksterne ytringsbetingelser

I Fafo 2016 fant vi at offentlig ansatte, og særlig arbeidstakere i staten (inkludert helseforetakene), vurderte sine ytringsbetingelser som dårligere enn det arbeidstakere i privat sektor gjorde. Dette har vi også sett tidligere (se Trygstad 2015). De kommunale arbeidstakerne som inngår i denne undersøkelsen, er derimot på linje med arbeidslivet for øvrig. Det vil si at de vurderer sine ytringsbetingelser om lag på samme måte som i privat sektor.

Men burde det ikke egentlig være slik at kommunalt ansatte vurderte sine ytringsbetingelser som *bedre* enn privat ansatte, ganske enkelt fordi de forvalter fellesskapets ressurser og har ansvar for viktige samfunnsoppgaver? Både Sivilombudsmannens uttalelser og Grunnloven § 100 kan tolkes i den retning:

«Ytringsfriheten til arbeidstakere i offentlig forvaltning er viktig. Det er tale om en grunnleggende rettighet for den enkelte ansatte, og den er også viktig for samfunnsutviklingen.» (Sivilombudsmannen Årsmelding 2013:21)

«Offentlig ansatte, utenom ansatte som arbeider for et sekretariat underlagt politiske organer, bør ha stor ytringsfrihet når ytringen gir kunnskap til allmennheten om et spørsmål som det er naturlig at allmennheten tar stilling til, og denne kunnskapen ikke fremkommer på annen måte.» (St.meld. nr. 24 (2003-2004):110)

Denne undersøkelsen viser at det er forskjeller i hvordan arbeidstakerne vurderer sine interne og eksterne ytringsbetingelser. Det er dårligere kår for eksterne ytringer. Verken ansatte eller ledere er uten videre åpne for at arbeidstakere tar del i den offentlige debatten, selv ikke når de bidrar med sin fagkunnskap. Hver femte tar ikke stilling til spørsmålet om det er akseptabelt at ansatte og ledere deltar i det offentlige ordskiftet med fagkunnskap ervervet i jobben. I tillegg er det rundt 10 prosent som faktisk mener at det er *uakseptabelt*.

Nesten 40 prosent av de ansatte mener at toppledelsen begrenser deres muligheter til å ytre seg av hensyn til virksomhetens omdømme. Men de ansatte legger også

begrensninger på seg selv. Rundt halvparten svarer at det er uakseptabelt at ansatte går ut i media og kritiserer kommunen de jobber i. Disse svarene kan tolkes som at lojalitetsplikten står sterkt.

Mer alvorlig er det at fire av ti føler at ledelsen begrenser deres mulighet til å si fra om alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Skyldes dette frykt, eller er det andre nærliggende forklaringer? Det vil variere, og vi har ikke mulighet til å gi noe svar på dette ut fra spørreundersøkelsen. Å uttale seg offentlig er som regel overlatt til en toppleder som kan uttale seg på vegne av kommunen/fylkeskommunen. Dermed kan det oppfattes som en «regel» i alle sammenhenger, selv om den ansatte har vide rammer når det gjelder å uttale seg på egne vegne (men altså ikke på vegne av kommunen). Det er også nærliggende å tro at mange ansatte deler ledelsens bekymring for omdømme, og at de ikke vil bidra til å ødelegge arbeidsplassens renomme. Denne lojalitetsbaserte tausheten kan føre til at alvorlige kritikkverdige forhold forblir skjult, noe som kan få svært negative følger. Det gjelder ikke minst i kommunesektoren, som har ansvar for viktige samfunnsoppgaver.

Ytringsbetingelsene til arbeidstakere var også et viktig tema i våre informantintervjuer. Når vi spurte lederne i de fire kommunene om de synes det er greit at arbeidstakere benytter media til å fremme sin kritikk, nyanseres svarene. Det vises blant annet til at utspill i media kan skape unødvendig usikkerhet blant brukere. Samtidig er det en omforent oppfatning (selv om det er unntak) om at «det må vi bare tåle». Det kan være et uttrykk for at det er rimelig gode ytringsbetingelser i de kommunene vi besøkte.

To av de fire kommunene har vedtatt reglement som skal sikre takhøyde når det gjelder arbeidstakers ytringsfrihet. I den ene kommunen hadde de diskusjoner knyttet til hvordan de skulle omtale lojalitetsplikten i forbindelse med ytringsfrihet: «Vi diskuterte lenge rekkefølgen på ytringsfrihet og lojalitet, inntil vi bestemte oss for å droppe hele lojalitetsbegrepet», sa en leder. Vår gjennomgang av varslingsrutinene i 50 kommuner (se kapittel 5) viser at disse to kommunene ikke er representative når det gjelder vektlegging av åpenhet og ytringsfrihet. De to kommunene har imidlertid vært gjennom en lang prosess med grundige diskusjoner om disse spørsmålene. En politisk vedtatt åpenhet sikrer likevel ikke at arbeidstakerne opplever vesentlige endringer. Gode ytringsbetingelser krever hard jobbing og kontinuerlig oppmerksomhet. I Lillesand kommune ble det eksempelvis lagt ned en stor innsats når det gjaldt å trygge både ansatte og ledere da de åpnet opp sin kommune i 2005 (Skivenes & Trygstad 2012). Men også her forteller informanter i 2016 at man kanskje ikke har hatt stor nok oppmerksomhet knyttet til forståelse og praktisering de siste årene. Det vil derfor være både ansatte og ledere som ikke kjenner til reglementet, eller som ikke kjenner det godt nok.

