

Anne Mette Ødegård, Sissel C. Trygstad og
Johan Røed Steen

Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund

Rapportserie om varsling og ytring

Anne Mette Ødegård, Sissel C. Trygstad og
Johan Røed Steen

Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund

Rapportserie om varsling og ytring

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0325-7

ISSN 2387-6859

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Forord | 5 |
| Kapittel 1 Innledning og bakgrunn | 6 |
| Hva er varsling? | 7 |
| Hva er kritikkverdige forhold? | 9 |
| Rapportens oppbygging | 10 |
| Kapittel 2 Metode og data | 11 |
| Kapittel 3 Ytringsklima og ytringsfrihet | 15 |
| Internt ytringsklima | 16 |
| Eksternt ytringsklima | 21 |
| Hva påvirker ytringsklimaet? | 28 |
| Kapittel 4 Varsling: kjennskap til lovbestemmelser og rutiner | 32 |
| Kjennskap til varslerbestemmelsene | 33 |
| Diskusjoner om hva som er kritikkverdige forhold og varsling | 35 |
| Oppsummering | 39 |
| Kapittel 5 Varsling av kritikkverdige forhold | 40 |
| Omfang og varsling av kritikkverdige forhold | 40 |
| Hva varsles det om? | 42 |
| Hvem var ansvarlig? | 43 |
| Hvem varsler arbeidstakerne til? | 43 |
| Varsler man alene? | 44 |
| Oppsummering | 45 |
| Kapittel 6 Hva skjer med saken og varsleren? | 46 |
| Hvor effektivt er det å varsle? | 46 |
| Reaksjoner mot varsleren | 48 |
| Reaksjoner mot den det ble varslet om | 50 |
| Varsle igjen? | 51 |
| Blir det varslet på din arbeidsplass? | 52 |
| Har varslingsrutiner noen betydning? | 53 |
| Hva påvirker varslingseffektiviteten og reaksjoner? | 54 |
| Oppsummering | 55 |

| | |
|---|-----------|
| Kapittel 7 Hvorfor varsler man ikke? | 57 |
| Hva påvirker varslingsaktiviteten? | 59 |
| Oppsummering | 60 |
| | |
| Kapittel 8 Varslingsmottakere | 61 |
| Mottak og håndtering | 61 |
| Sanksjoner | 63 |
| Opplæring? | 63 |
| Tolkning av varslede kritikkverdige forhold | 64 |
| Har loven hatt noen effekt? | 65 |
| Oppsummering | 67 |
| | |
| Kapittel 9 Avslutning | 68 |
| Intern og ekstern takhøyde | 69 |
| Varsles det om kritikkverdige forhold? | 70 |
| Utviklingen fra 2006 til 2016 | 71 |
| | |
| Referanser | 73 |

Forord

Siden århundreskiftet har ordet «varsling» fått en ny betydning – nemlig arbeidstakere som sier fra om ulovlige eller kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Varsling har også blitt lovregulert (fra 2007) og er stadig gjenstand for offentlig debatt.

I 2010 ble det gjennomført en stor undersøkelse blant norske arbeidstakere om yringsfrihet og varsling. Fem år etterpå, høsten 2015, tok Fafo initiativ til å gjennomføre en ny og bred undersøkelse om yringsfrihet og varsling. Spørsmålet vi ville ha svar på, er om klimaet for varsling og yringsfrihet på arbeidsplassene har endret seg i løpet av disse årene. Vi inviterte derfor arbeidstakerorganisasjonene og stiftelsen Fritt Ord til å være med på å finansiere prosjektet. I denne forbindelsen ble det også opprettet kontakt med Oslo universitetssykehus (OUS), som ønsket en undersøkelse blant leger og sykepleiere ved sykehuset. Dette prosjektet består derfor av undersøkelser i tre utvalg som stort sett har fått de samme spørsmålene. For det første er det gjennomført en survey til et representativt utvalg i norsk arbeidsliv, med 3000 respondenter. Denne ble gjennomført av TNS Gallup. Det ble, for det andre, gjennomført en nettbasert undersøkelse blant medlemmer i sju forbund (Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT), Sykepleierforbundet, Legeforeningen, Politiets Fellesforbund, Norsk Tjenestemannslag (NTL), Juristforbundet og Utdanningsforbundet). I tillegg til de nevnte forbundene har stiftelsen Fritt Ord, Akademikerne, Unio, LO Stat og Industri Energi vært med på finansieringen. Den tredje undersøkelsen ble besvart av leger og sykepleiere ved OUS. De to sistnevnte undersøkelsene ble gjennomført av Fafo. Alle undersøkelsene ble gjennomført våren 2016, og publiseres i tre ulike rapporter. Tekstbitene i rapportene, som for eksempel historikk, begrepsdefinisjoner og referanser til tidligere forskning, vil i stor grad være likelydende.

Vi vil få benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid med referansegruppen fra de deltakende forbundene som har bidratt til finansieringen, og til representanter og ansatte ved Oslo universitetssykehus. I tillegg har Akademikerne, LO Stat, Unio, Industri Energi og Fritt ord gitt økonomisk støtte til undersøkelsene. Og selvfølgelig retter vi en stor takk til alle som har tatt seg tid til å besvare undersøkelsen. Uten dere, ingen rapporter. Ved Fafo retter vi en stor takk til Johan Røed Steen som har tilrettelagt for gjennomføring og analyser av nettundersøkelsen, og til Rolf K. Andersen som har kvalitetssikret rapportene. Bente Bakken, ved Fafos informasjonsavdeling, takkes for tilrettelegging for publisering.

Oslo, 20.09.2016
Sissel C. Trygstad
Prosjektleder

Kapittel 1 Innledning og bakgrunn

Fafo har i 2016 gjennomført en ny undersøkelse om hvordan det står til med yringsfrihet og varsling i norsk arbeidsliv. Et representativt utvalg av norske arbeidstakere fikk spørsmål om sine erfaringer på dette området, og resultatene fra denne breddeundersøkelsen publiseres parallelt med denne rapporten (Trygstad & Ødegård 2016). Den forrige store undersøkelsen om yringsfrihet og varsling ble foretatt i 2010, og det er derfor svært interessant å se om situasjonen for varslere og den opplevde yringsfriheten har endret seg i løpet av disse årene. Varsling og varslere har fått mye oppmerksomhet den seinere tid, også i forbindelse med at to kjente varslere – Robin Schaefer (Bergen politiskammer) og Jan Erik Skog (Unibuss) – fikk pris fra Fritt Ord i 2015.

En undersøkelse fra 2014, om status for yringsfriheten i Norge, viste at offentlig ansatte vurderer sin yringsfrihet som dårligere enn hva ansatte i privat sektor gjør.

I den forrige store undersøkelsen om varsling, i 2010, kom det fram at varslerbestemmelsene var ganske dårlig kjent, spesielt i privat sektor. Dagens varslerbestemmelser ble innlemmet i arbeidsmiljøloven i 2007. Disse har nå fått virke i ni år, noe som også kan ha betydning for kunnskapsnivået om varsling.

I forbindelse med den generelle undersøkelsen blant norske arbeidstakere, har vi gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse blant medlemmer i sju fagforbund:

- Norsk Sykepleierforbund
- Den norske legeforening
- Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT)
- Utdanningsforbundet
- Norsk Tjenestemannslag (NTL)
- Juristforbundet
- Politiets Fellesforbund

Medlemmene fikk i hovedsak de samme spørsmålene som i den generelle undersøkelsen – som vi i denne rapporten kaller for «breddeundersøkelsen». Dette gjør det mulig for fagforbundene å sammenlikne resultatene blant egne medlemmer med arbeidslivet generelt og med situasjonen i andre fagforbund.¹

¹ Denne rapporten er et av tre som publiseres samtidig, der tematikken og spørsmålene er de samme, men med ulike målgrupper. Tekst som omhandler bakgrunn, problemstillinger, definisjoner og tidligere forskning vil derfor langt på vei være de samme i følgende rapporter: «Varsling og yringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016» og «Yringsbetingelser og varsling i Oslo universitetssykehus».

Hovedspørsmål i undersøkelsen

- Hvordan vurderer medlemmene i disse sju fagforbundene sin ytringsfrihet?
 - Både internt og eksternt
 - I hvilken grad legges det begrensninger på ytringsfriheten?
 - Hvordan er situasjonen blant medlemmene sammenliknet med norske arbeidstakere generelt (breddeundersøkelsen)?
- Hva er omfanget av kritikkverdige forhold?
- Hvor mange varsler om kritikkverdige forhold? Hva er de viktigste forskjellene mellom forbundene? Skiller medlemmene i disse fagforbundene seg fra arbeidstakerne generelt?
- Hva varsles det om, og til hvem?
- Hvem er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet?
- Hvorfor er det noen som velger å la være å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hjelper det å varsle?
- Er det trygt å varsle?

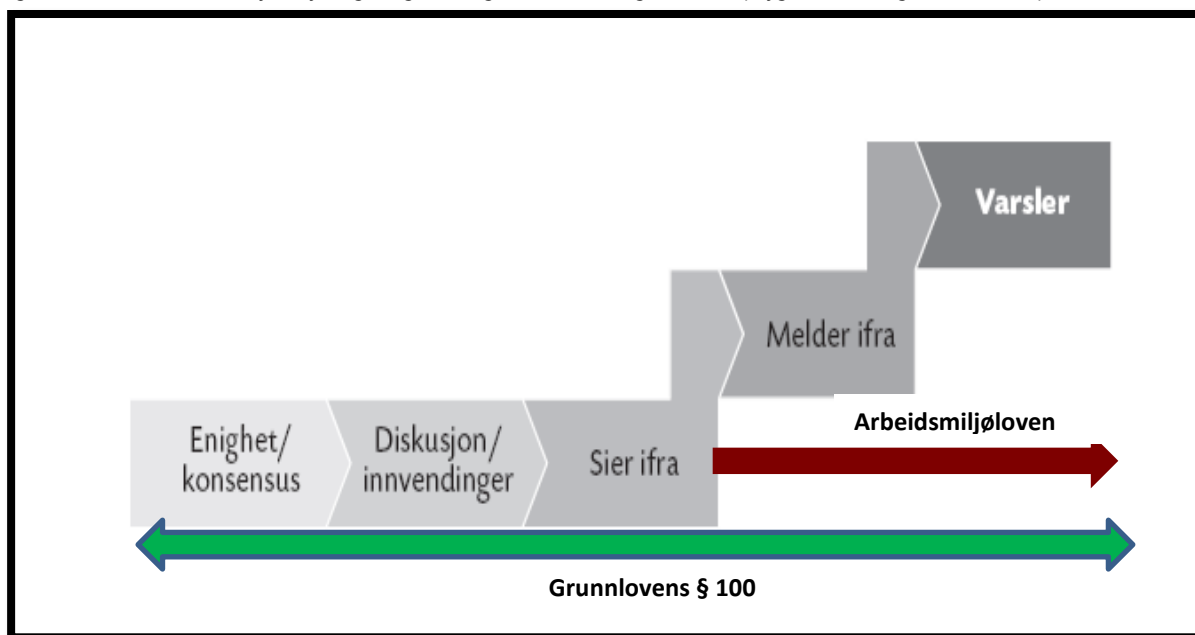
Hva er varsling?

Varsling forekommer når noen sier ifra om ulovlige eller kritikkverdige forhold på arbeidsplassen og påkaller oppmerksomhet ved å «blåse i fløyta» (whistle-blowing) (Skivenes & Trygstad 2006). Den mest vanlige definisjonen på varsling er:

«[...] 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).

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)). Når er det man «sier ifra» og når er det man varsler? Dette er forsøkt illustrert i figur 1.1:

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



Ansatte og ledere har ikke alltid en omforent oppfatning av om noen varsler eller ikke. I det praktiske liv kan det være vanskelig å vite hva som for eksempel er forskjellen på et kritikkverdige forhold og et avvik eller en bekymringsmelding og et varsel (Trygstad et al. 2014).

Dagens varslerbestemmelser kom inn i arbeidsmiljøloven fra 2007. Hensikten med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven var å signalisere at varsling både er lovlig og ønskelig. For å ha noe å varsle om, må man ha opplevd noe kritikkverdige. Kritikkverdige forhold kan omfatte: brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer, alminnelige oppfatninger av hva som ikke er forsvarlig eller etisk akseptabelt.

I arbeidsmiljøloven 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).

Arbeidstakere har også varslingsplikt når det gjelder trakassering av ansatte og alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelser/fysiske arbeidsmiljøforhold. Videre har eksempelvis verneombud en særskilt varslingsplikt etter arbeidsmiljølovens § 6-2 tredje ledd, og helsepersonell har varslingsplikt i henhold til helsepersonelloven § 17.6.

I forarbeidene til arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)), framgår det at det varsles om, bør ha en viss interesse for allmennheten. Dersom forholdet det varsles om er rettet mot egen person og ikke har interesse for allmennheten, vil det være mer naturlig å omtale det som en intern personalkonflikt. Det kan imidlertid være vanskelig å skille mellom hva som eksempelvis er en personalkonflikt og hva som er en trakasseringssak. (Trygstad et al. 2014).

Behovet for å varsle oppstår gjerne når de ordinære kanalene ikke fører fram. Det kan skyldes at disse kanalene ikke fungerer, eller at den eller de som har myndighet til å

gripe fatt i saken, ikke handler, eller til og med motarbeider varsleren (Skivenes & Trygstad 2012). Men varsling er ikke begrenset til situasjoner der de ordinære kanalene svikter. Intern varsling kan være uhensiktsmessig for eksempel i en situasjon med kriminelle eller andre alvorlige forhold, eller der arbeidstaker har grunn til å tro at varslingen vil medføre gjengjeldelser (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)).

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.).

At det er varslet internt før saken eventuelt bringes videre, samt opplysningenes skadepotensial, skal også med i vurderingen av om varslingen har vært forsvarlig. Å varsle internt i virksomheten vil som hovedregel bli ansett som forsvarlig, enten saken tas opp med nærmeste leder eller andre overordnede. Det å varsle verneombud eller tillitsvalgte er *alltid* forsvarlig. Det samme gjelder varsler til tilsynsmyndigheter. Hvis en arbeidsgiver mener at arbeidstakeren ikke varslet forsvarlig, er det arbeidsgiveren som må bevise dette (aml § 2-4 (3)) (Trygstad et al. 2014).

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).

Hva er kritikkverdige forhold?

I Arbeidstilsynets praksis vurderes det slik at varslingsreglene omfatter tilfeller der arbeidstaker varsler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet, og som er eller kan være i strid med:

- lover og regler
- virksomhetens retningslinjer
- alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt

Hva som er illegitimt eller umoralsk, kan være avhengig av sammenhengen handlingen eller praksisen foregår i (Skivenes & Trygstad 2010). Det kan også være forskjell på privat og offentlig sektor og ulikheter mellom yrkes- og profesjonsstandarder med hensyn til hva som er legitimt å varsle om – og til hvem. 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).

Arbeids- og sosialdepartementet sendte i juni 2016 ut forslag til endringer i varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Disse dreier seg om at virksomheter med mer enn ti ansatte blir pålagt å ha varslingsrutiner og varslervern for innleid arbeidskraft, og at myndighetene pålegges taushetsplikt om hvem som har varslet til dem.

Rapportens oppbygging

I det påfølgende kapittel 2 redegjør vi for metode og data. I kapittel 3 ser vi nærmere på hvordan medlemmene i de sju forbundene vurderer sine muligheter for å ytre seg internt så vel som eksternt der de jobber. I kapittel 4 undersøker vi kunnskapen om lovbestemmelsene og rutiner for varsling og avviksregistrering. Vi spør også om respondentene har vært med på å diskutere hva kritikkverdige forhold er, og hva varsling er. I kapittel 5 kartlegges varsling av kritikkverdige forhold: omfang av kritikkverdige forhold, hva det varsles om, hvem som var ansvarlig, og hvem det varsles til. Hvordan det går med de varslede kritikkverdige forholdene og arbeidstakerne som varsler, er tema for kapittel 6, mens vi i kapittel 7 stiller spørsmålet om hvorfor man ikke varsler. I kapittel 8 rettes oppmerksomheten mot varslingsmottakere. I kapittel 9 oppsummerer vi studiens viktigste funn.

Kapittel 2 Metode og data

Fafo har gjennomført en nettbasert undersøkelse blant yrkesaktive medlemmer i sju forbund i perioden april–juni 2016. Disse fikk i hovedsak de samme spørsmålene som ble stilt i en undersøkelse til norske arbeidstakere som ble gjennomført i 2. kvartal 2016. (kalt «breddeundersøkelsen» i denne rapporten) (Trygstad & Ødegård 2016).

Fafo fikk e-postadressene til medlemmene fra de aktuelle forbundene. Det ble trukket ut et utvalg på 62 666 yrkesaktive medlemmer som ble invitert til å svare, og det kom svar fra 19 756 arbeidstakere, som gir en total svarprosent på 32. Invitasjonen ble sendt ut 6. april. Det ble sendt ut tre påminnelser, og undersøkelsen ble stengt for nye svar 1. juni 2016.

I tabellen nedenfor er det en liste over forbund som var omfattet av undersøkelsen, antall inviterte, antall svar, svarprosent regnet ut fra hvor mange som ble invitert til å delta, samt kjønnsfordelingen blant dem som svarte.

Tabell 2.1 Antall respondenter fordelt på forbund.

| Forbund | Inviterte | Antall | Svarprosent |
|--|-----------|--------|-------------|
| Sykepleierforbundet | 6921 | 2 248 | 32 |
| Legeforeningen | 6171 | 1 875 | 31 |
| Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT) | 13323 | 3 706 | 28 |
| Utdanningsforbundet | 12244 | 3 493 | 29 |
| Norsk Tjenestemannslag (NTL) | 6879 | 2 463 | 36 |
| Juristforbundet | 12828 | 4 045 | 32 |
| Politiets Fellesforbund | 7000 | 1 926 | 28 |
| Totalt | 62666 | 19 756 | 32 |

Medlemmene i disse sju forbundene befinner seg både i privat, statlig, kommunal/fylkeskommunal sektor, samt i offentlig eide selskap/helseforetak. Forskjellene på svarprosenten mellom forbundene er liten. Fordelingen blant dem som svarte, er vist i tabell 2.2.

Vi har begrensede muligheter til å gjøre analyser av frafallet i denne undersøkelsen siden vi ikke har tilgang til for eksempel kjønnsfordeling, alder, utdanning og lignende i populasjonen. Hvilke skjevheter det eventuelt vil være i materialet er derfor ukjent.

Spørreundersøkelsen er delt inn i forskjellige deler, som går til ulike undergrupper i utvalget.² Noen av spørsmålene er besvart av alle. Dette gjelder eksempelvis bakgrunns-spørsmål som kjønn, alder og utdanning, samt spørsmål som berører varslingsrutiner. De fleste får også spørsmålene om varslingsaktivitet (bruk av varslingsretten), varslings-effektivitet (om det hjelper å varsle) og varslingens konsekvenser for den ansatte. Der- nest har vi skilt ut topledere og ledere med overordnet lønns- og personalansvar i egen gruppe. Den viktigste grunnen er spørsmålet om topledere kan betraktes som varslere.

² Spørreundersøkelsen er å finne i vedlegg 1.

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. Ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud er derimot viktige varslingsmottakere. Som allerede omtalt, er det alltid forsvarlig å varsle til tillitsvalgt og/eller verneombud. I undersøkelsen stiller vi derfor egne spørsmål til disse tre gruppene. Disse får blant annet spørsmål om de har mottatt varsler, og hvordan de så har håndtert disse.

Tabell 2.2 Forbundsmedlemmer fordelt på sektor.

| Forbund/arbeidssted | Privat | Statlig | Fylkes-kommunal | Kommunal | Helseforetak | Offentlig eid selskap |
|----------------------------------|--------|---------|-----------------|----------|--------------|-----------------------|
| Sykepleierforbundet (N=2233) | 6 % | 10 % | 1 % | 51 % | 31 % | 32 % |
| Legeforeningen (N=1875) | 5 % | 20 % | 1 % | 8 % | 66 % | - |
| FLT (N=3684) | 81 % | 9 % | - | 2 % | | 7 % |
| Utdanningsforbundet (N=3476) | 13 % | 13 % | 29 % | 44 % | 1 % | 1 % |
| NTL ³ (N=2450) | - | 100 % | - | - | | - |
| Juristforbundet (N=4045) | 23 % | 61 % | 1 % | 12 % | 2 % | 3 % |
| Politiets Fellesforbund (N=1916) | - | 100 % | - | - | | - |

Analyser

I rapporten bruker vi både bivariate og multivariate analyser. De multivariate analysene gjennomføres ved hjelp av logistiske og lineære regresjonsmodeller. Disse er lagt i et eget vedlegg, og i rapporten presenteres hvilke variabler som har innvirkning på den avhengige. I regresjonene benytter vi sektortilhørighet framfor forbund. Det er to forklaringer på dette. For det første er flere forbund overlappende med sektor, og vi kan derfor ikke ha både sektor og forbundstilhørighet inne i analysene samtidig. For det andre får vi mer robuste mål når vi benytter sektortilhørighet, fordi antallet da blir større.

Begreper

I spørreundersøkelsen benytter vi begreper og definisjoner som har vært brukt i andre norske og internasjonale undersøkelser. Begrepene er ment som operasjonalisering av arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser. Det å benytte de samme begrepene bidrar til at funn fra ulike undersøkelser kan sammenliknes. I våre siste undersøkelser (Fafo 2010 og Status for ytringsfriheten i Norge) og i herværende undersøkelse har vi bedt arbeidstakerne besvare følgende spørsmål:

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

I denne undersøkelsen har vi presentert femten ulike eksempler på kritikkverdige forhold som deltakerne blir bedt om å vurdere. For å kunne analysere materialet dypere,

³ NTL har trukket arbeidstakere i statlig sektor til undersøkelsen

for eksempel for å undersøke om type kritikkverdige forhold man har varslet om øker risikoen for represalier, har vi valgt å gruppere de kritikkverdige forholdene i fem grupper med følgende innhold:

- Økonomirelaterte forhold: Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter, svart arbeid/skatteunndragelse, sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)
- Bruker-kunderelaterte forhold: Behandling av kunder/brukere/pasienter/elever som strider mot gjeldende lovverk, vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere/pasienter/elever, manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet, brudd på lovpålagt taushetsplikt.
- Systemsvikt: Bruk av rusmidler på jobb, forhold som kan medføre fare for liv eller helse, brudd på etiske retningslinjer, bruk av ulovlige kjemikalier/ulovlig utslipp av miljøgifter
- Psykososiale arbeidsmiljøforhold: Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn, trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn/sekssuelle legning, destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet
- Annet: Et bredt spekter av forhold.

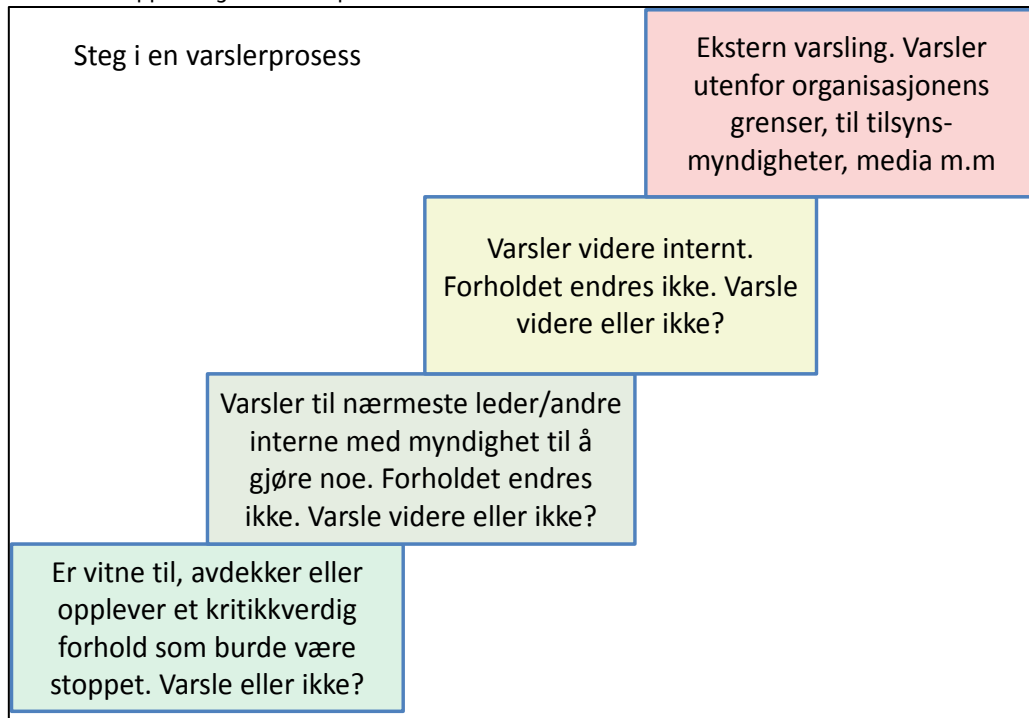
Samtlige eksempler på kritikkverdige forhold som er å regne som brudd på lover og regler eller etiske standarder gitt av virksomheten selv. Altså kritikkverdige forhold i tråd med slik de er omtalt i arbeidsmiljøloven og dens forarbeider. De fem hovedgruppene er gjensidig utelukkende, siden arbeidstakerne er spurt om *det siste forholdet de varslet om*.

Når vi bruker begrepet *varslingsaktivitet*, viser vi til den gruppen av arbeidstakere som har vært vitne til, avdekket eller opplevd ett eller flere av de opplistede kritikkverdige forholdene de siste 12 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 har opplevd mer enn ett kritikkverdige forhold og som har varslet flere ganger i løpet av de siste 12 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 oppfølgings spørsmål.

Varslingseffektivitet viser til om det å varsle har noen betydning for saken det varsles om, sett fra varslernes ståsted. Altså om forholdet ble endret til det bedre.

Varslingsprosessen viser til de ulike trinnene, illustrert i «varslertrappa» (figur 2.1) nedenfor. 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; Skivens & Trygstad 2010; Trygstad et al. 2014; Trygstad & Ødegård 2015).

Figur 2.1 Varslertrappa: Steg i en varslerprosess.



På hvert trinn er det ulike valg som arbeidstakeren står overfor. Hvis vedkommende velger å varsle, kan forholdene 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 eksempelvis tilsynsmyndigheter eller media.

Kapittel 3 Ytringsklima og ytringsfrihet

Ytringsklima er nært koblet til arbeidsmiljø. I arbeidsmiljølovens § 2-2 framgår det tydelig 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 ytringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid.»⁴

Et godt ytringsklima dreier seg i bunn og grunn om mulighetene til å si fra om arbeidsplassrelaterte bekymringer til leder og kollega uten å bli straffet for det. Mer punktvis kan det operasjonaliseres som (Skivenes & Trygstad 2010; Trygstad 2010):

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

Ledere har det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for et godt ytringsklima. Men også tillitsvalgte, verneombud og arbeidstakere har en klar medvirkningsplikt til å skape et klima der det å ta opp kritikk håndteres på en forsvarlig måte.

På arbeidsplasser med et velfungerende ytringsklima, kan man åpent si fra om bekymringer og forhold man opplever som problematisk til leder og kollega uten å bli straffet for det (Trygstad 2010). I et arbeidsfellesskap der det er praksis for å diskutere ulike sider ved oppgaveløsningen, tjenestene, produksjonen eller arbeidsmiljøet, vil det trolig også være enklere å stille kritiske spørsmål ved hvordan oppgavene løses eller hvordan arbeidsmiljøet er. To hovedspørsmål diskuteres i dette kapitlet:

1. Hvor lett eller vanskelig synes arbeidstakerne det er å ta opp problematiske forhold på jobben?

⁴ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=92257>

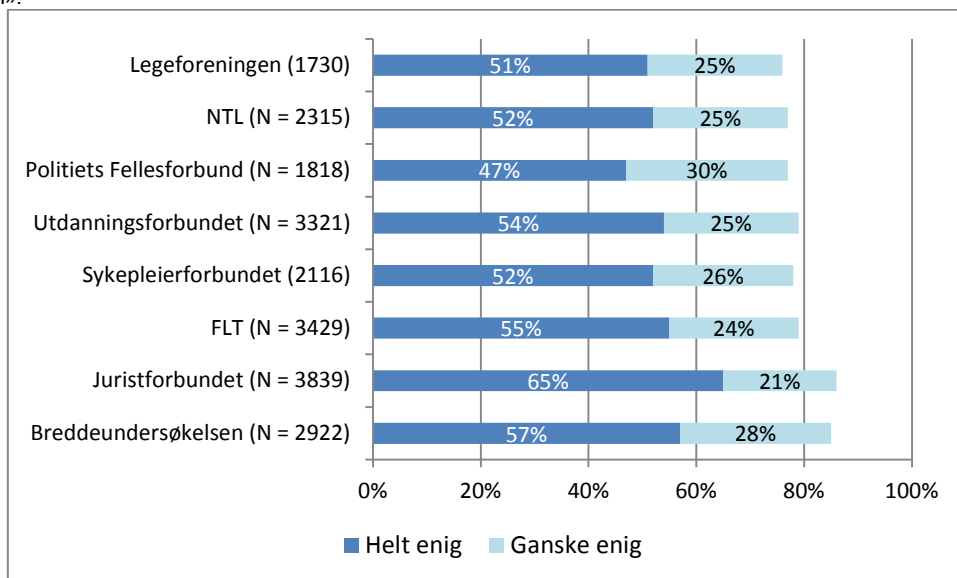
2. I hvilken grad har arbeidstakerne anledning til å ytre seg utenfor organisasjonens grenser?

Internt yringsklima

Hvordan opplever medlemmene i de sju fagforbundene sitt interne yringsklima? Vi har bedt dem om å ta stilling til en rekke påstander, hvor svarene kan gi et bilde av hva slags yringsforhold arbeidstakerne mener at de har på sin arbeidsplass. Det gjelder deres forhold både til ledere og kolleger. Hver påstand blir presentert for seg, slik at det blir lettere å sammenlikne forbundene med hverandre. På de aller fleste spørsmålene sammenlikner vi også forbundsmedlemmenes svar med breddeundersøkelsen (altså det representative utvalget av norske arbeidstakere).

Det er for mange en selvfølge at det er fritt fram for å diskutere faglige spørsmål. Ulik grad av faglig uenighet kan sies å være normaltstanden på en arbeidsplass. Åpenhet for slike diskusjoner danner mye av grunnlaget for et godt internt yringsklima. Åpenhet rundt faglig uenighet er også sentralt for å kunne frambringe kvalitativt gode tjenester. 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. «Fryktkultur» er et begrep som har blitt brukt for å beskrive hvordan ansatte opplever mulighetene, eller kanskje mer riktig de manglende mulighetene, for å ytre seg og for å ta opp kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

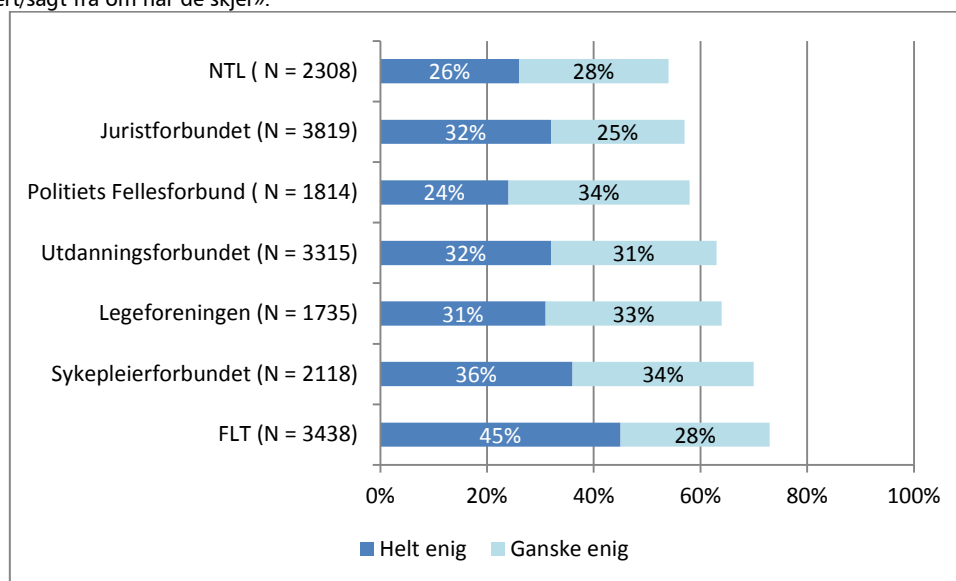
Figur 3.1 Andel som svarer at de er helt eller ganske enige i påstanden: «Det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål».



Samlet er det om lag åtte av ti forbundsmedlemmer som er helt eller delvis enige i at det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål på arbeidsplassen. Forskjellene mellom de ulike forbundene er små, med unntak av Juristforbundet. Her er det 86 prosent som sier seg helt eller delvis enige i påstanden. Forklaringen kan ha med faget å gjøre. Jurister er trent i å forholde seg til faglig uenighet, og for mange er dette kjernen i utøvelsen av yrket. Sammenliknet med breddeundersøkelsen har alle forbundene utenom Juristforbundet en signifikant lavere andel som sier seg helt eller ganske enige i påstanden om at det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål.

Å si fra om noe som er galt, bør være en normaltilstand på arbeidsplassene. Men det er ikke alltid like lett å skille mellom hva som er faglig uenighet og hva som er faglig uforsvarlig. Det viser seg at det heller ikke alltid er like enkelt å rapportere om uønskede hendelser. Blant de forbundene som er med i denne undersøkelsen, rapporterer flertallet av medlemmene at uønskede hendelser blir rapportert/sagt fra om når de skjer. Det er imidlertid store variasjoner mellom forbundene.

Figur 3.2 Andel som svarer at de er helt eller ganske enige i påstanden: «På min arbeidsplass blir uønskede hendelser rapportert/sagt fra om når de skjer».



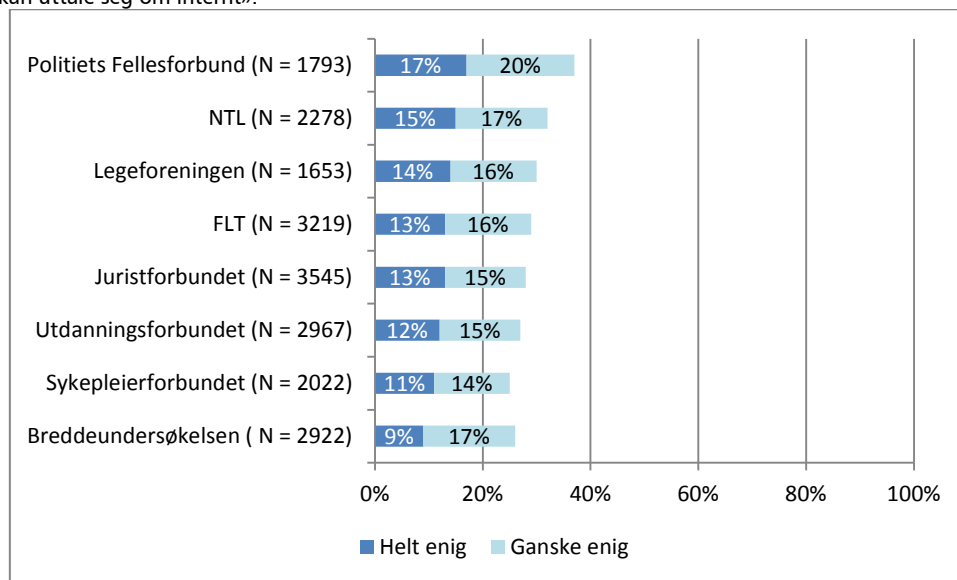
Som det kommer fram av tallene i figuren, så er medlemmene i FLT mest sikre på at uønskede hendelser blir rapportert (73 prosent), mens bare 54 prosent av NTLs medlemmer svarer det samme. Innenfor både politi, utdanning og helse kan man si at denne typen rapportering er helt avgjørende for å sikre trygghet for liv og helse, samt for kvaliteten på tjenestene. Det er derfor betenkelig at bare 58 prosent av medlemmene i Politiets Fellesforbund og 64 prosent av medlemmene i Legeforeningen er helt eller ganske enige i denne påstanden. I Utdanningsforbundet er andelen 63 prosent, og blant medlemmene i Sykepleierforbundet er andelen 70 prosent. Selv om sykepleierne her kommer bedre ut enn legene, er en andel på 70 prosent som mener at uønskede hendelser blir rapportert også bekymringsverdig lavt.

Følelsen av å måtte passe seg for hva man sier, er ikke det beste utgangspunktet for et godt internt yringsklima. Mange vil ha opplevd at det er uskreve regler som begrenser

hva man kan si og ikke si. Dette kan skyldes flere forhold, men tydelig ledelse er trolig det aller viktigste for å motvirke følelsen av «uskrevne regler».

Vi spurte derfor forbundsmedlemmene om deres opplevelser på dette området.

Figur 3.3 Andel som svarer at de er helt eller ganske enige i påstanden: «Det er uskrevne regler som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt».



Hva som er «uskrevne regler», oppfattes svært subjektivt, men kan likevel si noe om hva slags åpenhet for ytringer og kritikk den enkelte opplever i arbeidshverdagen.

Blant våre forbund er det en betydelig andel som opplever en utrygghet på grunn av uskrevne regler. Det er stor variasjon – fra medlemmene i Politiets Fellesforbund, der 37 prosent er helt eller ganske enige i påstanden, til Sykepleierforbundet, der tilsvarende andel er 25 prosent. I NTL er andelen 32 prosent, og i Legeforeningen 30 prosent. I Juristforbundet er det 28 prosent og i FLT er det 29 prosent av medlemmene som sier seg enige i at det finnes uskrevne regler som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt. Forskjellene mellom breddeundersøkelsen og Juristforbundet, FLT, Utdanningsforbundet og Sykepleierforbundet er ikke statistisk signifikante. Det betyr at medlemmene i disse forbundene opplever seg å være på linje med det som arbeidstakerne generelt svarer.

Et beslektet tema er om man oppfatter at diskusjoner om arbeidsplassrelaterte problemer i hovedsak foregår i uformelle fora. For å si det enkelt: «om noen har snakket sammen». Det kan også bidra til å skape utrygghet. I tabellen nedenfor viser vi andelen som sier seg helt eller delvis enige i at det foregår slik.

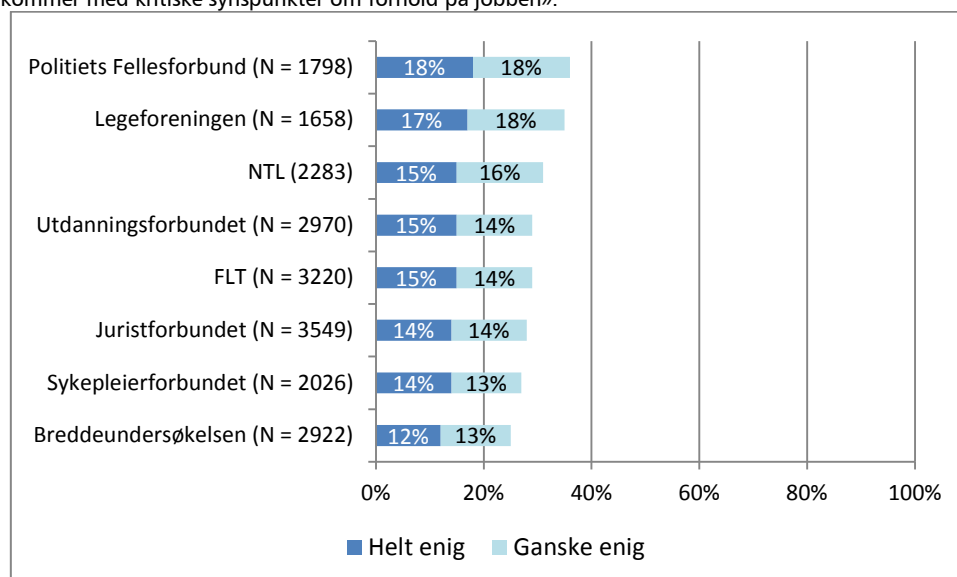
Tabell 3.1 Andel som sier seg helt eller ganske enige i påstanden: «Diskusjoner om arbeidsplassrelaterte problemer foregår i hovedsak i uformelle fora».

| Utdanningsforbundet N = 3317 | Sykepleierforbundet N = 2106 | Politiets Fellesforbund N = 1811 | NTL N = 2306 | Legeforeningen N = 1728 | Juristforbundet N = 3828 | FLT N = 3415 | Breddeundersøkelsen (N = 2922) |
|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-----------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------|-----------------------------------|
| 38 % | 44 % | 59 % | 46 % | 49 % | 45 % | 48 % | 49 % |

I breddeundersøkelsen er det om lag halvparten av arbeidstakerne som opplever at denne type diskusjoner i hovedsak foregår i uformelle fora. Blant «våre» forbund er det resultater på dette nivået for FLT og Legeforeningen (forskjellene mellom disse to og breddeundersøkelsen er ikke statistisk signifikant). Medlemmene i Politiets Fellesforbund skiller seg ut ved at 59 prosent mener at arbeidsplassrelaterte problemer i hovedsak foregår i uformelle fora. I den andre enden av skalaen finner vi medlemmene i Utdanningsforbundet, der 38 prosent har denne oppfatningen. Blant medlemmene i Sykepleierforbundet er det 44 prosent, i Juristforbundet 45 prosent og i NTL 46 prosent som mener slike diskusjoner i hovedsak foregår i uformelle fora.

Noe annet som kan begrense arbeidstakernes opplevelse av intern yringsfrihet, er frykten for å få negativ respons. Det er ikke alle ledere som mottar kritikk på en konstruktiv måte. I undersøkelsen har vi formulert dette som en påstand om man risikerer å bli møtt med uvilje fra leder/sjef dersom man kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben (se figur 3.4).

Figur 3.4 Andel som svarer at de er helt eller ganske enige i påstanden: «Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra leder/sjef hvis jeg kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben».



Sammenlikningen mellom de forbundene som er med i undersøkelsen og det representative utvalget fra arbeidslivet for øvrig (breddeundersøkelsen), viser at forbundsmedlemmene i noe større grad risikerer å bli møtt med uvilje fra leder/sjef dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Aller vanskeligst er det for

medlemmer i Politiets Fellesforbund og Legeforeningen, der 36 og 35 prosent er helt eller ganske enige i påstanden. Blant medlemmene i NTL er andelen 31 prosent, i Utdanningsforbundet, FLT 29 prosent og Juristforbundet 28 prosent. For medlemmene i Sykepleierforbundet er det ingen signifikant forskjell til breddeundersøkelsen når det gjelder å risikere å bli møtt med uvilje dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Blant arbeidstakere generelt (breddeundersøkelsen) er andelen 25 prosent.