Et gjennomgående funn i de fire casekommunene er likevel at toppledelsens holdninger til ytringsfrihet og åpenhet betraktes som svært viktige. Flere sier at det er avgjørende at rådmannen tydelig signaliserer at ytringer, også de av kritisk karakter, er ønsket og velkomne. «Det sender sterke signaler», sier en. På samme måte sender det

også sterke signaler dersom en arbeidstaker får refs hvis hun eller han har uttalt seg i media. Vi har i denne rapporten omtalt den såkalte legesaken i Bodø. Det er en sak som ligger noen år tilbake i tid, men som nesten alle informantene i kommunen refererte til. Et søk hos Sivilombudsmannen viser at denne saken langt fra er unik. Det arbeidsgivere må være klare over, er at håndtering av denne type saker setter langvarige spor, ikke bare blant de direkte involverte, men også blant øvrige arbeidstakere i kommunen.

Arbeidstakere som har vært gjennom omorganiseringsprosesser, vurderer sine interne og eksterne ytringsbetingelser som dårligere enn andre. Det er variabel aksept blant både ledere og ansatte for at kommunale arbeidstakere benytter media til å kritisere kommunen de jobber i. Om lag halvparten mener dette er uakseptabelt.

Våre informanter vektlegger toppledelsen som en svært viktig premissleverandør for hvordan ytringsbetingelsene oppfattes. Men selv om toppledelsen tydelig vektlegger åpenhet og stor takhøyde for ytringer, påpeker representanter for de ansatte at det er stor variasjon mellom enheter og avdelinger i en og samme kommune.

10.2 Benyttes varslingsretten, og hvordan håndteres denne av varslingsmottakere?

«Det er et tankekors at varslerne blir dårlig ivaretatt i ettertid. Eksempelvis kjenner jeg til at de ikke får fortsette på samme arbeidsplass ...» (sitat fra spørreundersøkelsen)

Sitatet kan illustrere paradokset i varslingssaker: Det er ønskelig å avdekke kritikkverdige forhold på en arbeidsplass, men tidvis er det ikke like velkomment når det skjer. De mest kjente historiene fra offentligheten har vist at konsekvensene for varslere kan være svært alvorlige. Denne undersøkelsen viser at det blant de kommuneansatte er et fåtall som utsettes for så dramatiske gjengjeldelser som å miste helsa eller jobben. Like fullt spiller frykt for gjengjeldelse en stor rolle i vurderingen: Skal jeg varsle eller la være?

Varsling kan utspille seg som kompliserte prosesser, og prosessene kan ta uante veier med overraskende utfall. Minst tre grupper vil være involvert i en varslingsprosess. Det er den eller de ansvarlige for det kritikkverdige forholdet, den som oppdager dette og varsler, og den eller de som mottar varselet (Near & Miceli 2016). I tillegg kan vi legge til en fjerde – de som rammes av det eller de kritikkverdige forholdene – eksempelvis andre arbeidstakere, kunder eller brukere.

I nåværende arbeidsmiljølov er arbeidstakere gitt en rett til å varsle forsvarlig, og de er gitt et vern mot represalier. Spørsmålet vi har undersøkt, er om kommunale arbeidstakere benytter varslingsretten, og hvilke etterspill det i så fall får.

Omfang av kritikkverdige forhold og varslingsaktivitet

21 prosent av de kommuneansatte svarer at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde vært stoppet. Kritikkverdige forhold er definert som «uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser». En stor andel av de kritikkverdige forholdene som det rapporteres om, kan grupperes inn under paraplyen «psykososiale arbeidsmiljøproblemer».

I lys av at psykososiale arbeidsmiljøproblemer dominerer, er det interessant å se om det er en sammenheng mellom erfaringer med kritikkverdige forhold og ytringsbetingelser. I utgangspunktet kan det være grunn til å tro at behovet for å varsle blir større i virksomheter hvor det ikke legges til rette for at man åpent og trygt kan diskutere og si fra om problemer før de utvikler seg til kritikkverdige forhold. Varsling uttrykker ideelt sett et ytterkantfenomen, som blir påkrevet når kommunikasjon og ansvar bryter sammen. Resultatene viser at ansatte som har erfart kritikkverdige forhold, vurderer sine ytringsbetingelser som klart dårligere enn andre. Det gjelder både internt og eksternt, og sammenfaller med internasjonale funn.