Hva med kollegene? Risikerer man å bli møtt med uvilje fra kolleger dersom man fremmer kritiske synspunkter om forhold på jobben?

Totalt er det færre som mener at man risikerer å bli møtt med uvilje fra kolleger enn fra ledere. 18 prosent er helt eller ganske enige i påstanden. Her var det ingen store forskjeller mellom forbundsområdene.

Oppsummering

- Åtte av ti medlemmer i de sju forbundene mener at det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål på arbeidsplassen. I arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen) er andelen 85 prosent.
- Hva hvis det skjer noe uønsket? Er det naturlig å si fra om dette? Medlemmene i FLT er mest trygge på at uønskede hendelser blir rapportert (73 prosent er helt eller ganske enige i dette). I den andre enden av skalaen finner vi NTL (54 prosent er helt eller ganske enige) og Juristforbundet (57 prosent er helt eller ganske enige).
- Hver fjerde norske arbeidstaker mener at det finnes uskrevne regler på arbeidsplassen, som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt. Til sammenlikning er det medlemmer i Politiets Fellesforbund som opplever den største hindringen på dette området, der mener 37 prosent av medlemmene dette. Blant Sykepleierforbundets medlemmer er tilsvarende andel 25 prosent.
- «Noen har snakket sammen». Spørsmålet i undersøkelsen var om diskusjoner om problemer på arbeidsplassen i hovedsak foregår i uformelle fora. Hele 59 prosent av medlemmene i Politiets Fellesforbund er helt eller ganske enige i dette. I Utdanningsforbundet er den tilsvarende andelen 38 prosent. Andelen blant medlemmene i de andre forbundene ligger mellom 45 og 49 prosent.
- Å risikere å bli møtt med uvilje kan legge begrensninger på ytringer. I Politiets Fellesforbund er det 36 prosent som svarer at de risikerer å bli møtt med uvilje fra leder/sjef dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. I Sykepleierforbundet er den tilsvarende andelen 27 prosent, og er det eneste forbundet som ikke skiller seg statistisk fra arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen), der 25 prosent var helt eller ganske enige i dette.

Eksternt yringsklima

Det andre hovedspørsmålet når det gjelder yringsfrihet for arbeidstakerne, er i hvilken grad de har anledning til å ytre seg utenfor organisasjonens 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 «Status for yringsfriheten i Norge» (Trygstad 2014) fant vi at arbeidstakere i offentlig sektor gjennomgående vurderer sin eksterne yringsfrihet som signifikant dårligere enn øvrige arbeidstakere.

Arbeidstakernes yringsrett har sterkt rettslig vern i Norge. Den er beskyttet i Grunnloven § 100 og i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK), artikkel 10. Den nye paragraf 100 i Grunnloven trådte i kraft i 2004, og har styrket ansattes yringsfrihet. I stortingsmeldingen står det blant annet:

«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).

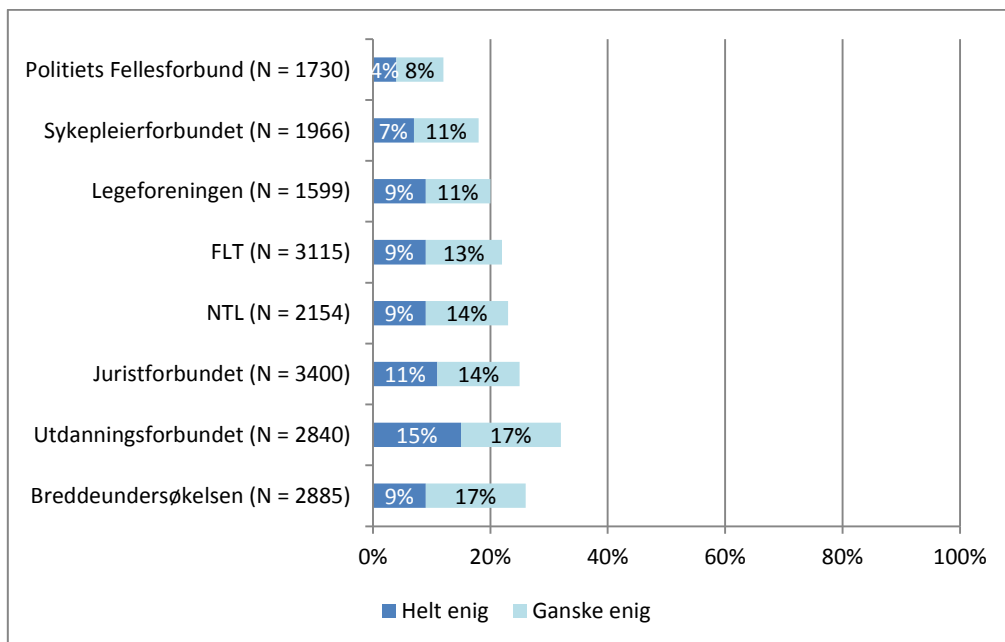
Det går derfor an å argumentere for at det er *begrensninger* i ansattes yringsrett som skal begrunnes – og ikke motsatt. Det framheves også at offentlig ansattes yringsrett er særlig viktig, fordi de forvalter fellesskapets ressurser.

Vi ba medlemmene i de sju forbundene om å ta stilling til ulike påstander knyttet til eksterne yringer. I spørreskjemaet ble det understreket at vi sikter til yringer som *ikke* bryter mot den lovpålagte taushetsplikten som arbeidstakerne har. Først har vi spurt om toppledelsen i virksomheten verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter.

Som vist i figur 3.5, så er opplevelsen av aksepten for deltakelse i offentlige debatter blant medlemmene i våre forbund noe delt. Blant ansatte organisert i Utdanningsforbundet er det 32 prosent som er helt eller ganske enige i påstanden. I Politiets Fellesforbund er det kun 12 prosent som svarer at «toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter». Medlemmene i de andre forbundene ligger ganske likt: Sykepleierforbundet 18 prosent helt eller ganske enige, Legeforeningen 20 prosent, FLT 22 prosent, Juristforbundet 25 prosent og i NTL er 23 prosent helt eller ganske enige i at toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter. I breddeundersøkelsen, er det tilsvarende tallet 26 prosent. Forskjellen mellom breddeundersøkelsen og medlemmene i Juristforbundet er ikke statistisk signifikant.

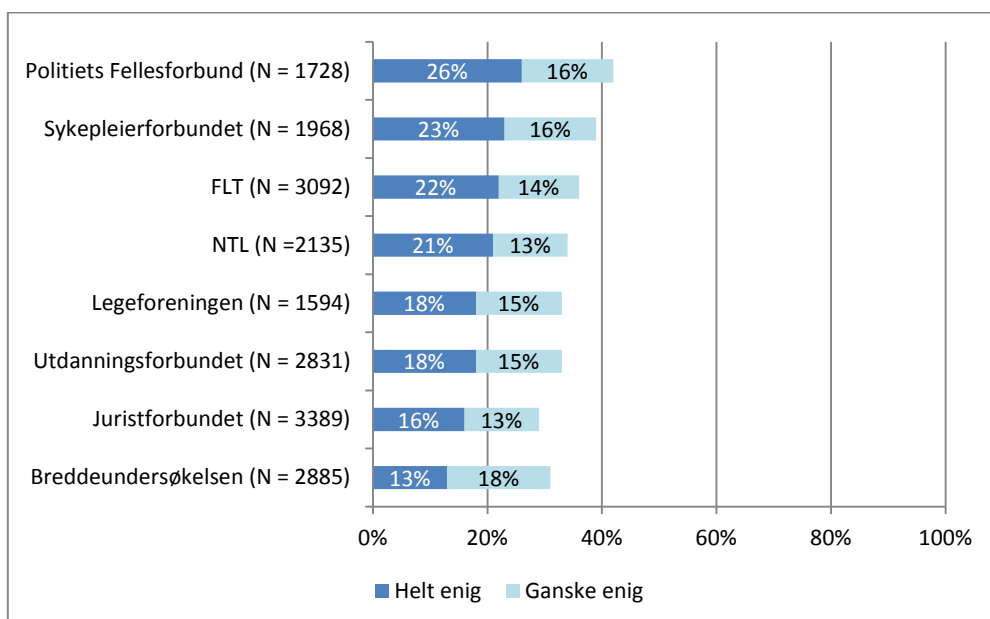
Det er totalt sett en ganske stor andel – om lag 30 prosent – som svarer «ikke sikker» på dette spørsmålet. Forklaringen er trolig at deltakelse i offentlige debatter ikke er et dagligdags tema på de fleste arbeidsplasser.

Figur 3.5 Andel som svarer at de er helt eller ganske enige i påstanden: «Toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter»



Som nevnt innledningsvis, kan det noen ganger være behov for å rope varsku om forhold på arbeidsplassen. Det kan foregå ulovligheter eller uetisk virksomhet. Er dette ytringer som arbeidstakerne føler at det er vanskelig å bringe fram? I denne omgang har vi ikke spurt om det er formelle (for eksempel instruksjer) begrensninger som ligger til grunn.

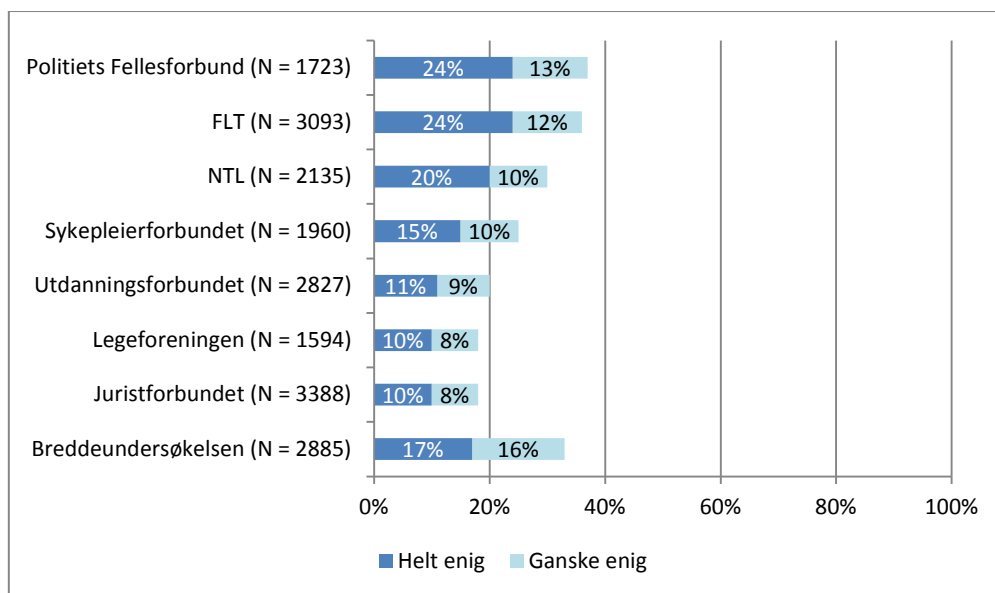
Figur 3.6 Andel som svarer at de er helt eller ganske enige i påstanden «Mine muligheter til offentlig å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen blir begrenset av mine overordnede»



Svarene fra mange av forbundene er i nærheten av det som utvalget fra «arbeidslivet totalb» (breddeundersøkelsen) viser (31 prosent).⁵ Som vist i figur 3.6, er det medlemmene fra Politiets Fellesforbund og Sykepleierforbundet som opplever de mest restriktive regimene, med henholdsvis en andel på 42 og 39 prosent av medlemmene som er helt eller delvis enige i at mulighetene til å omtale alvorlige kritikkverdige forhold offentlig blir begrenset av overordnede. Deretter kommer medlemmer i FLT (36 prosent). NTL og Legeforeningen følger etter, med 34 og 33 prosent som svarer at de er helt eller delvis enige i påstanden, Utdanningsforbundets andel er også på 33 prosent og Juristforbundets på 29 prosent. Også på denne påstanden er det en ganske stor andel – 23 prosent – som svarer «ikke sikker».

En mer formell begrensning er hvis arbeidsavtalen gir føringer for hva som kan sies offentlig. Vi spurte derfor om hvor mange som var omfattet av en slik avtale. Og igjen minner vi om at vi her sikter til uttalelser eller omtale som ikke bryter med den lovpålagte taushetsplikten.

Figur 3.7 Andel som svarer at de er helt eller ganske enige i påstanden: «Min arbeidsavtale med arbeidsgiver begrenser mine muligheter til å omtale arbeidsplassen offentlig».

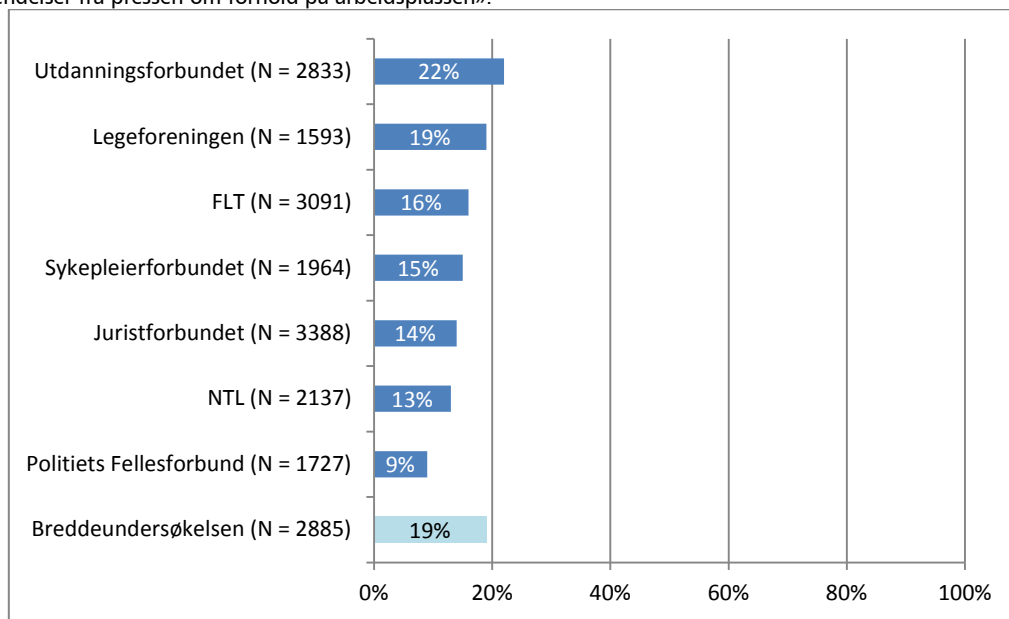


Her er det ganske store variasjoner mellom forbundene. Det er flest medlemmer i Politiets Fellesforbund (37 prosent) og FLT (36 prosent) (det er ikke statistisk signifikant forskjell mellom disse to). Juristforbundet og Legeforeningen ligger langt lavere (18 prosent), både sammenliknet med breddeundersøkelsen (33 prosent) og med Politiets fellesforbund og FLT. Blant Utdanningsforbundets medlemmer er 20 prosent helt eller ganske enige i at arbeidsavtalen begrenser mulighetene til å omtale arbeidsplassen offentlig. Tilsvarende tall for Sykepleierforbundet og NTL er henholdsvis 25 og 30 prosent. Totalt svarer 24 prosent «ikke sikker» på dette spørsmålet.

⁵ Forskjellene mellom andelen av medlemmene i Legeforeningen, Utdanningsforbundet og Juristforbundet og andelen i breddeundersøkelsen er ikke statistisk signifikant.

Den fjerde påstanden i dette «ytringsbatteriet» omhandler forholdet til pressen. Dette temaet er ikke hverdagskost for de aller fleste arbeidstakere, noe som gjenspeiler seg i svarene.

Figur 3.8 Andel som svarer at de er helt eller ganske enige i påstanden: «Jeg føler meg fri til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen om forhold på arbeidsplassen».



Her er det, som tallene i figur 3.8 viser, et flertall som er uenige i påstanden, mens rundt 15 prosent svarer «ikke sikker». Forskjellene blant de fleste forbundene er ganske små, med unntak av Politiets Fellesforbund, der bare 9 prosent svarer at de føler seg fri til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen om forhold på arbeidsplassen. I Utdanningsforbundet og Legeforeningen er andelene henholdsvis 22 og 19 prosent som svarer «helt eller ganske enig». I FLT er andelen 16 prosent, i Sykepleierforbundet 15 prosent, i Juristforbundet 14 prosent og i NTL 13 prosent. Fra tidligere undersøkelser vet vi at det på en del arbeidsplasser er restriktive reglementer for hvordan henvendelser fra pressen skal håndteres, og dette gjelder særlig i deler av offentlig sektor (Hagen & Trygstad 2007; Byrkjeflot & Angell 2008; Skivenes & Trygstad 2012; Trygstad 2015).

Men hva skjer dersom arbeidstakerne uttaler seg offentlig? Risikerer de å bli irettesatt? Dette fikk også medlemmene i de sju forbundene spørsmål om. I tillegg vurderte de en påstand om forholdet mellom ytringer og virksomhetens omdømme. Denne problematikken er framtrepende når det gjelder forholdet til pressen. Frykt for irettesettelser og å kunne skade arbeidsplassens omdømme er begge forhold som kan begrense ytringer.

Tabell 3.2 Andel som er helt eller ganske enige i påstandene.

| | «Toppledelsen begrenser mine muligheter til å ytre meg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme». | «På min arbeidsplass blir ansatte irettesatt av overordnede når de uttaler seg offentlig». |
|---|--|--|
| Sykepleierforbundet N = 1955 - 1952 | 35 % | 22 % |
| Legeforeningen N = 1593 - 1595 | 30 % | 20 % |
| FLT N = 3088 - 3082 | 37 % | 21 % |
| Utdanningsforbundet N = 2826 | 30 % | 16 % |
| NTL N = 2132 - 2130 | 34 % | 17 % |
| Juristforbundet N = 3381 - 3382 | 31 % | 15 % |
| Politiets Fellesforbund N = 1724 - 1727 | 39 % | 23 % |
| Breddeundersøkelsen) N = 2885 | 38 % | 18 % |

For å oppsummere enkelt, så mener medlemmene at begrensninger fra toppledelsen av hensyn til virksomhetens omdømme veier tyngre enn frykten for å bli irettesatt. Det er medlemmene i Politiets Fellesforbund som i størst grad svarer at ytringsfriheten begrenses for ikke å skade virksomhetens omdømme. Denne andelen på 39 prosent er likevel ikke signifikant forskjellig fra breddeundersøkelsen, i likhet med andelen i FLT (37 prosent).

I alle forbund er det også her en god andel som svarer «ikke sikker». Andelen som er usikre varierer mellom 20 prosent i Juristforbundet, til 27 prosent i NTL.

Også på spørsmålet om ansatte blir irettesatt når de uttaler seg offentlig, er det en stor andel som svarer «ikke sikker» – til sammen 35 prosent. Det betyr trolig at å uttale seg til pressen for mange ikke er et særlig aktuelt spørsmål. Andelen som svarer at de er helt eller delvis *uenige* i påstanden om irettesettelse, er totalt på 34 prosent.

Arbeidstakere i staten (utenom politiet)⁶ ble i tillegg bedt om å ta stilling til påstanden «Politisk ledelse begrenser mine muligheter til å ytre meg offentlig». Det er bare 12 prosent samlet som er helt eller ganske enige i påstanden. Flertallet svarte enten «ikke sikker» (totalt 23 prosent) eller «ikke aktuelt» (22 prosent). Fordelingen blant forbundene når det gjelder hvem som sa seg helt eller ganske *enige* og *uenige* i denne påstanden, var som følger:

- Utdanningsforbundet: 10 prosent er enige og 40 prosent uenige
- Legeforeningen: 9 prosent er enige og 38 prosent uenige
- Sykepleierforbundet: 10 prosent er enige og 35 prosent uenige
- Juristforbundet: 15 prosent er enige og 32 prosent uenige

⁶ Dette spørsmål kom som et ønske fra en av deltakerne i prosjektet. Undersøkelsen til medlemmene i Politiets Fellesforbund ble av praktiske årsaker gjennomført separat fra de andre. Dette er forklaringen på at spørsmålet ikke ble stilt til dem.

- Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT): 18 prosent er enige og 31 prosent uenige
- Norsk Tjenestemannslag (NTL): 13 prosent er enige og 25 prosent uenige

Bruk av sosiale medier har økt kraftig de siste årene. Over 80 prosent av befolkningen har en Facebook-profil. Aldri 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.⁷

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. På mange arbeidsplasser er det derfor utarbeidet retningslinjer for bruk av sosial medier, hvem som kan uttale seg til journalister og hva du kan si offentlig.

Tabell 3.3 Andel som svarer ja på spørsmål om: «Arbeidsplassen har retningslinjer for...»

| Laveste n = 7577 | ..hvem som kan uttale seg til journalister | ..hva du kan si offentlig | ..bruk av sosiale medier |
|--|--|---------------------------|--------------------------|
| Utdanningsforbundet | 44 % | 34 % | 44 % |
| Sykepleierforbundet | 49 % | 40 % | 60 % |
| Politiets Fellesforbund | 78 % | 56 % | 57 % |
| NTL | 67 % | 49 % | 50 % |
| Legeforeningen | 37 % | 28 % | 36 % |
| Juristforbundet | 68 % | 39 % | 45 % |
| FLT | 65 % | 58 % | 61 % |
| Breddeundersøkelsen Laveste n = 3124 | 56 % | 48 % | 49 % |

Halvparten av norske arbeidstakere har nå fått retningslinjer for bruk av sosiale medier. Blant medlemmene i «våre» forbund varierer det fra over 60 prosent i FLT, til 36 prosent blant Legeforeningens medlemmer.

Det er også stor variasjon mellom forbundsområdene når det gjelder spørsmålene om arbeidsplassen har retningslinjer for hva man kan si offentlig og hvem som kan uttale seg til journalister. Blant medlemmene i Politiets Fellesforbund er det 78 prosent som svarer at de har retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister. I Legeforeningen er den tilsvarende andelen 37 prosent.

Blant legene er det også den laveste andelen som svarer at arbeidsplassen har retningslinjer for hva man kan si offentlig (28 prosent). I FLT og Politiets Fellesforbund er andelen henholdsvis 58 og 56 prosent.

⁷ <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/medie/aar/2016-04-14>

Oppsummering

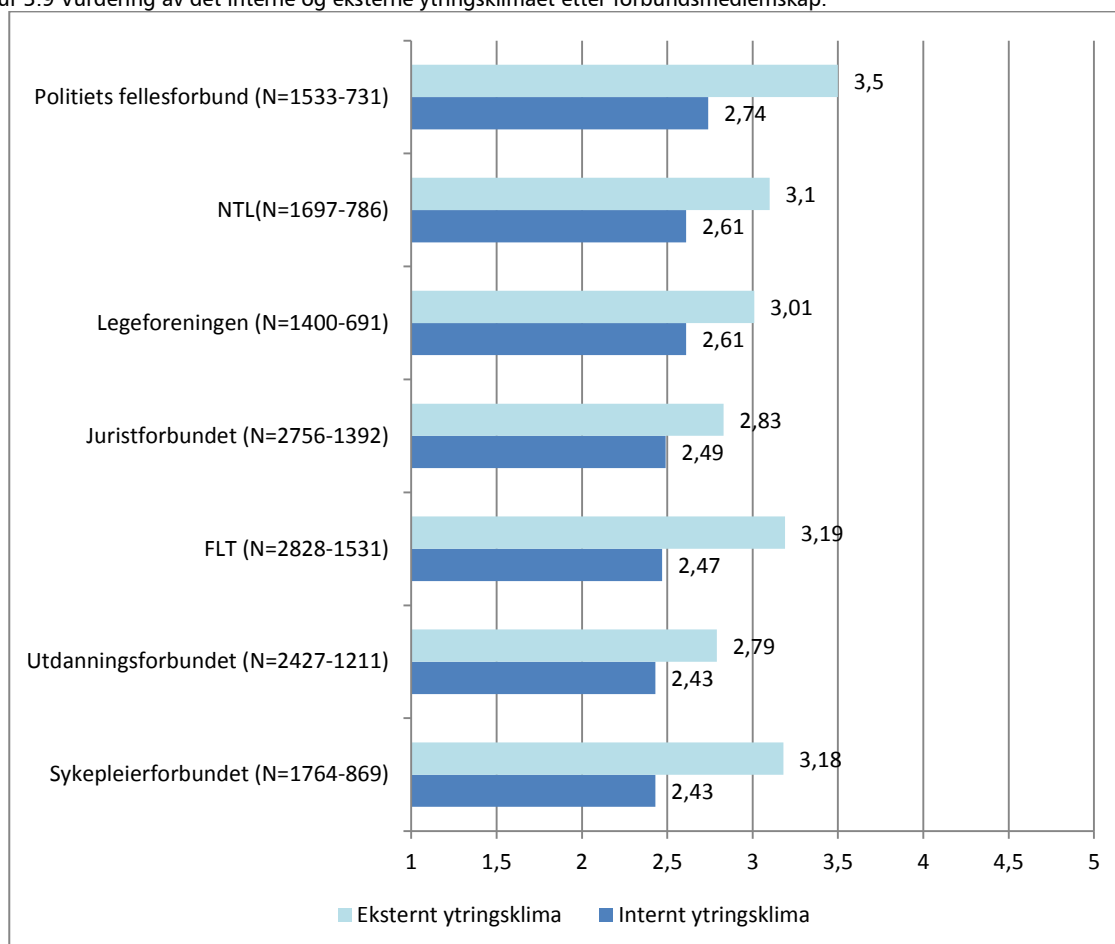
Her har vi bedt medlemmene vurdere mulighetene til å ytre seg utenfor virksomhetens grenser. Det ble understreket at vi sikter til ytringer som *ikke* bryter med lovpålagt taushetsplikt.

- Vi spurte om toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i den offentlige debatten. Tre av ti er usikre på dette. I Politiets Fellesforbund er det rundt en av ti som er helt eller ganske enige i dette utsagnet. I den andre enden av skalaen finner vi medlemmene i Utdanningsforbundet, der drøye tre av ti svarer det samme.
- Mellom 29 og 42 prosent av forbundsmedlemmene føler at overordnede begrenser mulighetene til offentlig å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Medlemmene i Politiets Fellesforbund og Sykepleierforbundet opplever de mest restriktive regimene, der henholdsvis 42 og 39 prosent sa seg helt eller delvis enige i en påstand om dette. Også på dette området er det en stor andel – 23 prosent – som svarer «ikke sikker».
- En mer formell begrensning kan finnes i arbeidsavtalen. Nesten fire av ti av medlemmene i Politiets Fellesforbund og i FLT har en arbeidsavtale som begrenser mulighetene til å omtale arbeidsplassen offentlig. I Juristforbundet er det knappe to av ti som har en slik avtale.
- Det er et lite mindretall av arbeidstakerne som føler seg fri til å besvare henvendelser fra pressen om forhold på arbeidsplassen. I Utdanningsforbundet svarer om lag to av ti bekreftende på dette spørsmålet, mens rundt en av ti i Politiets Fellesforbund svarer det samme.
- Begrensninger fra toppledelsen av hensyn til virksomhetens omdømme veier tyngre enn frykten for å bli irettesatt. Mellom 30 og 39 prosent svarer bekreftende på at «toppledelsen begrenser mine muligheter til å ytre meg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme». Mellom 15 og 23 prosent er helt eller delvis enige i påstanden om at «på min arbeidsplass blir ansatte irettesatt av overordnede når de uttaler seg offentlig». Medlemmene i Politiets Fellesforbund opplever de største begrensningene. Utdanningsforbundet er i den andre enden av skalaen.
- 12 prosent sier seg enige i at politisk ledelse begrenser mulighetene for å ytre seg offentlig.
- Totalt er det 56 prosent av medlemmene som svarer at det finnes retningslinjer på arbeidsplassen for hvem som kan uttale seg til journalister.
- Halvparten har retningslinjer for bruk av sosiale medier.

Hva påvirker yringsklimaet?

På bakgrunn av spørsmålene som er stilt om det eksterne og interne yringsklimaet, har vi konstruert to indekser. Den første viser hvordan medlemmene i de ulike forbundene vurderer situasjonen både når det gjelder det interne og det eksterne yringsklimaet. I den andre er medlemmene delt inn etter sektor Jo lavere verdi (nærmest 1), jo bedre vurderer arbeidstakerne yringsklimaet. Samlet opplever medlemmene i disse sju forbundene det eksterne yringsklimaet på sin arbeidsplass som dårligere enn det interne.⁸

Figur 3.9 Vurdering av det interne og eksterne yringsklimaet etter forbundsmedlemskap.



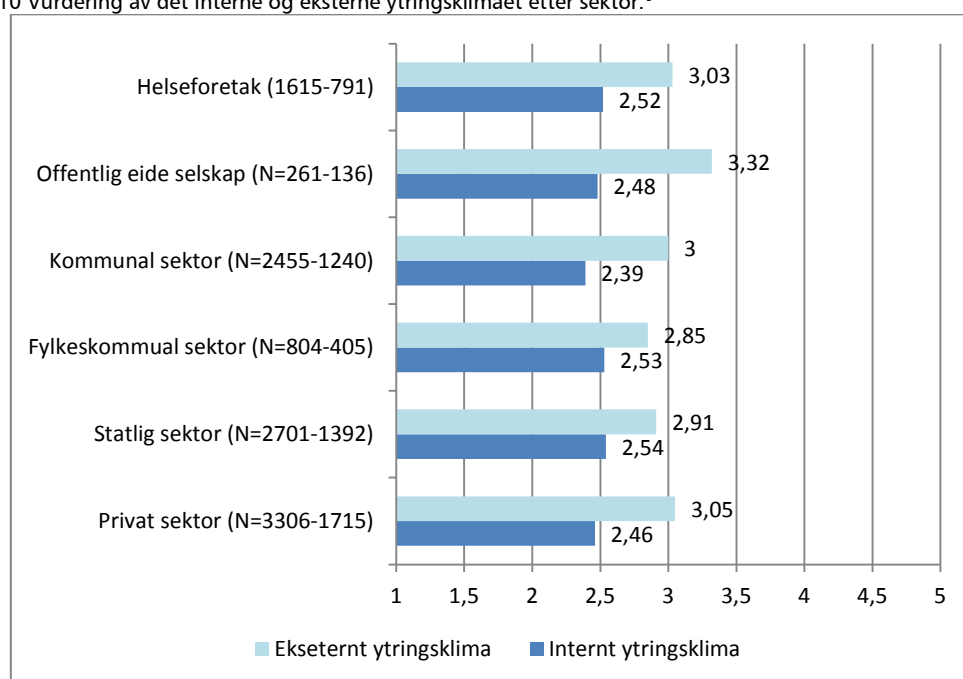
Ut fra det vi allerede har sett av resultater fra spørreundersøkelsen tidligere i kapitlet, er det ingen overraskelse at medlemmene i Politiets Fellesforbund samlet vurderer sitt yringsklima som dårligere enn medlemmene i de andre forbundene. Det gjelder både

^{8 8} Chronbach's Alpha er .79 for det interne yringsklimaet og for det eksterne yringsklimaet .86. To av variablene i hver indeks er omkodet. I indeks for internt yringsklima er dette «Det er stor takhøyde for å diskutere arbeidsplassrelaterte problemer» og Det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål». I indeks for eksternt yringsklima 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.

det eksterne og det interne yringsklimaet. Medlemmene i Utdanningsforbundet opplever den største yringsfriheten, både internt og eksternt. Også medlemmene i Sykepleierforbundet har et godt internt yringsklima, men noe mer restriktivt eksternt. Juristforbundets medlemmer opplever sitt interne yringsklima som «midt på treet» (2,49), men noe mer restriktivt eksternt. Det samme bildet er gjeldende for medlemmene i Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT), Legeforeningen og Norsk Tjenestemannslag (NTL).

Vi har også brukt indeksen for å se på forskjeller mellom sektorer. I figur 3.10 er medlemmene delt inn etter om de jobber i et «helseforetak», i et «offentlig eid selskap», i «kommunal sektor», «fylkeskommunal sektor», «statlig sektor» eller privat sektor.

Figur 3.10 Vurdering av det interne og eksterne yringsklimaet etter sektor.⁹



Medlemmer som er ansatt i et offentlig eid selskap er få (261 respondenter på internt yringsklima og 136 på eksternt), så disse resultatene må tolkes med varsomhet. Hvis vi ser på de andre sektorene i figur 3.10, så er det medlemmer ansatt i privat sektor og i helseforetakene som opplever å ha det dårligste eksterne yringsklimaet. Deretter kommer medlemmer ansatt i kommunal sektor (3), statlig sektor (2,91) og fylkeskommunal sektor (2,85). Det interne yringsklima vurderes jevnt over som bedre. De som kommer dårligst ut er ansatte i staten (2,54).

I breddeundersøkelsen undersøkte vi om fagorganisering har effekt når det gjelder vurdering av yringsklima. Det viser seg at fagforeningsmedlemskap har *negativ* virkning på det eksterne yringsklimaet. Vi har ingen gode forklaringer på hvorfor fagorganiserte vurderer det eksterne yringsklimaet som dårligere enn andre. Det *kan* ha sammenheng med at det generelt er flere kritiske diskusjoner knyttet til ulike sider ved arbeidsmiljøet i virksomheter der arbeidstakerne er organiserte enn der de ikke er det.

⁹ Her er det få respondenter i gruppen som tilhører «offentlig eid selskap».

I den samme undersøkelsen kommer det også fram at offentlig ansatte vurderer det eksterne yringsklimaet som signifikant dårligere enn arbeidstakerne i privat sektor. Dette stemmer overens med funn fra «Status for yringsfriheten i Norge» (Trygstad 2015).

I denne undersøkelsen er samtlige fagorganiserte. Vi har derfor ved hjelp av en regresjonsanalyse sett på hvilke andre faktorer som påvirker vurderingene av det interne og eksterne yringsklimaet. Dette framgår av tabell av tabell 3.4. Når det er blanke felter, betyr det at vi ikke finner noen påvirkning (for eksempel at det å være kvinne har ingen betydning for hvordan man vurderer det interne yringsklimaet).

Tabell 3.4 Resultatet av lineære regresjonsanalyser.¹⁰

| Variabler | Internt yringsklima (N=12 467) | Eksternt yringsklima (7211) |
|--------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| Kvinne | - | Negativ |
| Alder | Positiv | Positiv |
| Høy utdanning | Positiv | Positiv |
| Midlertidig ansatt | Negativ | - |
| Verv som tillitsvalgt | Negativ | Positiv |
| Om man er leder | Positiv | Positiv |
| Omorganisert siste to år | Negativ | Negativ |
| Statlig ansatt | Negativ | - |
| Kommunalt ansatt | - | Positiv |

Høy alder og høy utdanning, samt om man har en lederposisjon, har positiv innvirkning på både det interne og det eksterne yringsklimaet blant medlemmene i de sju forbundene. Alle disse forholdene har trolig sammenheng med posisjoner, det vil si at man som regel sitter mer sentralt plassert og har mer makt enn andre arbeidstakere.

Videre viser det seg at kvinner vurderer det eksterne yringsklimaet som dårligere enn menn. En forklaring kan være relatert til hvordan kvinners ytringer i offentligheten mottas. Forskning har pekt på at mens menn får kommentarer for meningene sine, får kvinner langt ofte negative tilbakemeldinger, som går på kjønn og hvordan de ser ut (Hagen 2015). Andre forklaringer kan være relatert til posisjoner og selvtilitt, og tradisjonen for at menn i større grad enn kvinner tar ordet i forsamlinger.

Ansettelsesforhold har betydning. I denne undersøkelsen betrakter midlertidig ansatte det interne yringsklimaet som dårligere enn det fast ansatte gjør. Dette kan ha sammenheng med at det kan oppleves mer risikabelt å være kritisk til forhold på arbeidsplassen når man ikke er fast ansatt.

Overraskende nok, så ser det ut til at tillitsvalgte vurderer det interne yringsklimaet dårligere enn hva andre gjør. Samtidig vurderer tillitsvalgte det eksterne yringsklimaet som bedre. Vi har ingen gode forklaringer på hvorfor de i tillitsverv vurderer det interne klimaet som dårligere. Det kan ha sammenheng med at rollen krever at man har et disiplinert forhold både til arbeidsgiver og kolleger, og at man noen ganger må opptre på tvers av personlige oppfatninger. At tillitsvalgte vurderer det eksterne klimaet som bedre, er imidlertid mer forståelig, siden det ligger i rollen som vaktbikkje tidvis å måtte uttale seg om ledelsesbeslutninger i offentligheten.

¹⁰ Se vedlegg 2 for fullstendige analyser. Modellene har begrenset forklaringskraft.

Også det å være ansatt i staten har en negativ påvirkning på hvordan man opplever det interne yringsklimaet. Mens det å være kommunalt ansatt har en positiv effekt når det gjelder det eksterne yringsklimaet.

Både i breddeundersøkelsen (arbeidslivet totalt) og i forbundsundersøkelsen finner vi at arbeidstakere som har vært igjennom omorganiseringer på arbeidsplassen i løpet av de siste to årene, vurderer både det interne og det eksterne klimaet for yringer som dårligere enn andre arbeidstakere. Om dette er et forbigående fenomen eller ikke, gir våre data ingen indikasjoner på. Men det at kritiske røster svekkes under endringsprosesser, kan føre til at arbeidstakere unnlater å si fra om beslutninger, prosesser og virkninger som burde ha vært endret.

Kapittel 4 Kjennskap til lovbestemmelser og rutiner

De nye varslerbestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2007. Hensikten med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven var å signalisere at varsling både er lovlig og ønskelig. I arbeidsmiljøloven 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) (se tekstboks nedenfor).

Videre har arbeidstakere 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 arbeidsmiljølovens § 6-2, tredje ledd, og helsepersonell har varslingsplikt i henhold til helsepersonelloven § 17-6.

At virksomhetene har egne rutiner for varsling ser ut til å fungere positivt, både for varslingsaktivitet og håndtering av saker (Trygstad 2010; Skivenes & Trygstad 2015). Dette betinger imidlertid at rutineene er kjent blant de ansatte. Vi er også interessert i å avdekke om arbeidstakerne har diskutert forskjellen på *avvik* og *varsling*. Videre om arbeidstakerne har vært med på å diskutere hva som skal forstås som kritikkverdige forhold. Følgende spørsmål undersøkes i dette kapittelet:

- Er lovbestemmelsene kjent blant arbeidstakerne i de sju forbundene som er omfattet av denne undersøkelsen?
- Er arbeidstakerne kjent med gjeldende rutiner for varsling og avvik?
- Har arbeidstakerne i de sju forbundene vært med på å diskutere forskjellene på varsling og avvik?

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.

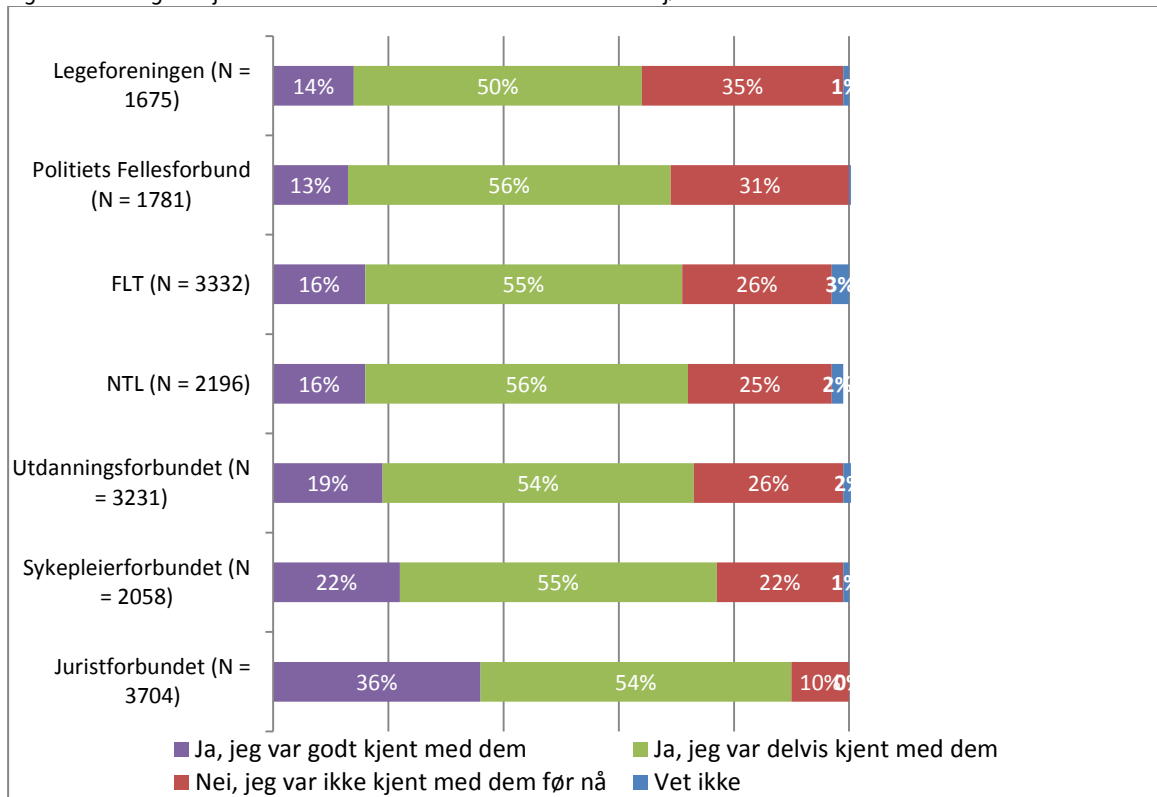
Kjennskap til varslerbestemmelsene

Tidligere undersøkelser har vist at kjennskapet til varslingsparagrafene i arbeidsmiljøloven er begrenset blant norske arbeidstakere. I 2010 svarte 40 prosent at de ikke var kjent med arbeidsmiljølovens bestemmelser på dette området. Seks år seinere – i vår breddeundersøkelse blant norske arbeidstakere – var det om lag tre av ti som ikke kjente til bestemmelsene før de fikk dem presentert i undersøkelsen. Det ser derfor ut til at kjennskap til bestemmelsene har økt i løpet av de seks årene, men det er ingen stor endring. I undersøkelsen spurte vi også medlemmene i de sju forbundene det samme spørsmålet:

«Den 1. januar 2007 trådte nye bestemmelser i arbeidsmiljøloven i kraft. Bestemmelsen presiserer at arbeidstakerne 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 varsling (§3-6). Kjenner du til disse reglene?»

I figur 4.1 ser vi hvor godt eller dårlig kjennskapet medlemmene i de ulike forbundene har til varslerbestemmelsene.