Neste spørsmål er hva ansatte gjør når de erfarer et kritikkverdig forhold. Varslingsaktivitet er målet på andelen som faktisk varsler. Seks av ti ansatte i kommunesektoren bruker sin varslingsrett, noe som er en høyere andel enn i arbeidslivet generelt (53 prosent) (Fafo 2016).

Kvinner varsler mer enn menn, og de med høyere utdanning varsler i mindre grad enn de med lavere utdanning. Hvorfor det er slik, har vi ingen klare svar på. Det er mulig at menn og de med lang utdanning oftere har høyere stillinger og dermed kan løse problemene på alternative måter, eller at de frykter for at karrieremulighetene ødelegges dersom de varsler. I helse- og sosialsektoren er det mange kvinner, og på denne type arbeidsplasser er man mer drillet på avviksrapportering – det vil si at arbeidstakerne er vant til å melde fra om feil og problemer. Dette er i tillegg arbeidsplasser hvor kritikkverdige forhold kan få katastrofale følger for pasienter og brukere, noe som kan øke motivasjonen for å melde fra.

Når det gjelder hva det varsles om, har 20 prosent varslet om trakassering/mobbing av ansatte, mens 16 prosent har varslet om «destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet». Dette er saker som i større grad er preget av subjektive vurderinger enn mer opplagte misligheter som underslag, tyveri og korrupsjon. De sistnevnte forholdene utgjør en svært liten andel av de kritikkverdige forholdene som det rapporteres om.

Kritikkverdige forhold som i mindre grad er faktabaserte og objektive, preges oftere av diskusjoner som: «men dette er da ikke trakassering, det er snakk om en leder som bruker styringsretten», eller: «dette er en personalkonflikt – ikke en trakasseringssak». Ifølge våre informanter er det noen ganger vanskelig å skille mellom en personalkonflikt og en trakasseringssak. Dette betegnes som svært vanskelige saker. Blant våre informanter er det flere som viser til at verneombud og tillitsvalgte kan spille en viktig rolle for å bidra i oppklaringsmøter og eventuelle faktaundersøkelser.

Flere av våre informanter i de fire kommunene vi har besøkt, har enten hatt befatning med eller hørt om saker der arbeidstakere har vært utsatt for trakassering eller trakasseringssliknende handlinger. I noen av disse sakene dreier det seg om forhold som ikke har rammet andre enn varsleren selv. Hvis så er tilfelle, er spørsmålet om det er mer riktig å omtale denne personen som skadelidende eller potensielt skadelidende framfor en varsler (jf. Brown 2013, se figur 1.2, kapittel 1). Dette framgår imidlertid ikke klart av dagens varslingsbestemmelser.

Andre dilemmaer er tolkning av hva som er faglig forsvarlig og faglig uforsvarlig, eksempelvis når det gjelder bruk av tvang overfor brukere. Når overskrides grensen til det uforsvarlige – det vil si det kritikkverdige? Dette kan være et typisk tema for en diskusjon blant ansatte: «Hva er det som vil være et kritikkverdig forhold på min arbeidsplass?» «Når vil det være grunnlag for å varsle?» Slike diskusjoner er totalt fraværende på mange arbeidsplasser i norske kommuner og fylkeskommuner (se kapittel 4). I en av våre kommuner har man imidlertid utviklet et e-læringsystem som på en veldig ryddig og informativ måte forklarer hva kritikkverdige forhold kan være, og hvor man kan varsle, og det har også noen refleksjonspunkter (se også kapittel 9). Funn fra andre undersøkelser viser at diskusjoner knyttet til kritikkverdige forhold og varsling er viktige for å unngå misforståelser som at «du har da ikke varslet». Det kan også bidra til at arbeidstakere og ledere får en mer omforent oppfattelse av hva et kritikkverdig forhold egentlig er. I den forbindelse er gjerne følgende spørsmål en god test: «Tåler denne handlingen eller praksisen offentlighetens lys?» (jf. Myklebust & Skivenes 2001). Hvis svaret er nei, er det trolig et kritikkverdig forhold man står overfor.

Hva så med dem som velger å la være å varsle om kritikkverdige forhold? Som nevnt varsler seks av ti av dem som har erfart eller vært vitne til kritikkverdige forhold. Det betyr at 40 prosent ikke varsler. På spørsmål om hvorfor er de tre viktigste begrunnelsene i) frykt for represalier, ii) at man har sett at det å melde ifra medfører store personlige belastninger for den enkelte, og iii) at andre varslet.

At arbeidstakere ikke tør å varsle om kritikkverdige forhold av frykt for represalier, er alvorlig. Det er alvorlig ikke bare for dem som rammes, men også for ledelsen i virksomheten og for virksomhetens legitimitet til å forvalte fellesskapets interesser samt å løse viktige samfunnsoppdrag.