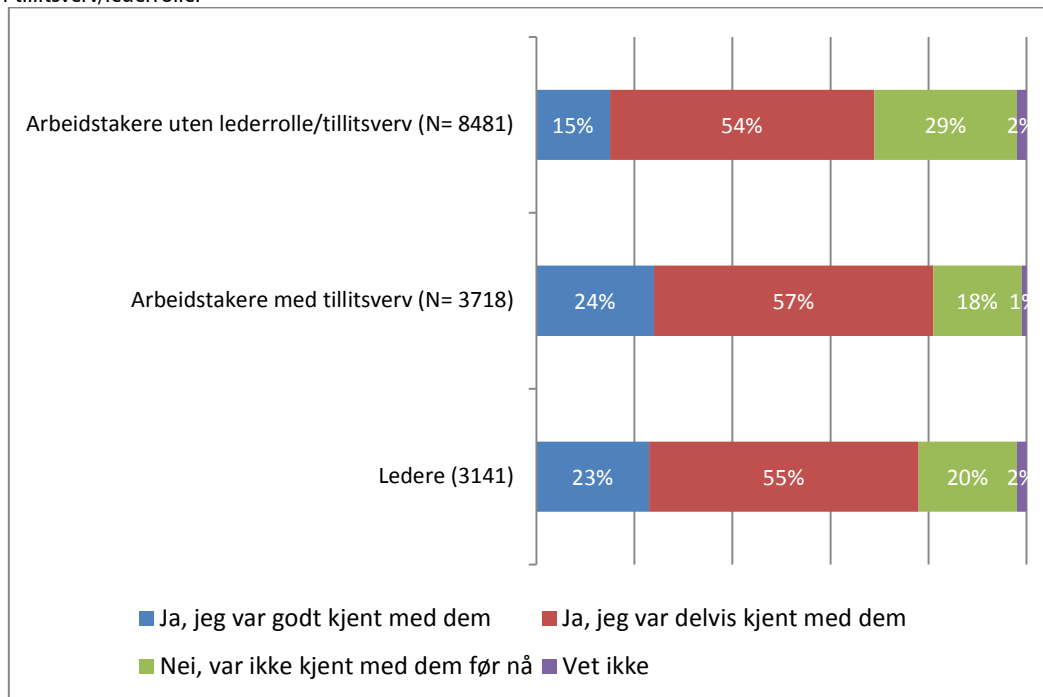
Figur 4.1 Hvor godt kjenner du til varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven?



Det er blant Juristforbundets medlemmer at kjennskapen til varslerbestemmelsene er størst – hele 90 prosent svarer at de enten var godt (36 prosent) eller delvis (54 prosent) kjent med dem. Kjennskapen er ellers gjennomgående god. Blant Legeforeningens medlemmer finner vi den største andelen som svarer «Nei, jeg var ikke kjent med dem før nå», med 35 prosent. Også i Politiets Fellesforbund er det over 30 prosent som ikke har kjennskap til bestemmelsene. Samtidig er det – med unntak av Juristforbundets og Sykepleierforbundets medlemmer – bare mellom 10 og 20 prosent som har *god* kjennskap til varslerbestemmelsene.

Hva så med ledere og tillitsvalgte? I utgangspunktet vil man tro at disse gruppene har bedre kjennskap til regelverket. Vi ser her på totaltallene for de sju forbundene og finner at forskjellene mellom «vanlige» arbeidstakere, tillitsvalgte og ledere ikke er særlig store. Det er fremdeles slik at 20 prosent av lederne og 18 prosent av arbeidstakere med tillitsverv *ikke* hadde kjennskap til varslerbestemmelsene før denne undersøkelsen.

Figur 4.2 Hvor godt kjenner du til varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven? Andel fordelt på arbeidstakere med og uten tillitsvern/lederrolle.



Samlet er det slik at 15 prosent av arbeidstakerne uten lederrolle eller tillitsvern er godt kjent med varslerbestemmelsene. 54 prosent er delvis kjent med dem, og 29 prosent er ikke kjent med dem. Dette er på linje med arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen), der tre av ti *ikke* kjente bestemmelsene.

Blant medlemmer med tillitsvern og ledere er det henholdsvis 24 og 23 prosent som er godt kjent med bestemmelsene. Det er 18 prosent (med tillitsvern) og 20 prosent av de med en lederrolle som *ikke* var kjent med varslerbestemmelsene.

Kjennskap til varslerbestemmelsene vil kunne påvirke både hvordan varsler blir fremmet og hvordan de blir håndtert. Det å skolere ledere, tillitsvalgte og verneombud i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling, bør derfor inngå som et viktig element i den interne opplæringen i virksomhetene.

Diskusjoner om hva som er kritikkverdige forhold og varsling

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

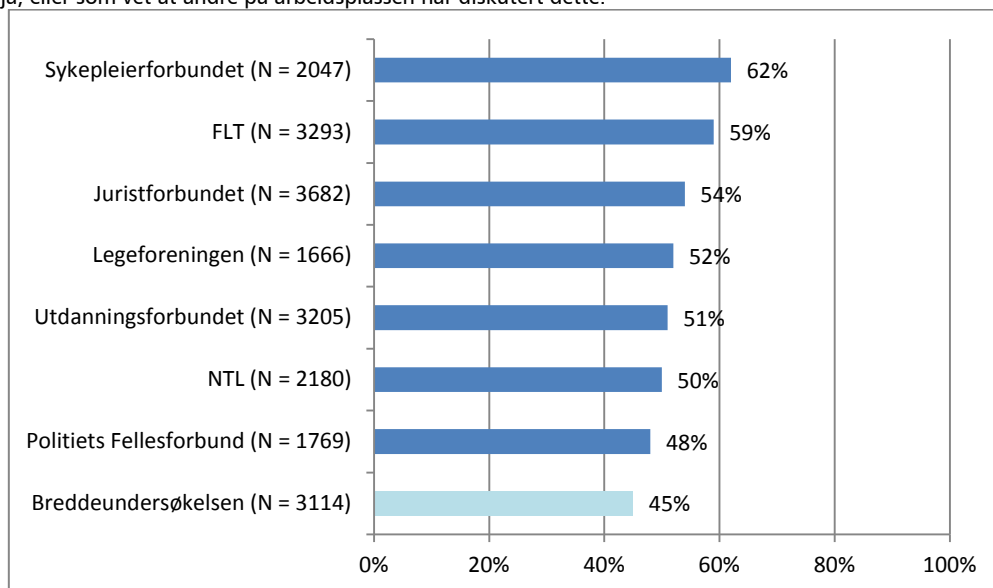
I forarbeidene til varslerbestemmelsene står det at kritikkverdige forhold enten er lovbrudd eller brudd på etiske regler. Dette presiseres slik «[m]ed kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold, men også mislighold av

andre lovbestemte påbud eller forbud.» (Ot.prp. nr. 84 (2005–2006):37). Brudd på etiske regler henviser enten til regler som er gitt av virksomheten, eller til normer som har allmenn oppslutning i samfunnet (ibid.). Tolkingsrammen for hva som skal anses å være kritikkverdig er at det bør ha en viss interesse for allmennheten. Motsatsen er «... forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes derved *ikke* av bestemmelsen.» (vår utheving, ibid.:50). Det kan likevel være ulike oppfatninger om hva som er kritikkverdig. Praksiser og handlinger som framstår som uhørt i én kontekst, kan i andre sammenhenger bare oppfattes å være sære, men akseptable (Skivenes & Trygstad 2007). Oppfatninger av kritikkverdige forhold vil også til en viss grad være relatert til bransje, selv om noen forhold er mer allmenngyldige; som å stjele, motta bestikklser eller begå korrupsjon. I mindre konkrete saker kan det oppstå dilemmaer knyttet til når man kan definere noe som kritikkverdig – eller uetisk, illegitimt, umoralsk eller ulovlig. Hvor går eksempelvis grensen mellom forsvarlig og uforsvarlig pleie? Hva er et uhell, og hva er systematiske forsøk på å omgå lover og regler? Forskingen 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).

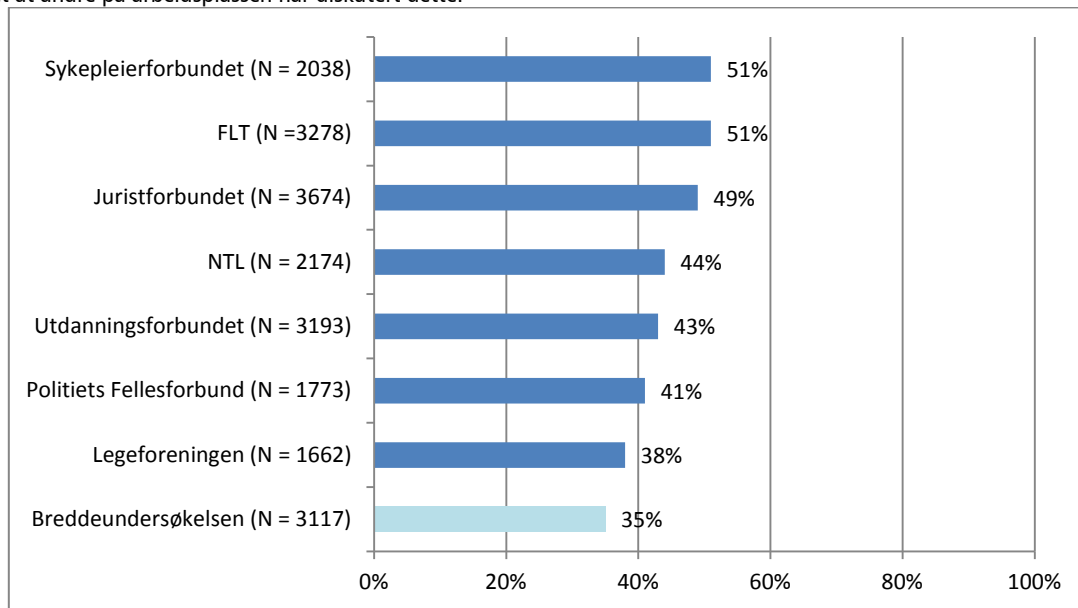
I det praktiske liv kan det være vanskelig å vite hva som for eksempel er forskjellen på en bekymringsmelding og et varsel (Trygstad et al. 2014). Skillet mellom hva som er varsling og hva som er avvikrapportering, kan også være glidende. Det som i utgangspunktet er å regne som et avvik, kan bli en varslersak dersom avviket ikke rapporteres, dersom det til stadighet gjentas og /eller ikke følges opp (Trygstad et al. 2014).

I figur 4.3 og 4.4 ser vi andelene som har vært med på, eller vet at andre har vært med på, å diskutere hva man skal forstå med kritikkverdige forhold og varsling.

Figur 4.3 Har du eller andre vært med på å diskutere hva som skal forstås som kritikkverdige forhold? Andel som svarer ja, eller som vet at andre på arbeidsplassen har diskutert dette.



Figur 4.4 Har du eller andre vært med på å diskutere hva varsling på arbeidsplassen er? Andel som svarer ja, eller som vet at andre på arbeidsplassen har diskutert dette.



Det er en betydelig andel som har vært med på, eller som vet at andre har deltatt i diskusjoner rundt kritikkverdige forhold og varsling. Sammenliknet med den representative undersøkelsen fra arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen), ser det ut til å være en høyere bevissthet rundt disse spørsmålene i mange av «våre» forbund. I breddeundersøkelsen var det 45 prosent som hadde deltatt/visste om diskusjoner om kritikkverdige forhold og 35 prosent tilsvarende når det gjaldt varsling. Forskjellene mellom svarene fra breddeundersøkelsen og forbundene er signifikant. En mulig forklaring kan være de som er med i forbundsundersøkelsen tilhører det organiserte arbeidslivet (er fagorganiserte) og at mange av medlemmene i disse forbundene har høyere utdanning.

I utgangspunktet er det nærliggende å tro at ledere og arbeidstakere med tillitsverv oftere vil delta i denne typen diskusjoner enn andre arbeidstakere. Vi så derfor nærmere på denne gruppa i de sju forbundene. Når det gjelder *kritikkverdige forhold*, er det 56 prosent av tillitsvalgte og 62 prosent av lederne som enten hadde vært med på å diskutere dette, eller visste at det hadde vært diskutert på arbeidsplassen. På spørsmål om *diskusjon om varsling*, var det 48 prosent av de tillitsvalgte og 54 prosent av lederne som hadde vært med selv eller visste at det hadde vært diskusjoner på arbeidsplassen. Det er med andre ord ikke en spesielt høyere andel blant tillitsvalgte og ledere som har vært med på denne type diskusjoner enn arbeidstakere uten posisjoner eller verv.

Bevisstheten er trolig også høyere på arbeidsplasser der det er innført rutiner for varsling og et avvikssystem. Derfor har vi spurt de ansatte om de er kjent med slike rutiner/systemer.

Det er blant FLT's medlemmer at vi finner den høyeste andelen som sier at de har varslingsrutiner på arbeidsplassen (68 prosent har svart ja). Den laveste andelen er i Politiets Fellesforbund (42 prosent har svart ja). 65 prosent av medlemmene i Sykepleierforbundet har svart bekreftende på spørsmålet om varslingsrutiner, mens bare 50 prosent innenfor Legeforeningens rekke, i likhet med NTL-medlemmene. I Juristforbundet er

andelen 55 prosent. I tillegg er det en liten andel som svarer at rutiner/systemer er under utarbeidelse. Tallet fra breddeundersøkelsen viser at i underkant av halvparten av arbeidstakerne har varslingsrutiner på arbeidsplassen.

Tabell 4.1 Prosent som svarer ja. Har dere på arbeidsplassen...

| | ... skriftlige varslingsrutiner for hva du skal gjøre hvis du oppdager kritikkverdige forhold? N = 17 832 (forbundene) | ...et system der avvik rapporteres eller registreres? N = 17 787 (forbundene) | ... et system der avvik registreres samme sted som kritikkverdige forhold N = 17 787 |
|--|---|--|---|
| Utdanningsforbundet | 49 % | 65 % | 8 % |
| Sykepleierforbundet | 65 % | 90 % | 8 % |
| Politiets Fellesforbund | 42 % | 80 % | 6 % |
| NTL | 50 % | 55 % | 7 % |
| Legeforeningen | 50 % | 85 % | 7 % |
| Juristforbundet | 55 % | 51 % | 6 % |
| FLT | 68 % | 84 % | 7 % |
| Breddeundersøkelsen¹¹ N= 3146 | 47 % | 58 % | - |

Et system for avviksregistrering er også utbredt på arbeidsplassene: Blant Sykepleierforbundets medlemmer svarer 90 prosent bekreftende, og 85 prosent i Legeforeningen. I FLT svarer 84 prosent av medlemmene at de har avviksregistrering og i Politiets Fellesforbund er andelen 80 prosent.

De som svarte at de hadde skriftlige varslingsrutiner og et system for avviksrapportering, fikk oppfølgingsspørsmål om forskjellen mellom varsling og avvik var blitt diskutert på arbeidsplassen. Fordelt på forbundene var andelen som svarte at de hadde vært med på slike diskusjoner:

- Politiets Fellesforbund: 16 prosent
- Legeforeningen: 17 prosent
- Utdanningsforbundet: 24 prosent
- NTL: 25 prosent
- Sykepleierforbundet: 27 prosent
- Juristforbundet: 28 prosent
- FLT: 34 prosent
- Arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen): 34 prosent

Mange som ikke vet

På spørsmålet om det finnes skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen, er det en høy «vet ikke»-andel i forbundene. Innenfor Politiets Fellesforbund er det over 45 prosent som ikke vet. 37 prosent av medlemmene i Legeforeningen og NTL svarer at de ikke vet om slike rutiner finnes. I Juristforbundet og Utdanningsforbundet er andelen rundt

¹¹ Dette spørsmålet er ikke stilt i breddeundersøkelsen.

30 prosent, mens det i Sykepleierforbundet og FLT er rundt 20 prosent. Det kan derfor være en betydelig høyere andel forbundsmedlemmer som faktisk er omfattet av skriftlige rutiner for varsling enn det som kommer fram her.

Det ble også spurt om slike rutiner eventuelt var under utarbeidelse. 5 prosent av medlemmene i Utdanningsforbundet svarte bekreftende på dette. Ellers var andelen mellom 2 og 4 prosent blant medlemmene i de andre forbundene. Rutiner som ikke er kjent blant de ansatte har selvfølgelig begrenset verdi når det kommer til praktisk handling og håndtering.

Oppsummering

- Det er et mindretall av arbeidstakerne som sier de har *god* kjennskap til varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Men hvis vi legger til «ganske kjent», utgjør dette et stort flertall i samtlige forbund.
- Kjennskapen til lovbestemmelsene er best blant Juristforbundets medlemmer. 36 prosent har god kjennskap, og 54 prosent er delvis kjent med dem.
- I Legeforeningens og Politiets Fellesforbunds medlemsmasse er det henholdsvis 35 og 31 prosent som *ikke* kjenner til bestemmelsene.
- Hver femte leder og tillitsvalgt har *ikke* kjennskap til bestemmelsene.
- I arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen) er det tre av ti som *ikke* kjenner varslingsbestemmelsene.
- Medlemmer i Sykepleierforbundet og FLT har i størst grad deltatt i diskusjoner om kritikkverdige forhold og hva varsling er.
- Noe overraskende er det kanskje at medlemmene i Legeforeningen og Politiets Fellesforbund i minst grad har vært med på diskusjoner om hva varsling er (rundt fire av ti).
- Rundt halvparten av arbeidstakerne i breddeundersøkelsen sier at de har varslingsrutiner på arbeidsplassen.
- Blant våre forbund er det en viss variasjon når det gjelder andelen som sier at de har varslingsrutiner på arbeidsplassen. Det er blant FLT's medlemmer at vi finner den høyeste andelen som sier at de har varslingsrutiner på arbeidsplassen (68 prosent har svart ja). Den laveste andelen er i Politiets Fellesforbund (42 prosent har svart ja).
- Det kan være vanskelig å vite forskjell på avviksrapporing og varsling. Likevel er det bare et mindretall som svarer at denne forskjellen er blitt diskutert på arbeidsplassene.

Kapittel 5 Varsling av kritikkverdige forhold

Som nevnt innledningsvis, kan kritikkverdige forhold være brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer eller alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt. Vi vil i dette kapittelet vise hvor mange som har visst om kritikkverdige forhold, og som deretter har varslet om det (eller dem). De viktigste spørsmålene er:

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

Hva som er illegitimt eller umoralsk, kan være avhengig av sammenhengen handlingen eller praksisen foregår i (Skivenes & Trygstad 2010). Som vist i forrige kapittel, er det drøyt halvparten som har vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det vil si uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser. Et mindretall har vært med på å diskutere forskjellene på avvik og varsling.

Omfang og varsling av kritikkverdige forhold

Som omtalt i kapittel 2, fikk medlemmene følgende spørsmål:

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

Mellom 20 og 30 prosent av medlemmene i de sju forbundene har vært vitne til kritikkverdige forhold. Samlet hadde 51 prosent varslet om forholdene. Andelen som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste 12 månedene, er langt høyere i forbundene enn hva vi fant i breddeundersøkelsen, der andelen var 16 prosent. Se oversikten i tabell 5.2. En mulig forklaring kan være at mange av medlemmene jobber i utsatte yrker, der feil eller uetiske handlinger får svært stor konsekvenser, som for eksempel leger, sykepleiere og politi. For eksempel er det flere som rapporterer om «behandling av kunder/brukere/pasienter/elever som strider mot gjeldende lovverk» og «manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet».

Vi spurte først om hvilke type(r) kritikkverdige forhold medlemmene hadde vært vitne til/opplevd. Som vist i tabell 5.1, er det «destruktive ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» som, etter medlemmenes oppfatning, er det mest utbredte problemet. Så følger, «brudd på etiske retningslinjer» og « manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet», samt «forhold som kan medføre fare for liv eller helse». Dette er de samme forholdene som peker seg ut som de hyppigst erfarte kritikkverdige forholdene også i breddeundersøkelsen (se tabell 5.1).

Tabell 5.1 Type kritikkverdige forhold. Flere svar mulig. N = 4198 (forbundsundersøkelsen) og 442 (breddeundersøkelsen)

| Kritikkverdige forhold | Forbundsundersøkelsen | Breddeundersøkelsen |
|---|-----------------------|---------------------|
| Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet | 58 % | 50 % |
| Brudd på etiske retningslinjer | 27 % | 24 % |
| Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet | 25 % | 17 % |
| Forhold som kan medføre fare for liv eller helse | 20 % | 21 % |
| Behandling av kunder/brukere/pasienter/elever som strider mot gjeldende lovverk | 17 % | 8 % |
| Brudd på lovpålagt taushetsplikt | 11 % | 10 % |
| Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn/sekuelle legning | 7 % | 3 % |
| Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn | 5 % | 6 % |
| Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter | 5 % | 9 % |
| Svart arbeid/skatteunndragelse/sosial dumping | 5 % | 2 % |
| Bruk av rusmidler på jobb | 4 % | 10 % |
| Vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere/pasienter/elever | 3 % | 6 % |
| Bruk av ulovlige kjemikalier / Ulovlig utslipp av miljøgifter | 1 % | 3 % |

Som nevnt, var det totalt 51 prosent av dem som er med i forbundsundersøkelsen som hadde varslet om ett eller flere kritikkverdige forhold. Dette er omtrent på linje med det vi finner i arbeidslivet generelt – i breddeundersøkelsen var andelen som hadde varslet på 53 prosent.