21 prosent har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste tolv månedene, og 60 prosent varslet om det. Psykososiale arbeidsmiljøproblemer utgjør en vesentlig andel av både de erfarte kritikkverdige forholdene og varslingen.

Selv om kommunalt ansatte i noe større grad enn i arbeidslivet for øvrig bruker sin varslingsrett, er det en vesentlig andel underrapportering. Den viktigste grunnen til at kommunale arbeidstakere (i likhet med andre arbeidstakere) ikke bruker sin varslingsrett, er frykt for represalier.

Håndtering av saker og varslere

Arbeidstakere i kommunal sektor, som i norsk arbeidsliv for øvrig, varsler i linja og i hovedsak til nærmeste leder. Derfor blir linjelederens mottak og håndtering av varslinger ekstra viktig. Tidligere forskning har vist at arbeidstakere som erfarer kritikkverdige forhold, vurderer virksomheten som mindre støttende og rettferdig enn andre ansatte. Men dersom både det kritikkverdige forholdet og budbringeren blir håndtert på en adekvat måte, blir de negative effektene minimalisert, eller de forsvinner (Miceli et al. 2012:942). Det forteller hvor avgjørende mottaksapparatet er.

Vi har stilt egne spørsmål til det vi omtaler som sentrale varslingsmottakere: ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud. 27 prosent av disse har mottatt varsler de siste tolv månedene. Ni av ti av dem delte varslernes bekymring. Dette gir grunn til å tro at de fleste sakene faktisk undersøkes.

Uavhengig av om man har hatt befatning med varslingssaker eller ikke, har vi spurt om lederne, tillitsvalgte og verneombud har fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres. Seks av ti varslingsmottakere svarer «nei» eller «vet ikke» på spørsmål om opplæring. Det er ingen ting som tyder på at ledere i større grad enn tillitsvalgte og verneombud har fått opplæring.

I kommuner som har fått utarbeidet varslingsrutiner, er det en mye større bevissthet om behovet for opplæring. Her har 54 prosent av varslingsmottakerne fått opplæring. Den tilsvarende andelen i kommuner *uten* varslingsrutiner er 12 prosent.

I hvilken grad blir sakene løst? Får man bukt med det kritikkverdige forholdet, eller blir det en bedring? Om det hjelper å varsle, omtales også som *varslingseffektivitet*. Fire av ti varslere svarer at det på en eller annen måte ble bedre. Det kritikkverdige forholdet opphørte, eller det ble en klar eller viss forbedring som en konsekvens av varslingen. Det er få som svarer at forholdet ble forverret (3 prosent).

Fire av ti svarer «ingen vesentlig endring». Om det faktisk er riktig at varslingen ikke fører til endringer, har vi ingen mulighet til å kontrollere. Men det er i alle fall åpenbart at eventuelle tiltak ikke har blitt gjort kjent for varslerne. Arbeidstakere kan da lett konkludere med at det ikke er noe vits i å varsle, fordi det ikke skjer noe uansett. Det er en ganske stor andel av kommunale arbeidstakere som svarer at de tror dette er en viktig grunn til at arbeidstakere unnlater å varsle.

Vår gjennomgang av varslingsrutinene i 50 kommuner viser at majoriteten (32 av 50) (se også neste avsnitt) ikke sier noe om hvem som skal gi tilbakemelding til varsleren om hva som skjer med saken, eller når varsleren kan vente en tilbakemelding. Våre analyser av varslingsprosessen viser imidlertid at varslingsrutiner bidrar til økt varslingseffektivitet. Dette tyder på at varslingsrutiner *har* betydning for hvordan kritikkverdige forhold håndteres.

Hva så med reaksjoner? 36 prosent svarer at de fikk positive reaksjoner da de varslet. 28 prosent svarer at disse var blandede, mens 19 prosent betegner dem som negative. En andel på 13 prosent svarer at de ikke fikk noen reaksjoner, mens 4 prosent er usi-

kre. Andelen som fikk negative reaksjoner, er litt lavere enn det vi fant i Fafo 2016 (arbeidslivet generelt), men forskjellene er ikke signifikante. Når det gjelder negative reaksjoner, er refs og irettesettelse fra leder mest utbredt. Motsatt er den vanligste formen for positive reaksjoner positive tilbakemeldinger fra leder og kolleger. Ingen har fått utvidet sitt ansvarsområde eller andre former for belønning for å ha varslet om et kritikkverdig forhold.

Også når det gjelder reaksjoner, har varslingsrutiner betydning. I kommuner med varslingsrutiner fikk 44 prosent av varslerne positive reaksjoner. Den tilsvarende andelen i kommuner uten rutiner er 28 prosent.

Negative reaksjoner, gjengjeldelse eller sanksjoner kan ha ulik alvorlighetsgrad og arte seg på mange forskjellige måter. Noen vil være omtrent usynlige for andre enn den det gjelder, for eksempel hvis en varslers får mindre interessante arbeidsoppgaver enn tidligere.