Tabell 5.2 viser fordelingen mellom forbundene. Første kolonne er andel som har opplevd/vært vitne til noe kritikkverdig, andre kolonne er andelen som varslet om dette.

Tabell 5.2 Andel som har opplevd/vært vitne til noe kritikkverdig og andel om varslet om kritikkverdige forhold de siste 12 månedene.

| | Andel som har opplevd/vært vitne til noe kritikkverdig de siste 12 månedene N=1710-3336 | Andel som varslet om kritikkverdige forhold N=455-782 |
|---------------------------------|--|--|
| Sykepleierforbundet | 32 % | 65 % |
| Legeforeningen | 30 % | 50 % |
| FLT | 21 % | 54 % |
| Utdanningsforbundet | 27 % | 55 % |
| NTL | 23 % | 48 % |
| Juristforbundet | 24 % | 38 % |
| Politiets Fellesforbund | 27 % | 47 % |
| Breddeundersøkelsen N = 2901 | 16 % | 53 % |

I første kolonne ser vi at andelen som har opplevd/vært vitne til noe kritikkverdig varierer mellom 32 prosent (Sykepleierforbundet) og 21 prosent (FLT). Som vist i tabell 5.2, er varslingsaktiviteten høyest blant medlemmene i Sykepleierforbundet (65 prosent) og lavest blant medlemmene i Juristforbundet (38 prosent).

Hva varsles det om?

Tabell 5.2 viste andelen som har opplevd/vært vitne til noe kritikkverdig og andelen som varslet om forholdet(ene). Medlemmene i de sju forbundene ble også spurt om hva det siste forholdet dreide seg om (tabell 5.3). Samlet fordeler svarene seg på denne måten:

Tabell 5.3 Hva gjaldt den siste saken du varslet om? N = 2102.

| Hva man varslet om | Prosent |
|---|---------|
| Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet | 33 % |
| Brudd på etiske retningslinjer | 12 % |
| Forhold som kan medføre fare for liv eller helse | 11 % |
| Behandling av kunder/brukere/pasienter/elever som strider mot gjeldende lovverk | 8 % |
| Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet | 6 % |
| Brudd på lovpålagt taushetsplikt | 4 % |
| Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn/sekssuelle legning | 4 % |
| Bruk av rusmidler på jobb | 3 % |
| Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter | 2 % |
| Sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår) | 2 % |
| Vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere/pasienter/elever | 2 % |
| Annet | 11 % |

Når det gjelder «forhold som kan medføre fare for liv og helse», er det medlemmer i Legeforeningen og Sykepleierforbundet som skiller seg ut fra de andre. Her er andelen på henholdsvis 36 og 23 prosent som har varslet om dette. «Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» er det medlemmene i Juristforbundet som i størst grad har varslet om, med 37 prosent. På dette området er andelen lavest i Legeforeningen, med 20 prosent. Ellers er det bare mindre forskjeller mellom forbundene.

I breddeundersøkelsen, som omfatter et representativt utvalg av norske arbeidstakere, er det samme mønster. «Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» er det mest utbredte kritikkverdige forholdet (50 prosent), fulgt av «brudd på etiske retningslinjer» (24 prosent) og «forhold som kan medføre fare for liv og helse» (21 prosent).

Samlet har nesten åtte av ti forbundsmedlemmer varslet åpent (skriftlig eller muntlig). Den ene ytterkanten er Legeforeningen, hvor 85 prosent varslet åpent, mens det blant medlemmene i FLT er 72 og i Juristforbundet 73 prosent som har varslet åpent. Det er bare en liten andel på 3 prosent som har varslet anonymt. Den resterende andelen ba om at identiteten utad skulle skjules. Til sammenlikning var det seks av ti i breddeundersøkelsen som varslet åpent.

Hvem var ansvarlig?

I tidligere undersøkelser har vi funnet at det er langt mer risikofylt å varsle om kritikkverdige forhold dersom sjefen er ansvarlig, enn hvis den ansvarlige er en kollega eller en underordnet (Trygstad 2010; Skivenes & Trygstad 2015). På spørsmål om hvem som må bære hovedansvaret for det siste kritikkverdige forholdet det ble varslet om, får vi i denne undersøkelsen følgende fordeling:

Tabell 5.4 Hvem var hovedansvarlig for det siste kritikkverdige forholdet det ble varslet om? N=213-390.

| | Underordnet | Kolleger | Nærmeste leder/annen leder | Topplederen/styret | Andre |
|-------------------------|-------------|----------|----------------------------|--------------------|-------|
| Sykepleierforbundet | 7 % | 25 % | 51 % | 14 % | 4 % |
| Legeforeningen | 5 % | 25 % | 48 % | 18 % | 4 % |
| FLT | 9 % | 17 % | 47 % | 22 % | 6 % |
| Utdanningsforbundet | 5 % | 24 % | 45 % | 23 % | 3 % |
| NTL | 2 % | 22 % | 54 % | 18 % | 5 % |
| Juristforbundet | 4 % | 21 % | 50 % | 21 % | 4 % |
| Politiets Fellesforbund | 5 % | 22 % | 52 % | 21 % | 2 % |
| Breddeundersøkelsen | 5 % | 28 % | 42 % | 24 % | 1 % |

Det er «nærmeste leder/annen leder» og «kolleger» som er de største gruppene som utpekes som de hovedansvarlige for det kritikkverdige forholdet det ble varslet om sist. Det er noe variasjon mellom forbundsmedlemmene. Innenfor NTL er 54 prosent som mener at en leder var ansvarlig, mens den tilsvarende andelen i Utdanningsforbundet er 45 prosent. Ellers fordeler medlemmene i de andre forbundene seg mellom 47 og 51 prosent.

Hvem varsler arbeidstakerne til?

Medlemmene i våre forbund går i hovedsak linjevei når de varsler. Totalt i de sju forbundene var det 65 prosent som varslet til nærmeste leder først. De nest mest vanligste

varslingsmottakerne er «annen leder» (17 prosent) og tillitsvalgt/verneombud (20 prosent). Det er nesten ingen som går til styret eller tilsynsmyndighetene ved første gangs varsel. Det viser seg også at mange varsler flere samtidig – for eksempel at man varsler både til nærmeste leder og til tillitsvalgt/verneombud.

Det er noen forskjeller mellom forbundene. Når det gjelder *varsel til nærmeste leder*, så er det 75 prosent av medlemmene i Sykepleierforbundet som svarer dette. I den andre enden av skalaen er medlemmene i FLT, hvor 54 prosent har varslet til nærmeste leder først.¹² Andelen som varslet nærmeste leder først fordeler seg slik blant forbundsmedlemmene:

- Sykepleierforbundet: 75 prosent
- Legeforeningen: 70 prosent
- Utdanningsforbundet: 66 prosent
- NTL: 63 prosent
- Politiets Fellesforbund: 63 prosent
- Juristforbundet: 61 prosent
- FLT: 54 prosent

Varsler man alene?

De som hadde varslet, fikk oppfølgingsspørsmål om de varslet alene eller sammen med andre. Det kan være at noen varsler sammen med kolleger, verneombud/tillitsvalgt eller sammen med en leder. Man kan eksempelvis ha varslet både sammen med en leder og en kollega. I breddeundersøkelsen varslet 42 prosent alene, 38 prosent sammen med kolleger, 18 prosent sammen med verneombud eller annen tillitsvalgt, 8 prosent sammen med leder. Blant «våre» forbund er det stort sett en større andel som varsler alene enn det vi finner i breddeundersøkelsen (se oppstillingen nedenfor).

Vi spurte medlemmene om følgende: «Var du alene om å varsle dette forholdet, eller var dere flere som varslet sammen?» Her er fordelingen mellom forbundene på andelene som varslet alene, sammen med kolleger/verneombud eller sammen med leder:

¹² 17 prosent av FLT's medlemmer varslet til HMS-ansvarlig.

Tabell 5.5. Andel som varslet alene, sammen med kolleger/verneombud eller sammen med leder. N=2094

| | Varslet alene | Varslet sammen med kolleger/verneombud | Varslet sammen med leder |
|-------------------------|---------------|--|--------------------------|
| Sykepleierforbundet | 42 % | 49 % | 5 % |
| Legeforeningen | 51 % | 41 % | 5 % |
| FLT | 55 % | 36 % | 4 % |
| Utdanningsforbundet | 43 % | 44 % | 4 % |
| NTL | 53 % | 38 % | 5 % |
| Juristforbundet | 56 % | 35 % | 5 % |
| Politiets Fellesforbund | 51 % | 41 % | 4 % |

Oppsummering

- «Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» er det mest utbredte kritikkverdige forholdet, fulgt av «brudd på etiske retningslinjer». Dette er samme mønster som i breddeundersøkelsen.
- Totalt for de sju forbundene var det 51 prosent som hadde varslet om kritikkverdige forhold (varslingsaktivitet). Dette er omtrent den samme andelen vi fant i breddeundersøkelsen (53 prosent).
- Den laveste andelen varslere finner vi blant medlemmene i Juristforbundet (38 prosent), og den høyeste andelen i Sykepleierforbundet (65 prosent).
- Nesten åtte av ti forbundsmedlemmer varslet åpent. Den ene ytterkanten er Legeforeningen, hvor 85 prosent varslet åpent, mens det blant medlemmene i FLT og Juristforbundet var henholdsvis 72 og 73 prosent som varslet åpent.
- Det varsles i hovedsak «i linja». Det vil si at det først varsles til nærmeste leder (65 prosent). 75 prosent av medlemmene i Sykepleierforbundet varsles til nærmeste leder først. I FLT er andelen 54 prosent. Tilsvarende andel i arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen er 48 prosent).
- Om lag halvparten svarer at det er en leder som er hovedansvarlig for det siste kritikkverdige forholdet som det ble varslet om. Den høyeste andelen som mener dette er i Politiets Fellesforbund (52 prosent) og den laveste i Utdanningsforbundet (45 prosent). Tilsvarende andel i arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen) er 42 prosent.
- Flertallet av forbundsmedlemmene varsler alene. Men det er også en stor andel som varsler sammen med kolleger. Blant forbundene varierer andelen som varsler alene fra 42 prosent i Sykepleierforbundet til 56 prosent i Juristforbundet.

Kapittel 6 Hva skjer med saken og varsleren?

I enhver virksomhet vil det oppstå situasjoner som kan karakteriseres som kritikkverdige. Til tross for at det er utarbeidet systemer og rutiner, vil menneskelige feil og/eller systemfeil oppstå. Informasjon om denne typen hendelser er av avgjørende betydning for ledere, øvrige ansatte og eventuelt brukere/kunder/pasienter. Det springende punktet er derfor hva virksomhetens ledere gjør med informasjon om slike hendelser. I dette kapitlet retter vi blikket mot dem som har varslet:

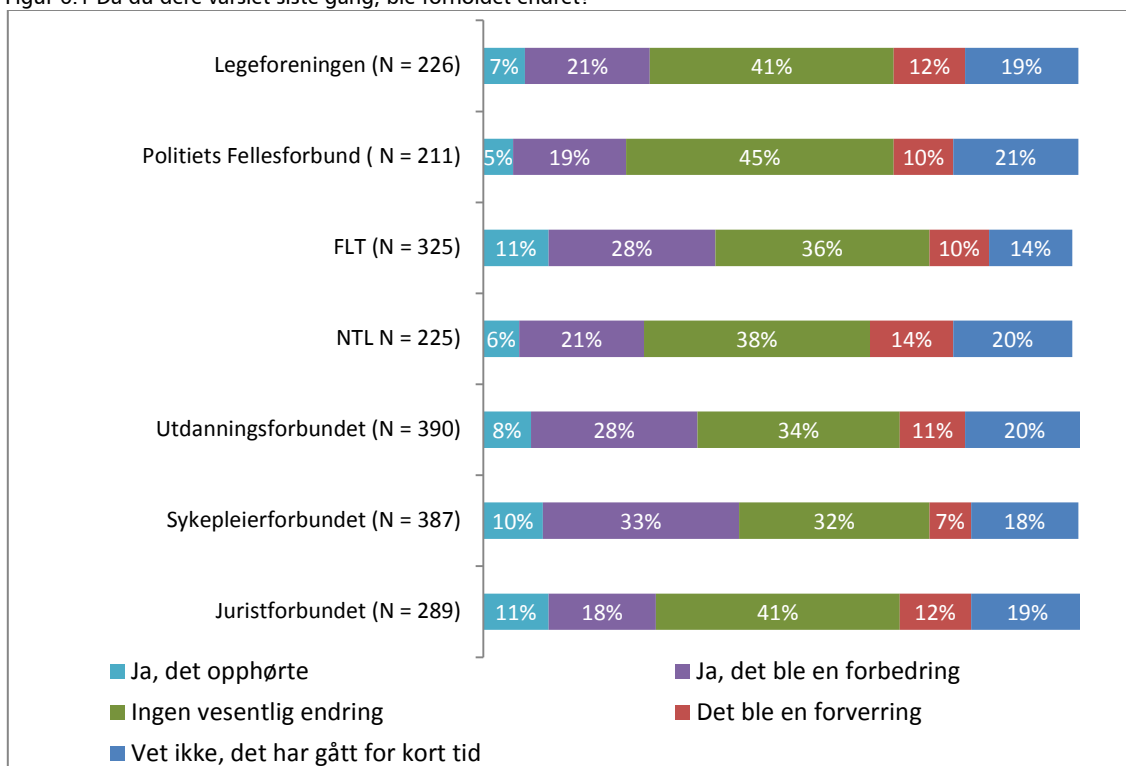
- Hva skjer med saken det varsles om?
- Hva skjer med arbeidstakerne som varsler?
- Hva skjer med den/de det varsles om?
- Vil man varsle igjen?

Forskning har vist at det er mer effektivt å varsle i Norge enn i andre land, og varsler straffes i mindre grad enn det rapporteres om i internasjonale studier (Trygstad 2010; Skivenes & Trygstad 2010). Men heller ikke i Norge er det risikofritt. Vi skal imidlertid starte med å se på varslingseffektiviteten.

Hvor effektivt er det å varsle?

Det å observere et kritikkverdig forhold har gjerne en negativ effekt på den som er vitne til det, avdekker eller observerer det (Miceli et al. 2012). Forskning viser imidlertid at den negative effekten blir nøytralisert dersom forholdet opphører eller endres til det bedre. De medlemmene som har varslet, har fått spørsmål om hva som skjedde med saken. Ble forholdet endret til det bedre? Dette kalles også *varslingseffektivitet*. I figur 6.1 ser vi hva medlemmene har svart på spørsmål om det hjelper å varsle.

Figur 6.1 Da du dere varslet siste gang, ble forholdet endret?



Samlet har rundt en av ti opplevd at forholdene har blitt forverret etter varslingen, og nesten fire av ti svarer at det ikke har blitt noen vesentlig endring. En av tre har opplevd at forholdet opphørte eller ble forbedret.

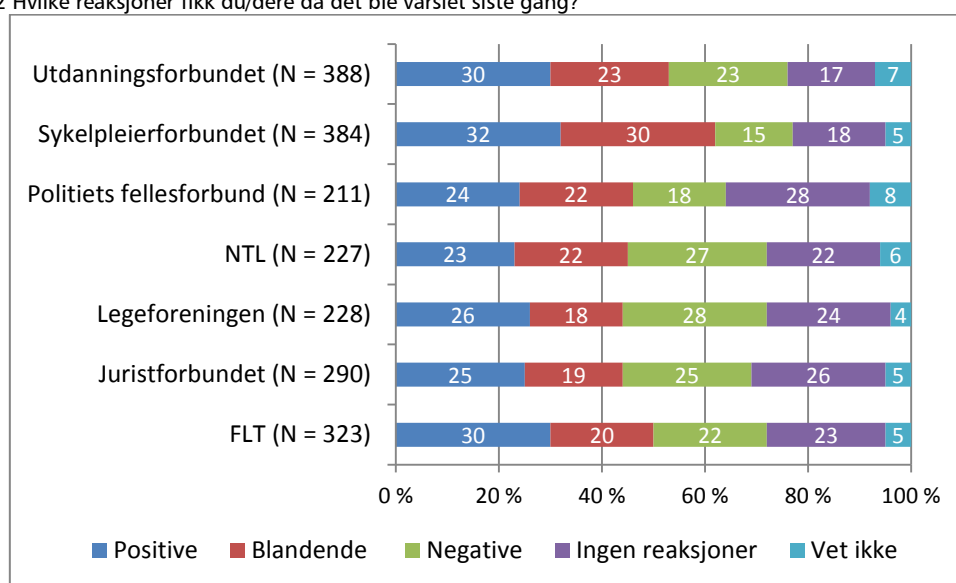
I breddeundersøkelsen fra arbeidslivet totalt var det 36 prosent som svarte at det på en eller annen måte hjalp å varsle. 41 prosent mente at det ikke førte til noe vesentlig endring, mens 7 prosent oppga at det ble en viss eller klar forverring. Disse tallene samsvarer i stor grad med det vi finner i forbundsundersøkelsen.

Det mest slående med resultatene er at en stor andel av medlemmene opplever at det ikke skjer noen vesentlig endring etter at forholdet ble varslet. Det er ikke alle forskjellene mellom forbundene som er statistisk signifikante. Men vi kan se litt nærmere på «varslingseffektiviteten», som jo er det mest interessante fordi den forteller om det hjelper å varsle. Når vi slår sammen andelen som svarer at det opphørte med dem som svarer at det ble en forbedring, har Sykepleierforbundet, FLT og Utdanningsforbundet den høyeste varslingseffektiviteten. Sykepleierforbundet har signifikant større varslingseffektivitet enn de andre forbundene, bortsett fra FLT. I den andre enden finner vi Politiets Fellesforbund, NTL, Legeforeningen og Juristforbundet med den laveste varslingseffektiviteten.

Reaksjoner mot varsleren

Det neste spørsmålet som er av interesse, er hva slags reaksjoner varsleren får og hva som skjer med den/de det ble varslet om. Ifølge arbeidsmiljøloven skal varslere vernes mot gjengjeldelse. Samtidig kan det være uklart hva som ligger i begrepet «gjengjeldelse», og det kan være mange nærmest usynlige måter å sanksjonere varslere på. Som vist i kapittel 5, var det 51 prosent som svarte at de hadde varslet om et kritikkverdig forhold i løpet av de siste 12 månedene. I figur 6.2 vises det hvilke reaksjoner de har fått som følge av varslingen.

Figur 6.2 Hvilke reaksjoner fikk du/dere da det ble varslet siste gang?



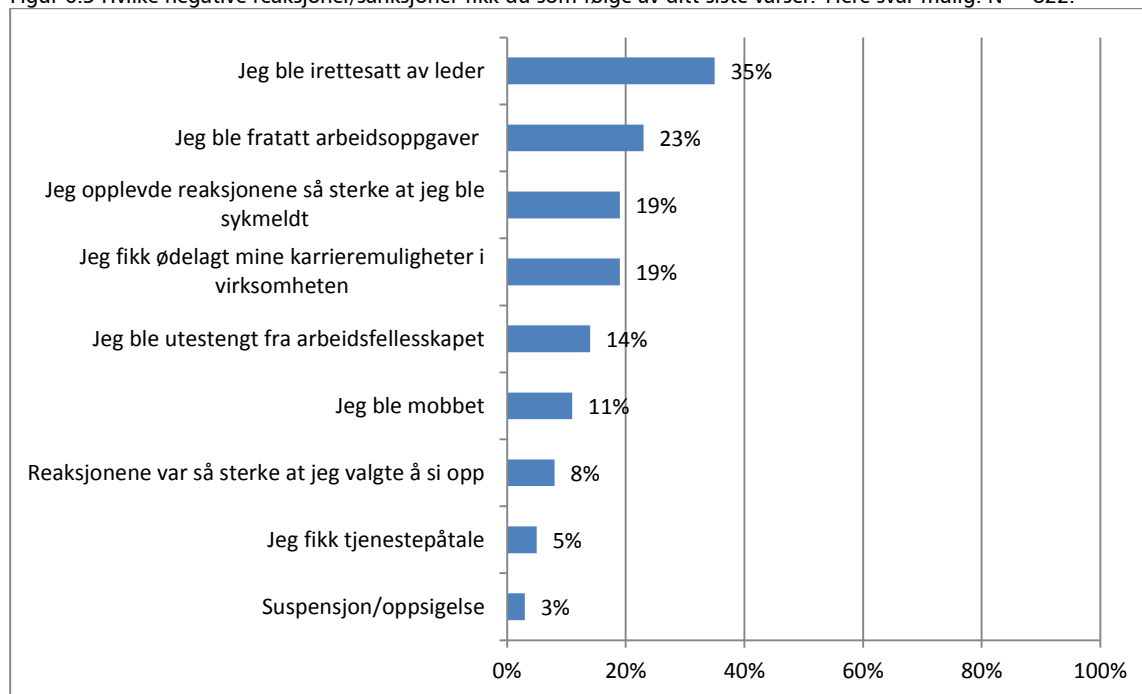
Totalt har 28 prosent fått positive reaksjoner, mens 21 prosent har fått negative reaksjoner. Nesten en fjerdedel får ingen reaksjoner i det hele tatt etter å ha varslet.