Ledere, tillitsvalgte og verneombud som har mottatt varsler de siste tolv månedene, fikk spørsmål om de undersøkte om varsleren ble utsatt for sanksjoner. Undersøkelsen viser at hele 34 prosent *ikke* har undersøkt dette, verken under eller etter varslingsprosessen.

Heller ikke i våre fire casekommuner er det etablert praksis å undersøke hvordan det går med varslerne. På spørsmål om hvordan de tror det går med dem som varsler, varierer svarene. I tre av de fire kommunene er det informanter som forteller at de *vet* at arbeidstakere har blitt sanksjonert mot som en konsekvens av at de har varslet. I de samme kommunene svarer andre informanter at de ikke har hørt om at arbeidstakere har blitt møtt med represalier, og de *tror* de ville fått vite det dersom så hadde vært tilfelle.

Vi har tidligere sett at varslingsrutiner har en positiv effekt på hvordan varsler mottas og håndteres. En annen faktor av betydning i denne sammenhengen er opplæring. Blant dem som svarer at de *har* fått opplæring (fire av ti), er det en langt større andel som har undersøkt om varsleren har vært utsatt for sanksjoner, sammenliknet med dem som ikke har fått opplæring (74 versus 54 prosent). Det kan tyde på at opplæring øker bevisstheten om hvilken risiko arbeidstakerne utsetter seg for ved varsling.

38 prosent svarer at det på en eller annen måte hjalp å varsle om det kritikkverdige forholdet, mens drøye fire av ti svarer at det ikke skjedde noen særlig endring. Dette kan skyldes manglende tilbakemelding til varslers om saksgangen. Majoriteten av de analyserte varslingsrutinene gir ikke informasjon om hvem som skal gi tilbakemelding til varsleren om hva som skjer med saken, eller når varsleren kan vente en tilbakemelding.

36 prosent svarer at de fikk positive reaksjoner da de varslet. 28 prosent svarer at disse var blandede, mens 19 prosent betegner dem som negative. En andel på 13 prosent svarer at de ikke fikk noen reaksjoner, mens 4 prosent er usikre. Den vanligste formen for negative reaksjoner er refs og irettesettelse fra leder. Motsatt er den vanligste formen for positive reaksjoner positive tilbakemeldinger fra leder og kolleger.

10.3 Hva er utbredelsen av varslingsrutiner i kommunal sektor?

I de nåværende bestemmelsene (arbeidsmiljøloven § 3-6) er ikke varslingsrutiner et absolutt krav. Det framgår heller ikke hvordan rutinene skal utformes.

Hvor vanlig er det at kommuner og fylkeskommuner likevel har varslingsrutiner, og hvor godt kjent er de blant ansatte? Hvem har vært med på å utforme rutinene, og hva forteller rutinene om varslingskanaler, varslingsplikt og tilbakemeldinger til varsleren?

Som utgangspunkt vet vi at kjennskap til lovbestemmelsene blant de kommunalt ansatte er begrenset (se kapittel 4). Spørsmålene om rutiner ble stilt i en egen undersøkelse til arbeidsgiverrepresentanter i kommuner og fylkeskommuner (se kapittel 5).

Omfang og kjennskap

Vår spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner viser at åtte av ti svarer at de har skriftlige rutiner for hvordan arbeidstakere skal varsle. 7 prosent svarer at dette er under utarbeidelse, 9 prosent svarer nei, og 4 prosent er usikre. De to viktigste begrunnelsene for at man har innført varslingsrutiner, er i) fordi det er i tråd med lovverket, og ii) fordi det er i tråd med god virksomhetsstyring. Det er få som svarer at det var fagforeningene (5 prosent) eller politikere (5 prosent) som tok initiativ. Det er også få (6 prosent) som svarer at rutinene kom på plass etter en konkret hendelse i kommunen eller fylkeskommunen.

Vi stilte også spørsmål om hvem som har vært med på å utforme rutinene. 96 prosent svarer at ledelsen har vært involvert i dette, åtte av ti svarer tillitsvalgte, mens nesten sju av ti svarer verneombud. 6 prosent svarer at eksterne konsulenter eller advokater har vært benyttet, og kun 5 prosent svarer at ansatte (utenom ledere, tillitsvalgte og verneombud) har vært involvert. Det viser at arbeidet med varsling og varslingsrutiner i hovedsak har foregått i partssammensatte utvalg, og dermed har ikke «vanlige» ansatte vært involvert i diskusjonene. Det kan forklare hvorfor en så liten andel av de kommunalt ansatte har god kjennskap til arbeidsmiljøbestemmelsen på dette punktet. Det kan også være med på å forklare at mange er usikre på begrepsbruk og varslingsprosess.