Medlemmene i Sykepleierforbundet er blant dem som i størst grad har fått flest positive og færrest negative reaksjoner. Medlemmer i NTL og Legeforeningen er blant dem som får mest negative reaksjoner. Her er det verd å merke seg at medlemmene i Politiets Fellesforbund er i gruppen av forbund med den laveste andelen som svarer at de fikk negative reaksjoner (ingen statistisk signifikans mellom Politiets Fellesforbund, Sykepleierforbundet, Utdanningsforbundet, FLT og Juristforbundet på dette svaralternativet).

I breddeundersøkelsen finner vi et tilsvarende mønster: tre av ti svarer at de bare fikk positive eller overveiende positive reaksjoner. 25 prosent har fått negative reaksjoner. Igjen ser vi indikasjoner på en bekymringsfull utvikling. I breddeundersøkelsen fra 2010 svarte 55 prosent av dem som varslet at de hadde fått positive eller overveiende positive reaksjoner, mens 8 prosent fikk overveiende eller bare negative reaksjoner. Funn i både breddeundersøkelsen og undersøkelsen blant medlemmene i de sju forbundene kan tyde på at vi er vitne til en utvikling som beveger seg i feil retning.

De arbeidstakerne som hadde fått negative reaksjoner av noen art, fikk oppfølgings-spørsmål om type. Her viser vi totaltallene, og ikke hvert forbund for seg, siden antallet samlet sett er lavt (figur 6.3).

Figur 6.3 Hvilke negative reaksjoner/sanksjoner fikk du som følge av ditt siste varsel? Flere svar mulig. N = 822.



Mange av reaksjonene er av svært alvorlig art. Det er ganske få som opplever suspensjon/oppsigelse eller tjenestepåtale/advarsel, men vi ser at det forekommer. Som vist, er det irettesettelser (35 prosent) og at man blir fratatt arbeidsoppgaver (23 prosent) som er de vanligste negative reaksjonene mot varsleren. Rundt én av fem varslere blir sykmeldte, og samme andel opplever å få ødelagt sine karrieremuligheter i virksomheten. Å bli sykmeldt som konsekvens av varslingen, kan være første steget på vei ut av virksomheten, og for noen også mer permanent ut av arbeidslivet. Videre ser vi at å bli utestengt fra arbeidsfellesskapet rammer 14 prosent, og 11 prosent sier at de har blitt mobbet som følge av varslingen. Rundt 8 prosent har valgt å si opp fordi de opplevde reaksjonene så sterke.

De som har fått blandede eller negative reaksjoner, har fått spørsmål om de vurderer reaksjonene så negative at de mener det er grunnlag for å søke vern mot gjengjeldelse. Det er bare 21 prosent som svarer ja på dette spørsmålet, 51 svarer nei og 28 prosent svarer «vet ikke».

Resultatene fra breddeundersøkelsen følger samme mønster som blant våre forbund når det gjelder type negative reaksjoner. Det er irettesettelse av leder og at man blir fratatt arbeidsoppgaver som er mest utbredt.

Hva så med de positive reaksjonene? Får man ros og en klapp på skulderen for å ha varslet om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? Som vist, var det nesten 30 prosent som hadde fått positive reaksjoner. De to dominerende svarene blant medlemmene i våre forbund er:

- «Jeg fikk positive tilbakemeldinger fra kolleger»: 68 prosent
- «Jeg fikk positive tilbakemeldinger fra ledelsen»: 45 prosent

Lønnsopprykk eller annen økonomisk belønning eller forfremmelse var det nesten ingen som hadde opplevd. 2 prosent svarte at de hadde fått et utvidet ansvarsområde.

I breddeundersøkelsen er det de samme resultatene: positive tilbakemeldinger fra kolleger og ledelsen er dominerende.

Reaksjoner mot den det ble varslet om

De som hadde varslet, fikk også spørsmål om hva de mente om reaksjonene som ble rettet mot den eller de som var *ansvarlige for det kritikkverdige forholdet*. Var disse reaksjonene i tråd med alvorlighetsgraden? I den forbindelse vet vi at majoriteten svarer at det var en leder/overordnet som var ansvarlig for det varslede forholdet. Totalt er det 37 prosent som svarer at reaksjonene i liten grad eller ikke i det hele tatt var i tråd med alvorlighetsgraden. I den andre enden var det 33 prosent som mente at reaksjonene i stor/noen grad stod i forhold til alvorlighetsgraden. Tre av ti svarte «verken eller» og «vet ikke». Det betyr at de sannsynligvis ikke er kjent med hvilke reaksjoner som eventuelt har blitt gitt til den eller de ansvarlige for forholdet.

- Juristforbundet skiller seg ut. Bare 18 prosent av medlemmene her mener at reaksjonene var i tråd med alvorlighetsgraden.
- Politiets Fellesforbund: 24 prosent mente at reaksjonen stod i forhold til alvorlighetsgraden.

I disse to forbundene (Juristforbundet og Politiets Fellesforbund) var også andelen som svarte «vet ikke» høyere enn i de andre forbundene.

- Legeforeningen: 26 prosent var enige i påstanden om at reaksjonen stod i forhold til alvorlighetsgraden.
- NTL: 31 prosent var enige i påstanden om at reaksjonene var i tråd med alvorlighetsgraden.

I de tre gjenstående forbundene var det rundt fire av ti som mente at reaksjonene var i tråd med alvorlighetsgraden:

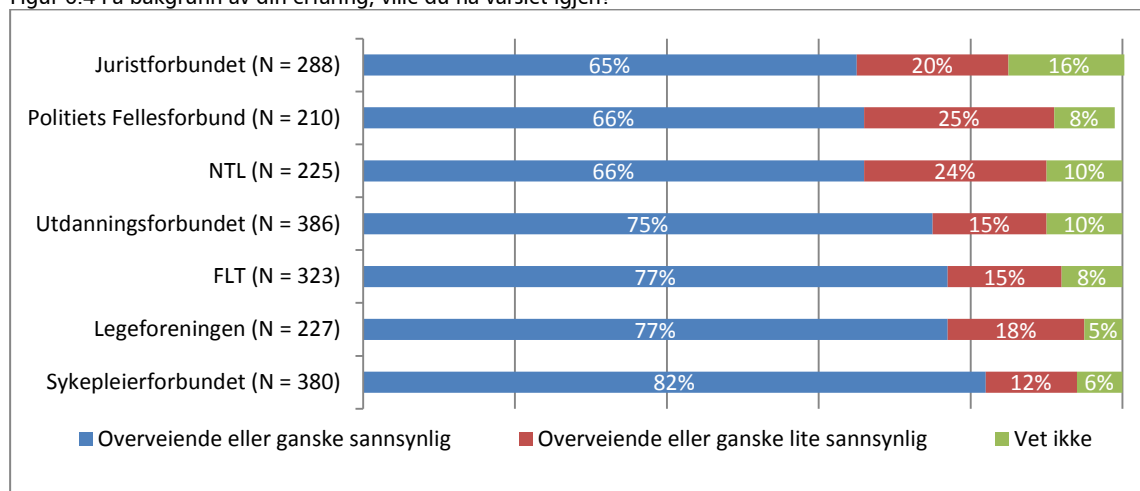
- Utdanningsforbundet (40 prosent)
- FLT (42 prosent)
- Sykepleierforbundet (44 prosent)

I breddeundersøkelsen er det 32 prosent som svarer at reaksjonene i stor eller noen grad stod i forhold til alvorlighetsgraden i det kritikkverdige forholdet. Det er altså omtrent på samme nivå som i totalen av våre forbundsmedlemmer.

Varsle igjen?

En betydelig andel varslere i denne undersøkelsen – fire av ti – har enten fått blandede eller negative reaksjoner. Tar man sjansen på å varsle en gang til? 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). Hvem som svarer ja og nei på dette spørsmålet, har også – naturligvis – vist seg å ha sammenheng med hvordan de ble behandlet forrige gang de varslet.

Figur 6.4 På bakgrunn av din erfaring, ville du ha varslet igjen?



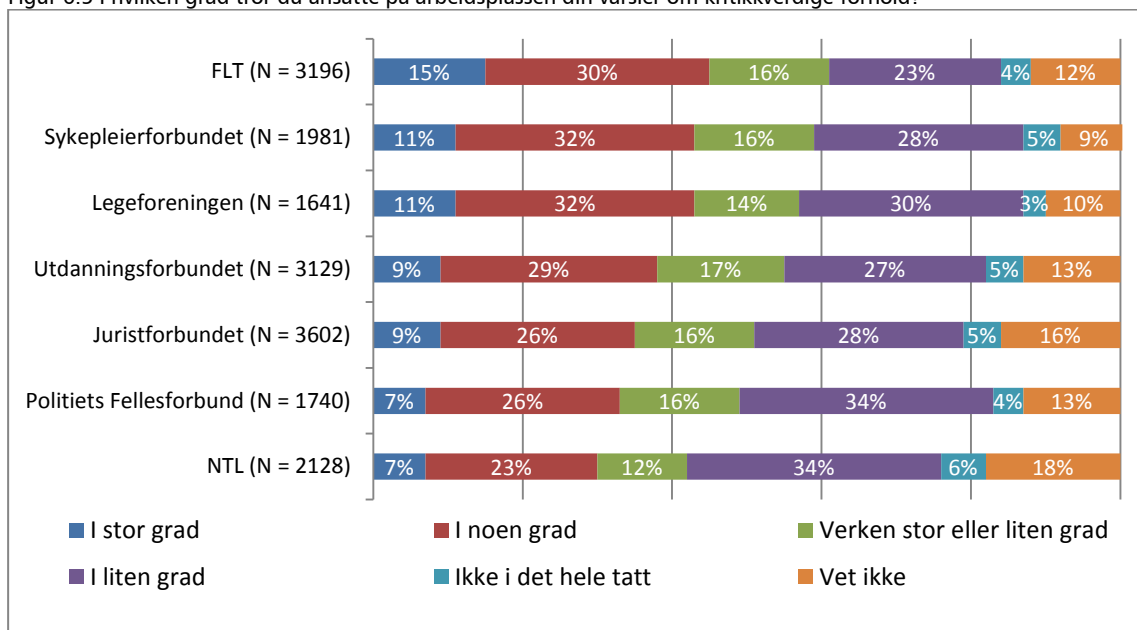
I den ene enden av skalaen finner vi medlemmer i Sykepleierforbundet, Legeforeningen og FLT hvor en høyest andel svarer at det er sannsynlig at de ville varsle igjen. Her svarer fra 77 til 82 prosent at de ville ha varslet igjen. Blant medlemmene i Juristforbundet, Politiets Fellesforbund og NTL er stemningen mer lunken. Her ville 65–66 prosent sannsynligvis ha varslet igjen.

I arbeidslivet generelt (breddeundersøkelsen) er det til sammen 71 prosent som svarer at det er overveiende eller ganske *sannsynlig* at de ville varsle igjen. Det er 18 prosent som svarer at det overveiende eller ganske *usannsynlig*, og 11 prosent er usikre.

Blir det varslet på din arbeidsplass?

Uavhengig av man selv har opplevd eller har varslet om, ble det spurt om arbeidstakerne tror at de ansatte på arbeidsplassen varsler om kritikkverdige forhold.

Figur 6.5 I hvilken grad tror du ansatte på arbeidsplassen din varsler om kritikkverdige forhold?



Hvis vi ser alle forbundene under ett, er det 38 prosent av medlemmene som i stor eller noen grad tror at ansatte på arbeidsplassen vil varsle. Det er en ganske liten andel som svarer «i stor grad». 30 prosent mener at dette skjer i liten grad, og 5 prosent svarer «ikke i det hele tatt». I breddeundersøkelsen er det 40 prosent som svarer at de tror at ansatte varsler i stor eller noen grad, 28 prosent i liten grad/ikke i det hele tatt, mens 21 prosent svarer i verken stor eller liten grad, og 11 prosent vet ikke.

Det er NTL-medlemmene som i minst grad tror at ansatte på arbeidsplassen deres varsler som kritikkverdige forhold. 30 prosent tror at det i stor eller noen grad vil skje. NTL følges av medlemmene i Politiets Fellesforbund, hvor 33 prosent tror at det vil bli varslet, og av Juristforbundet, hvor 35 prosent mener det samme.

Hvis vi slår sammen «verken stor eller liten grad» med «vet ikke»-andelene blant forbundsmedlemmene så viser det en ganske stor usikkerhet om dette spørsmålet.

Har varslingsrutiner noen betydning?

Vi har bedt de arbeidstakerne som har varslingsrutiner på arbeidsplassen om å vurdere virkningene av dem. Har disse gjort det enklere og tryggere å varsle?

Tabell 6.1 Prosentandel som sier seg helt eller ganske enige i påstanden. Varslingsrutinene har...

| | ... gjort det enklere for arbeidstakere som varsler N=730-2171 | ... gjort det tryggere for arbeidstakere som varsler N=730-2171 | ... i praksis liten betydning for hvordan en varsler blir behandlet N=731-2171 | ... i praksis liten betydning for om en sak blir løst som følge av varsling N=727-2160 |
|-------------------------|---|--|---|---|
| Utdanningsforbundet | 37 % | 38 % | 25 % | 21 % |
| Sykepleierforbundet | 36 % | 35 % | 25 % | 24 % |
| Politiets Fellesforbund | 30 % | 28 % | 30 % | 24 % |
| NTL | 36 % | 32 % | 26 % | 24 % |
| Legeforeningen | 32 % | 30 % | 31 % | 29 % |
| Juristforbundet | 40 % | 39 % | 26 % | 22 % |
| FLT | 48 % | 48 % | 26 % | 22 % |

Når det gjelder spørsmålet om varslingsrutinene har gjort det enklere å varsle, er det små forskjeller mellom forbundene, bortsett fra FLT-medlemmene der nesten halvparten sier seg helt eller ganske enige i dette. I de resterende forbundene ligger andelen mellom 30 prosent (Politiets Fellesforbund) og 40 prosent (Juristforbundet). På dette spørsmålet er det en stor «vet ikke»-andel. Totalt er det 33 prosent som svarer dette.

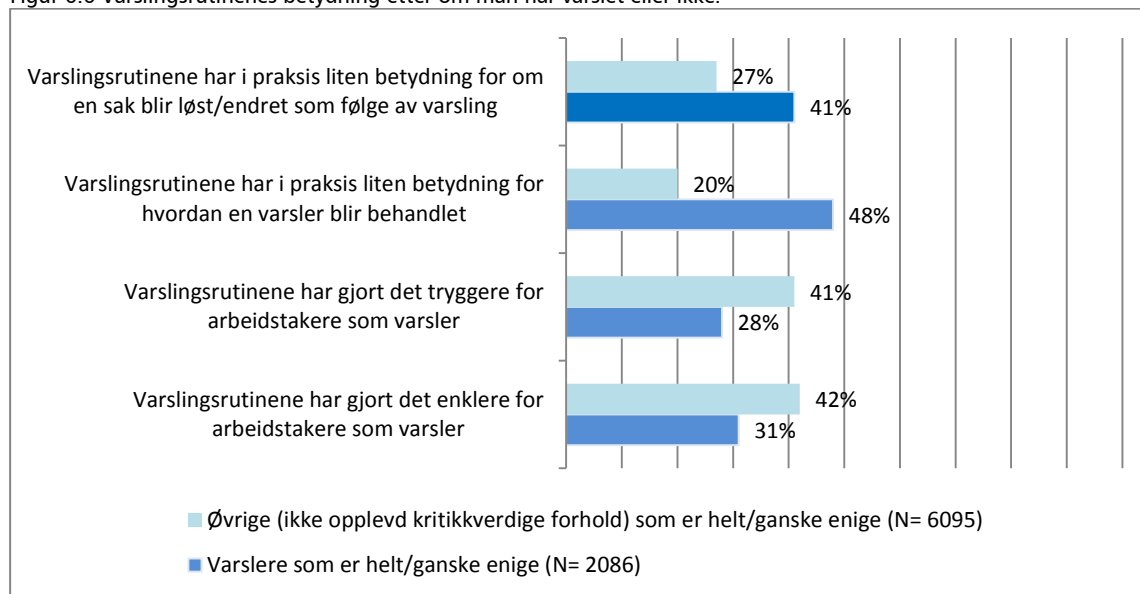
Også når det gjelder spørsmålet om det har blitt *tryggere å varsle* som følge av varslingsrutinene, er det stor «vet ikke»-andel, på mellom 24 og 36 prosent. Totalt er altså én av tre ikke sikker på om varslingsrutinene har gjort det tryggere å varsle. Som det går fram av tabell 6.1 er det i underkant av halvparten av FLT's medlemmer som mener at det har blitt tryggere å varsle som følge av varslingsrutinene. Den laveste andelen er å finne blant medlemmene i Politiets Fellesforbund, der 28 prosent svarer det samme. De resterende forbundene fordeler seg mellom 30 og 40 prosent som sier seg helt eller ganske enige i at varslingsrutinene har gjort det tryggere å varsle.

Medlemmene ble også bedt om å ta stilling til påstanden om at varslingsrutinene i praksis har liten betydning for hvordan en varsler blir behandlet. Andelen som svarte «helt eller ganske enige» vises i tabell 6.1, og varierer mellom Legeforeningens medlemmer hvor 31 prosent mener at rutiner har liten betydning til 25 prosent i Utdanningsforbundet og Sykepleierforbundet. Også her er det en svært stor andel som svarer «vet ikke» – mellom 27 og 39 prosent. Forklaringen er nok at de som ikke er involvert i konkrete varslersaker ikke får informasjon om hvordan varsleren behandles, og om rutinene har noe å si i denne sammenhengen. De mest skeptiske til betydningen av varslingsrutiner for behandlingen av varslere, er medlemmer i Legeforeningen og Politiets Fellesforbund.

Samme mønster finner vi igjen på spørsmål om varslingsrutiner har betydning for om saken ble løst. Det er mellom 21 prosent (Utdanningsforbundet) og 29 prosent (Legeforeningen) som mener at varslingsrutiner i praksis har liten betydning for om saken løses. Andelen «vet ikke» er på mellom 26 og 39 prosent.

Hva med de som selv har varslet? Har de en annen oppfatning av hvordan rutinene har fungert?

Figur 6.6 Varslingsrutinenes betydning etter om man har varslet eller ikke.



Resultatene i figur 6.6 er ganske nedslående. Her ser vi at de som har varslet selv er betydelig mer negative til effekten av varslingsrutinene enn de som ikke har vært med på en slik prosess: 41 prosent av varslerne mener at varslingsrutinene har liten betydning for om saken blir løst. Nesten halvparten mener at rutinene ikke har betydning for hvordan en varsler blir behandlet. De også mindre tro på at varslingsrutinene har gjort det tryggere og enklere å varsle.

Hva påvirker varslingseffektiviteten og reaksjoner?

I forrige avsnitt så vi at de som selv hadde varslet, er mer negative til effekten av varslingsrutiner enn andre. Men når vi ved hjelp av en multivariat analyse undersøker sammenhengen mellom varslingseffektivitet (altså om det hjalp å varsle) og tilstedeværelse av varslingsrutiner, så gir det et annet bilde. Analysen viser at varslingsrutiner har en positiv effekt på om det hjelper å varsle, selv om mange ikke opplever det slik (se tabell 6.2).

I denne analysen (tabell 6.2) har vi testet en rekke variabler for å se om de har positiv eller negativ effekt på varslingseffektivitet og type reaksjoner.

Når det gjelder *varslingseffektivitet*, har tillitsverv en positiv effekt, sammen med varslingsrutiner. Det som virker i negativ retning på varslingseffektiviteten er om den ansvarlige har en høy posisjon, og at det varsles om psykososiale forhold (dårlig ledelse og trakassering). Å være ansatt i staten eller i et helseforetak reduserer sannsynligheten for at det hjelper å varsle. Utdanning har ingen betydning for varslingseffektiviteten, verken

i positiv eller negativ retning. Det samme gjelder hvor mange ansatte som er på arbeidsplassen. Om det er varslet om brukerrelaterte forhold (det vil si forhold som kan medføre fare for liv eller helse, brudd på etiske retningslinjer, behandling av kunder, brukere, pasienter som stride mot gjeldende lovverk, manglende vilje til å rette opp alvorlige feil eller mangler ved tjenesten eller produktet og brudd på lovpålagt taushetsplikt).

Når det gjelder *reaksjoner*, så gir det å ha høy utdanning eller at den ansvarlige har høy posisjon økt sannsynlighet for negative reaksjoner. Varslinger både om «brukerrelaterte forhold» og «psykososiale forhold» har negativ effekt. Å ha varslingsrutiner har en positiv effekt på type reaksjoner man får i etterkant av varslingen. Det trekker også i positiv retning å jobbe på en større arbeidsplass. Om du har tillitsverv eller er ansatt i staten eller i et helseforetak har ingen betydning for reaksjonene.

Tabell 6.2 Resultatet av lineære regresjonsanalyser.¹³

| Variabler | Varslingseffektivitet (N=1524) | Reaksjoner (1524) |
|---------------------------------|--------------------------------|-------------------|
| Høy utdanning | - | Negativ |
| Tillitsverv | Positiv | - |
| Antall ansatte | - | Positiv |
| Varslingsrutiner | Positiv | Positiv |
| Høy posisjon til den ansvarlige | Negativ | Negativ |
| Psykososiale forhold | Negativ | Negativ |
| Brukerrelaterte forhold | - | Negativ |
| Statlig ansatt | Negativ | - |
| Ansatt i helseforetak | Negativ | - |

Oppsummering

- En av tre forbundsmedlemmer svarer det hjalp å varsle. Det vil si at det kritikkverdige forholdet opphørte eller at det ble en forbedring (varslingseffektivitet).
- En av ti erfarte at forholdene ble verre etter varslingen. Fire av ti rapporterer om at lite har endret seg.
- Varslingseffektiviteten i norsk arbeidsliv ser ut til å ha blitt forverret siden forrige store undersøkelse i 2010. Da svarte nesten halvparten at det hjalp å varsle. I 2016 er det 36 prosent av arbeidstakerne i breddeundersøkelsen som svarer det samme.
- I forbundsundersøkelsen er det medlemmer i Sykepleierforbundet, FLT og Utdanningsforbundet som opplever den største varslingseffektiviteten.
- 28 prosent hadde fått positive reaksjoner og 21 prosent negative reaksjoner som følge av varslingen. Medlemmer i Juristforbundet, NTL og Legeforeningen er de som får mest negative reaksjoner.