Heller ikke kommunens egne rutiner er godt nok kjent blant de ansatte. Nesten en tredjedel svarer at de er usikre på om det finnes skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen. Andelen «vet ikke» er like høy i 2016 som i en undersøkelse blant kommunalt ansatte i 2010. Dette er en klar utfordring for kommunene og fylkeskommunene, fordi rutiner som ikke er kjent blant de ansatte, har begrenset betydning.

Åtte av ti kommuner og fylkeskommuner svarer at de har skriftlige rutiner for hvordan arbeidstakere skal varsle. En ganske stor andel av de ansatte svarer «nei» eller «vet ikke». Samlet er andelen 44 prosent. Dette viser at rutinene ikke er godt nok kjent.

Bidrar varslingsrutinene til at det er enklere og tryggere å varsle?

Sju av ti arbeidsgiverrepresentanter (undersøkelse til kommuner/fylkeskommuner) mener at rutinene både har gjort det enklere og tryggere å varsle. Om lag én av fire har ikke gjort seg opp noen klar mening, eller svarer at de ikke vet.

Når vi spør de ansatte i kommuner og fylkeskommuner, danner det seg et annet bilde. Ikke overraskende svarer mange at de ikke vet, noe som må ses i sammenheng med at en del arbeidstakere aldri har vært i befatning med en varslingssak. 46 prosent mener at rutinene har gjort det tryggere å varsle. Våre analyser (se forrige avsnitt) viser at det er en klar positiv sammenheng mellom varslingsrutiner og varslingseffektivitet.

Svarene fra de ansatte er likevel mer delt når vi ber dem ta stilling til påstandene «varslingsrutiner har i praksis liten betydning for om en sak blir løst/endret», og «varslingsrutinene har i praksis liten betydning for hvordan en varsler behandles». Det er om lag like mange som sier seg enige og som sier seg uenige i påstandene.

Er det sammenheng mellom varslingsrutiner og opplevde yringsbetingelser?

Arbeidstakere som jobber i kommuner med varslingsrutiner, vurderer både de interne og de eksterne yringsbetingelsene som signifikant bedre enn dem som svarer at de ikke har eller ikke vet om de har rutiner på arbeidsplassen. Dette tyder på at rutiner ikke bare har en innvirkning på varslingsprosessen, men at det også bidrar til større takhøyde for yringer av ulik karakter, både innenfor og utenfor organisasjonens grenser. En forklaring kan være at når rutiner utvikles og innføres, vil det foregå diskusjoner i ulike fora, noe som kan tenkes å skape større bevissthet om rammene for arbeidstakeres yringsfrihet.

Samtidig viser våre analyser av 50 kommuners varslingsrutiner at ikke alle vektlegger yringsfrihet som en viktig komponent. Tvert imot har vi vist til kommuner som er mer ivrige etter å understreke ansattes lojalitetsplikt enn yringsfrihet (se kapittel 5).

Det kan derfor synes som det er behov for ikke bare å diskutere tolkning av varslingsbestemmelsene i kommunal sektor, men også hva yringsfriheten faktisk innebærer. Som vi var inne på i kapittel 1, er det en glidende overgang mellom kritiske yringer og varsling. I Arntzen de Besche sin evaluering av varslingsreglene i 2013, der rettspraksis og Sivilombudsmannens praksis ble gjennomgått, var en av konklusjonene at kunnskapen om yringsfriheten ikke var god nok:

«En observasjon etter gjennomgangen av rettspraksis kan være at partene (og domstolene) i et mindretall av sakene har et bevisst forhold til at retten til å ytre seg er vernet både gjennom Grunnloven og arbeidsmiljøloven. En mulig forklaring kan være at aktørene ikke i tilstrekkelig grad er kjent med at Grunnlovens vern om

ytringsfriheten også verner arbeidstakeres ytringer i tilfeller hvor det ikke er snakk om varsling på grunn av kritikkverdige forhold.» (Arntzen de Besche 2013:8).

I tillegg finnes det rutiner som omtaler varsling til Arbeidstilsynet og i media samtidig. Dette er uheldig, fordi det kan så tvil om bruk av tilsynsmyndighetene som legitim varslingskanal. I tråd med dagens bestemmelser er varsling til tilsynsmyndighetene *alltid* forsvarlig.

Som vi har vist til i denne rapporten, er det informanter som peker på at diskusjoner om ytringer og varsling lett ender i en diskusjon om grenser. Slike gjentakende diskusjoner om begrensninger kan i verste fall bidra til en «stillhetsspiral». Den viser til en situasjon der felles normer, oppfatninger og holdninger i en bestemt samfunnskultur, eller i vår sammenheng en arbeidsplass, bidrar til å undertrykke den frie ytring. Arbeidstakerne er redde for å bli ekskludert fra fellesskapet ved å utfordre det som er alminnelig akseptert. Det er i så fall uheldig, både for arbeidstakerne, brukerne, politikerne og innbyggerne. Vi finner i denne undersøkelsen at arbeidstakere som har blitt sanksjonert mot som følge av sin varsling, i langt større grad enn andre svarer at de ikke ville varslet igjen dersom de kom i en tilsvarende situasjon. Disse arbeidstakerne vurderer også sine ytringsbetingelser som kvalitativt dårligere enn de som mottok positive reaksjoner. Dette viser at ytringsbetingelser og varsling er tett sammenvevd.

Samtidig er det flere kommuner som i sine rutiner poengterer viktigheten av ytringsfriheten. Våre informantintervjuer viser at ledelsen er opptatt av at det skapes et klima der arbeidstakerne sier ifra om det som bekymrer dem, eller kommer med forslag om hvordan arbeidet kan løses på bedre måter. Men kommuner er store og kompliserte organisasjoner. Det som vektlegges ett sted, for eksempel på toppen, kan forsvinne eller bli endret ute på det enkelte tjenestested. Derfor er det viktig avslutningsvis å minne om at gode ytringsbetingelser og en god varslerkultur krever vilje, oppmerksomhet, opplæring og en god porsjon hard jobbing. Vi vil igjen trekke fram Vandekerckhove og Lewis (2011) sin sjekkliste for hva varslingsrutiner bør informere om, denne gangen i fullstendig form:

- ✓ Hvem kan bruke varslingsrutinene? (ansatte, underleverandører, brukere/kunder m.m.)
- ✓ Hvem kan det varsles til? (internt/eksternt varslingsmottak)
- ✓ Hvilke saker skal omfattes av varslingsrutinene?
- ✓ Hvordan kan det varsles? (skriftlig, muntlig, personlig, anonymt)
- ✓ Hvordan skal varsler følges opp, herunder frister for tilbakemelding?
- ✓ Er varsling en rett eller plikt?
- ✓ Hvordan skal varsleren beskyttes mot gjengjeldelser?
- ✓ Hvordan skal man håndtere feilaktige varsler?

Referanser

- Arntzen de Besche (2013). *Evaluering av varslingsreglene. En gjennomgang og analyse av rettspraksis og Sivilombudsmannens praksis.*
- Bjørkelo, B. & Eriksen, B. (2015). Varsling i politiet: Faglig uenighet eller «kritikkverdige forhold»? *Politiforum*, 27.09.15.
- Bjørkelo, B., Einarsen, S., Nielsen, M. B. & Matthiesen, S. B. (2010). Silence is golden? Characteristics and experiences of self-reported whistleblowers. I B. Bjørkelo (red.), *Whistleblowing at work. Antecedents and consequences*. Dissertation for the degree of philosophiae doctor. University of Bergen.
- Brown, A. J. (2013). Towards “Ideal” Whistleblowing Legislation? Some Lessons from Recent Australian Experience. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2(3), 153–82.
- Brown, A. J. (red.) (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector*. Canberra: The Australian National University.
- Brown, A. J., Dozo, N. & Roberts, P. (2016). *Whistleblowing processes & procedures – an Australian & New Zealand Snapshot*. November 2016, Institute of Governance and Policy studies.
- Byrkjeflot, H. & Angell, S. A. (2008). Forvaltning i foretaksklær. Omdømmehåndtering i norske sykehus etter sykehusreformen. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 3/2008, 71–92.
- Elvestad, M. (2011). Ytringsfrihet og lojalitetsplikt i arbeidsforhold. *Arbeidsrett*, 03-04(8), 130–142.
- Fasterling, B. (2014). Whistleblowing protection: A comparative law perspective. I A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerchove (red.), *International Handbook on Whistleblowing Research*. USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Enjolras, B., Rasmussen, T. & Steen-Johnsen, K. (red.) (2014). *Status for ytringsfriheten i Norge. Hovedrapport fra prosjektet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- Hagen, A. L. (2015). *Meningers mot – netthat og ytringer i Norge*. Oslo: Cappelen Damm.
- Hagen, I. M. & Trygstad, S. C. (2009). Local flexicurity: resolving the conflict between direct and representative participation. *Transfer*, 3-4/2009, 557–577.
- Hagen, I. M. & Trygstad, S. C. (2007). *Ledelse og samarbeid i staten*. Fafo-rapport 2007:15.
- Kalleberg, R. (1983). *Miljøforbedring som demokratisering: en sosiologisk analyse av Arbeidsmiljøloven*.
- Lewis, D., D'Angelo, A. & Clarke, L. (2015). Industrial relations and the management of whistleblowing after the Francis report: what can be learned from the evidence? *Industrial Relations Journal*, 46(4), 312–327.
- Lewis, D. B. & Trygstad, S. C. (2009). Protecting whistleblowers in Norway and the UK: a case of mix and match? *International Journal of Law and Management* 51(6), 374-388.
- Matthiesen, S. B., Bjørkelo, B. & Nielsen, M. B. (2008). *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv. Forskningsgruppe for arbeidsmiljø, ledelse og konflikt (FALK)*. Universitetet i Bergen: Det psykologiske institutt.
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Dworkin, T. M. (2008). *Whistleblowing in organizations*. New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Miceli, M. P., Near, J. P., Regh, M. T. & Van Scotter, J. R. (2012). Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistleblowing. *Human Relations*, 65(8), 923–954.
- Myklebust, R. N. & Skivenes, M. (2001). *Forvaltning og offentlighet II*. Bergen: LOS-senter rapport R0113.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (2016). After the wrongdoing. What managers should know about whistleblowing. *Business Horizons*, 59(1), 105–114.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1995). Effective whistle blowing. *Academy of management review*, 1995/7/1.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: the case of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1–16.
- Nergaard, K. (2010). *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte. Arbeidskraftundersøkelsene 2008 og 2009*. Fafo-notat 2010:17.

- Noelle-Neumann, E. (1974). The Spiral of Silence A Theory of Public Opinion. *Journal of Communication*, 24(2), 43–51.
- NOU 2004: 5. *Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst.* Avgitt til Arbeids og administrasjonsdepartementet 20. februar 2004.
- NOU 1999: 27. «Ytringsfrihed bør finde Sted». *Forslag til ny Grunnlov § 100.* Avgitt til Justis- og politidepartementet 22. september 1999.
- Olsen, A. (2014). Ansattes ytringsfrihet og sosiale medier. *Arbeidsrett*, 11(2), 250–265.
- Olsen, J. (2014). Reporting versus inaction: How much is there, what explains the differences and what to measure? I A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerchove (red.), *International Handbook on Whistleblowing Research*. USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Oslo redaktørforening/Infact (2014). Ytringsfrihet for offentlig ansatte i Oslo og Akershus. Oslo: <http://nored.no/Redaktoernyheter/Lojalitetsplikten-hindrer-offentlig-debatt>.
- Ot. prp. nr. 84 (2005-2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riksadvokaten (2016). Forholdet mellom rapporteringsplikt og varslingsinstituttet. Brev til Ekspertutvalget om varsling. 29.11.2016.
- Sivilombudsmannen (2014). Melding for året 2013.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2016). Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities. *Scandinavian Political Studies*, 39(3), 264–289.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2015). Explaining whistle blowing processes in the Norwegian Labour Market – power and institutional factors. In *Industrial Democracy in Europe*, 38(1), 119–143.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2013). Is the Type of Misconduct Decisive for the Perceived Legitimacy of Whistleblowing? A Study of Municipal Managers' Assessments of Whistleblowing in Cases of Harassment and Corruption. *E-Journal of international and comparative Labour Studies*, 2(3).
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2012). *Åpenhet, ytring og varsling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2010). Loyalty and whistleblowing in Norway: how roles comes into play. I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2007). *Kommunale lederes handtering av alvorlige kritikkverdige forhold*. Fafo-notat 2007:18.
- St.meld. nr. 26 (2003-2004). *Om endring av grunnlovens §100*. Tiltrådning fra Justis- og politidepartementet.
- Trygstad, S. C. (2015). Ytringsfrihet i arbeidslivet. *Sosiologisk tidsskrift*, 1–2(23), 29–59.
- Trygstad, S. C. (2010). *Med rett til å varsle ...men hjelper det, og er det lurt?* Fafo-rapport 2010:8.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2016). *Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016*. Rapportserie om varsling og ytring. Fafo-rapport 2016:33.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2015). *Varsling i Sandnes kommune. Omfang, rutiner og håndtering*. Fafo-notat 2015:10.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2014). Varsling i arbeidslivet. I B. Enjolras, T. Rasmussen & K. Steen-Johnsen (red.), *Status for ytringsfriheten i Norge*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Trygstad, S., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L. & Skalle, N. (2006). *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004. Hovedrapport*. Fafo-rapport 530.
- Trygstad, S. C., Skivenes, M., Steen, J. R. & Ødegård, A. M. (2014). *Evaluering av varslerbestemmelsene*. Fafo-rapport 2014:05.
- Vandekerckhove, W. & D. Lewis (2011). The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines. *Journal of Business Ethics*, 108 (2), 253–264.
- Vandekerckhove, W., Devine, T. & Phillips, A. (2016). Making the case for a wide-ranging whistleblower protection. <http://www.world-psi.org/en/checkmate-corruption-making-case-wide-ranging-initiative-whistleblower-protection>
- Ødegård, A. M. & Trygstad, S. C. (2016). *Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund*. Rapportserie om varsling og ytring. Fafo-rapport 2016:34.

Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner

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 kolleger, uten å risikere gjengjeldelse. Åpenhet og innsyn gjør at man kan oppdage og rette opp grove feil, sløsing og misbruk av felleskapets midler. Blant ansatte i kommuner og fylkeskommuner er det rundt 20 prosent som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold det siste året. Seks av ti varslet om forholdet. Dette kommer fram i denne rapporten, som handler om ytringsfrihet og varsling i kommunesektoren.



Fafo

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

Fafo-rapport 2017:04
ISBN 978-82-324-0356-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20612