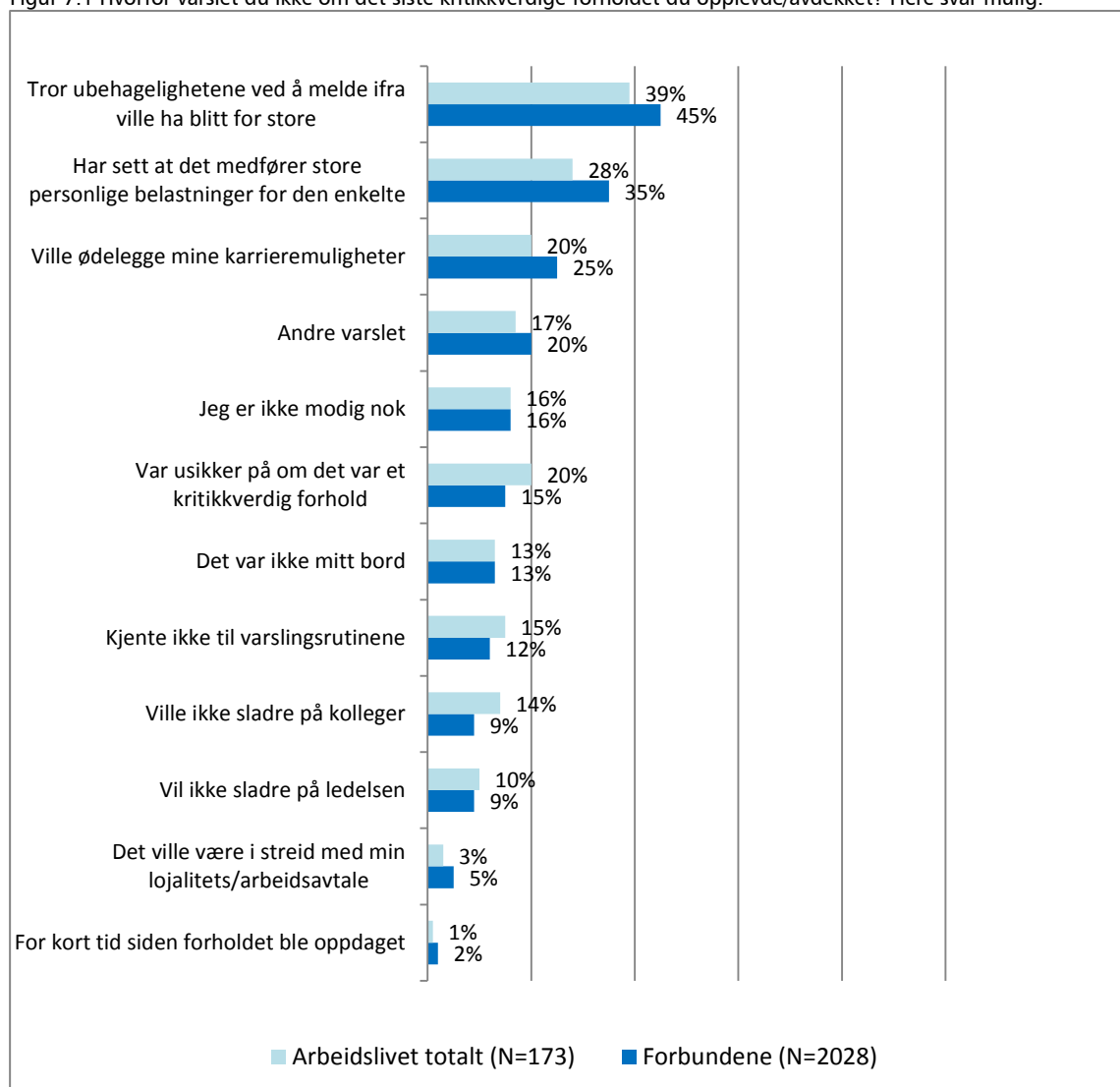
¹³ Se vedlegg 2 for fullstendige analyser. Modellene har begrenset forklaringskraft.

- Irettesettelse fra leder og at man blir fratatt arbeidsoppgaver er de vanligste negative reaksjonene.
- Rundt en av fem varslere blir sykmeldt.
- 21 prosent av de som har opplevd negative reaksjoner på en varsling vurderer dem som så negative at de mener det er grunnlag for å søke vern mot gjengjeldelse.
- De vanligste positive reaksjonene er positive tilbakemeldinger fra kolleger og ledelse.
- Nær 40 prosent mener at reaksjonene mot den som var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet *ikke* stod i forhold til alvorlighetsgraden.
- Sannsynligheten for å varsle igjen er lavest hos medlemmene i Juristforbundet, Politets Fellesforbund og NTL.
- På spørsmål om de tror arbeidstakerne på deres arbeidsplass vil varsle, så svarer 38 prosent at det trolig vil skje.
- Varslingsrutiner har en positiv effekt på om det hjelper å varsle, selv om mange ikke opplever det slik. Å ha varslingsrutiner har også en positiv effekt på type reaksjoner man får i etterkant av varslingen.
- Dersom du varsler om «psykososiale forhold», har det en negativ effekt både når det gjelder type reaksjoner og varslingseffektivitet (om det hjelper å varsle).
- Å være ansatt i staten eller i et helseforetak reduserer sannsynligheten for at det hjelper å varsle.

Kapittel 7 Hvorfor varsler man ikke?

Om lag halvparten (49 prosent) av medlemmene i disse sju forbundene *har unnlatt å varsle* selv om de har opplevd/vært vitne til kritikkverdige forhold. Hva er årsaken til dette? 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; Trygstad & Ødegård 2015). De viktigste argumentene for ikke å varsle, vises i figur 7.1 Her er det også tatt med tilsvarende tall fra arbeidslivet for øvrig (breddeundersøkelsen), slik at det går an å sammenlikne.

Figur 7.1 Hvorfor varslet du ikke om det siste kritikkverdige forholdet du opplevde/avdekket? Flere svar mulig.



Frykt for ubehageligheter og belastninger er de viktigste årsakene til at arbeidstakere lar være å varsle. Fire av ti begrunner sin taushet med at de tror ubehagelighetene ville blitt for store dersom de hadde varslet. Dernest ser vi at om lag tre av ti svarer at de har sett at det å melde fra medfører store personlige belastninger på den enkelte. På tredje plass kommer «det ville ødelegge mine karrieremuligheter».

I Juristforbundet er det 48 prosent, i Legeforeningen 50 prosent og i Politiets Fellesforbund 53 prosent som svarer at de «tror ubehagelighetene ville ha blitt for store» ved å varsle. Det er også noen forbund som peker seg ut på alternativet «Har sett at det å melde ifra medfører store personlige belastninger for den enkelte». I Legeforeningen er det 44 prosent som peker på dette alternativet, i Politiets Fellesforbund er det 42 prosent, og i FLT er det 41 prosent.

Totalt er det 25 prosent som svarer at karrieremulighetene kunne blitt ødelagt ved en varsling. Hvis vi ser på enkeltforbund, skiller Politiets Fellesforbund seg ut ved at 38 prosent mener at dette er en begrunnelse for ikke å varsle. I Juristforbundet er tilsvarende andel 33 prosent.

Svarene fra våre sju forbund er ganske godt i overensstemmelse med svarene fra breddeundersøkelsen i arbeidslivet. Forskjellene mellom utvalgene er ikke statistisk signifikante, med unntak av begrunnelsen «Har sett at det medfører store personlige belastninger for den enkelte». Dette er det en større andel av forbundsmedlemmene som har svart enn i arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen).

Til sammen er det 27 prosent som svarer at de var usikre på om det faktisk var et kritikkverdig forhold eller at de ikke kjente til varslingsrutinene. Dette er typer svar som bør motivere til å bedre informasjonen og føre til mer diskusjon om hva som er et kritikkverdig forhold på arbeidsplassene.

Hva med andre ansatte som ikke varsler?

I forrige avsnitt viste vi svarene på spørsmålet om respondentene tror at ansatte på arbeidsplassene varsler om kritikkverdige forhold. 38 prosent av forbundsmedlemmene svarte at de tror arbeidstakerne unnlater å varsle. Disse fikk oppfølgingsspørsmål om hva de tror er årsaken til at ansatte unnlater å varsle. Svarfordelingen er vist i tabell 7.1.

Medlemmene i Politiets Fellesforbund skiller seg særskilt ut på to av svaralternativene: «frykt for represalier» og at «det er kultur for å skjule kritikkverdige forhold». Halvparten av medlemmene i Politiets Fellesforbund tror at ansatte unnlater å varsle på grunn av frykt for represalier, og nesten en av fire svarer at det er kultur for å skjule kritikkverdige forhold. Det er også 52 prosent av medlemmene i Politiets Fellesforbund som mener at ledelsen håndterer varsling på en dårlig måte, og de er her på linje med medlemmene i Legeforeningen, der nesten halvparten svarer det samme. Det virker som om dårlig håndtering fra ledelsens side er en generell utfordring. Det samme må sies om frykt for represalier.

Tabell 7.1 Hva tror du er den viktigste grunnen til at ansatte unnlater å varsle om kritikkverdige forhold? Flere svar mulig. N=5741.

| | Det er ingen/få forhold å varsle om | Frykt for represalier | Det er kultur for å skjule kritikkverdige forhold | Mangelfull kjennskap til varslingsrutinene | Ledelsen håndterer varsling på en dårlig måte |
|-------------------------|-------------------------------------|-----------------------|---|--|---|
| Sykepleierforbundet | 17 % | 32 % | 22 % | 43 % | 41 % |
| Legeforeningen | 14 % | 44 % | 31 % | 36 % | 48 % |
| FLT | 24 % | 38 % | 23 % | 33 % | 41 % |
| Utdanningsforbundet | 28 % | 26 % | 27 % | 36 % | 37 % |
| NTL | 23 % | 34 % | 31 % | 35 % | 39 % |
| Juristforbundet | 31 % | 36 % | 28 % | 29 % | 43 % |
| Politiets Fellesforbund | 18 % | 50 % | 38 % | 40 % | 52 % |
| Breddeundersøkelsen | 31 % | 35 % | 22 % | 31 % | 37 % |

Vi spurte også om *lojalitet*, enten til ledelse eller kolleger, eventuelt til pasienter eller politikere, kan ha ført til at arbeidstakere lar være å varsle. Dette spørsmålet ser ut til å spille en mindre rolle. Totalt er det 68 prosent som svarer at lojalitet til ulike grupper i liten eller ganske liten grad har noe å si, eller at spørsmålet ikke er relevant. Det er generelt litt høyere lojalitet til kolleger enn til ledelsen. Rundt 40 prosent svarer at lojalitet til kolleger har lite eller ingenting å si for om de varsler, mens om lag 65 prosent svarer det samme når det gjelder toppledelsen. Det er bare små forskjeller mellom forbundene på disse spørsmålene.

Spørsmål om lojalitet til lokalsamfunn eller politikere gir heller ikke utslag. Dette hindrer i svært liten grad arbeidstakerne fra å varsle, og det er bare små forskjeller mellom forbundene.

Hva påvirker varslingsaktiviteten?

I forrige avsnitt så vi at frykt for represalier er en viktig forklaring på hvorfor mange tror at arbeidstakere *lar være* å varsle. De som faktisk har observert kritikkverdige forhold, men unnlatt å gå videre med informasjonen, forklarer dette med at de vil unngå ubehageligheter og personlige belastninger (se figur 7.1).

I dette avsnittet ser vi på om det er noen av bakgrunnsvariablene, som eksempelvis kjønn og alder, som gjør det mer eller mindre sannsynlig at man varsler om et kritikkverdige forhold. I tabell 7.2 viser vi hvilke faktorer som har positiv eller negativ virkning på varslingsaktiviteten blant medlemmene i våre sju forbund.

Tabell 7.2 Resultatet av logistisk regresjonsanalyse.¹⁴ (N=3723).

| Variabler | Varslingsaktivitet |
|-----------------------|--------------------|
| Kvinne | Positiv |
| Alder | Positiv |
| Høy utdanning | Negativ |
| Varslingsrutiner | Positiv |
| Verv som tillitsvalgt | Positiv |
| Om man er leder | Positiv |
| Antall ansatte | Negativ |
| Statlige ansatt | Negativ |

Analysen viser at kvinner og eldre arbeidstakere har større sannsynlighet for å varsle. Det samme gjelder dersom man er i en lederposisjon eller har et tillitsverv. Varslingsrutiner på arbeidsplassen virker også i positiv retning – slike rutiner øker altså sjansene for å varsle.

Noe overraskende er det kanskje at høy utdanning *ikke* øker sannsynligheten for å varsle om kritikkverdige forhold. En forklaring kan være å finne igjen i figur 7.1., der vi så at hver fjerde ansatt hadde unnlatt å varsle i frykt for å ødelegge karrieremulighetene. Videre ser vi at det å være ansatt i staten reduserer sannsynligheten for at man vil varsle.

Oppsummering

- Ubehageligheter og store personlige belastninger er de viktigste årsakene til at arbeidstakerne unnlater å varsle om kritikkverdige forhold. Dette er også de mest dominerende årsakene i breddeundersøkelsen.
- Medlemmene i våre sju forbund er mer bekymret for sine karrieremuligheter enn i arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen).
- Halvparten av medlemmene i Politiets Fellesforbund mener at ansatte unnlater å varsle på grunn av frykt for represalier.
- Dårlig håndtering fra ledelsens side er en utbredt utfordring.
- Faktorer som øker sannsynligheten for at man varsler: at man er kvinne, har høy alder, er leder eller tillitsvalgt, samt at det finnes varslingsrutiner på arbeidsplassen.

¹⁴ Se vedlegg 2 for fullstendige analyser. Modellene har begrenset forklaringskraft.

Kapittel 8 Varslingsmottakere

Hvordan det går med varsleren og saken det varsles om, er i stor grad avhengig av hvordan mottakerne av varselet håndterer saken eller forholdet det varsles om. De fleste arbeidstakere varsler nærmeste leder først.

Vi har sett nærmere på dem som har mottatt varsler – altså de som er *ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud*. I dette kapitlet undersøker vi følgende:

- Hvor stor andel av ledere, tillitsvalgte og verneombud har mottatt varsler i løpet av de siste 12 månedene?
- Vi spør dem som har mottatt varsler om de delte arbeidstakernes bekymring og hvordan de håndterte varselet.
- Får ledere, tillitsvalgte og verneombud opplæring i hvordan varsler skal håndteres?
- Mener ledere, tillitsvalgte og verneombud at varslerbestemmelsene har hatt noen betydning på varslerprosessen?

Mottak og håndtering

Til sammen 27 prosent av ledere, tillitsvalgte og verneombud har mottatt varsel om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen de siste 12 månedene. Det er den samme definisjonen av kritikkverdige forhold her som tidligere: «... uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser som burde ha vært stoppet».

I NTL og Juristforbundet er det rundt 20 prosent som har mottatt varsler, mens det i Sykepleierforbundet og Legeforeningen er i overkant av 30 prosent. I de andre forbundene ligger andelen mellom 26 og 28 prosent.

På spørsmål om varselet kom fra en enkelt arbeidstaker eller flere, er totalfordelingen slik:

- 58 prosent svarer at varselet kom fra en enkelt arbeidstaker
- 28 prosent svarer at flere arbeidstakere varslet sammen
- 12 prosent svarer at det ble varslet via verneombud eller tillitsvalgt
- 3 prosent svarer at varselet ble fremmet anonymt

I arbeidslivet generelt, altså breddeundersøkelsen, er det 64 prosent som svarer at varselet kom fra en enkelte arbeidstaker. Videre viser breddeundersøkelsen at 26 prosent sva-

rer at flere arbeidstakere varslet sammen, 8 prosent at varselet ble mottatt via verneombud eller tillitsvalgt og 2 prosent anonymt.

Vi har spurt ledere, tillitsvalgte og verneombud om de delte bekymringen til den som varslet. En stor majoritet – totalt 89 prosent – svarer positivt på spørsmålet. Dette er helt i tråd med «breddeundersøkelsen», der også 89 prosent svarte positivt på spørsmålet.

Andelen i det enkelte forbund som delte varslerens bekymring, varierer mellom 92 prosent i Sykepleierforbundet og 83 prosent i Juristforbundet. Ellers er det bare mindre forskjeller.

Det neste spørsmålet er hva mottakerne gjorde med varselet. Her viser vi svarfordelingen mellom forbundene.

Tabell 8.1 Hva varslingsmottakerne gjorde med saken. Flere svar mulig N=1941.

| | Jeg avventet og lot saken bero | Jeg undersøkte saken, men fant den ikke alvorlig og lot den ligge | Jeg undersøkte saken, og tok den opp med den/de det gjaldt | Jeg sendte saken videre til min overordnede | Jeg sendte saken videre til virksomhetens varslingsgruppe/enhet | Jeg sendte saken videre til tilsynsmyndighetene |
|-------------------------|--------------------------------|---|--|---|---|---|
| Sykepleierforbundet | 5 % | 2 % | 39 % | 51 % | 9 % | 4 % |
| Legeforeningen | 8 % | 4 % | 41 % | 41 % | 11 % | 9 % |
| FLT | 7 % | 4 % | 48 % | 35 % | 18 % | 1 % |
| Utdanningsforbundet | 8 % | 3 % | 46 % | 41 % | 9 % | 3 % |
| NTL | 15 % | 3 % | 30 % | 28 % | 13 % | 1 % |
| Juristforbundet | 7 % | 3 % | 39 % | 30 % | 16 % | 2 % |
| Politiets Fellesforbund | 8 % | 3 % | 41 % | 38 % | 5 % | 2 % |
| Breddeundersøkelsen | 6 % | 3 % | 50 % | 37 % | 8 % | 1 % |

Som i arbeidslivet for øvrig (breddeundersøkelsen), så er det mange som har svarte at de undersøkte saken og tok den opp med den det gjaldt. Å sende saken videre til overordnede er også et utbredt alternativ. Det var ingen – verken i breddeundersøkelsen eller i forbundsundersøkelsen – som hadde lekket saken til media. Det er også få som har gått til tilsynsmyndighetene.

Samtidig er det til dels store forskjeller mellom forbundssvarene og breddeundersøkelsen. I svarene fra NTL er det for eksempel bare 30 prosent som sier at de undersøkte saken og tok den opp med den det gjelder, mens 50 prosent i arbeidslivet generelt (breddeundersøkelsen) svarte dette. Det er også verd å merke seg at 15 prosent av varslingsmottakerne i NTL svarer at de «avventet og lot saken bero». Dette er om lag en dobbelt så høy andel som i de andre forbundene.

Sanksjoner

Det er, ifølge arbeidsmiljøloven, ulovlig å sanksjonere varslere. Like fullt skjer dette. Tidligere har vi vist at 21 prosent fikk negative reaksjoner som følge av varslingen. I breddeundersøkelsen var det 25 prosent som fikk negative reaksjoner.

Det framgår ikke av arbeidsmiljøloven *hvordan* virksomheten skal sikre at varslerne ikke utsettes for sanksjoner. Vi har spurt ledere, tillitsvalgte og verneombud i forbundsundersøkelsen om de hadde undersøkt om varslerne ble utsatt for sanksjoner i etterkant.

Tabell 8.2 Undersøkte du om varsleren ble utsatt for sanksjoner under eller i etterkant av varslingen? N = 1921.

| | Ja, jeg undersøkte under varslerprosessen | Jeg undersøkte i etterkant av varslerprosessen | Jeg undersøkte både under og i etterkant av varslerprosessen | Nei, jeg undersøkte ikke dette | Vet ikke |
|-------------------------|---|--|--|--------------------------------|----------|
| Sykepleierforbundet | 13 % | 10 % | 30 % | 37 % | 10 % |
| Legeforeningen | 18 % | 10 % | 25 % | 40 % | 7 % |
| FLT | 16 % | 10 % | 35 % | 33 % | 6 % |
| Utdanningsforbundet | 13 % | 15 % | 29 % | 36 % | 7 % |
| NTL | 16 % | 10 % | 22 % | 38 % | 15 % |
| Juristforbundet | 14 % | 9 % | 32 % | 35 % | 10 % |
| Politiets Fellesforbund | 11 % | 7 % | 27 % | 43 % | 12 % |
| Breddeundersøkelsen | 11 % | 11 % | 35 % | 34 % | 9 % |

Samlet er det 45 prosent som ikke har undersøkt om varsleren ble utsatt for sanksjoner, eller som svarer at de «ikke vet». Dette er en høy andel. Å undersøke om varsleren utsettes for sanksjoner, både under og i etterkant av varslingen, bør inngå i virksomhetenes varslingsrutiner og i den interne opplæringen.

Det er verd å merke seg svarene fra varslingsmottakerne i Politiets Fellesforbund. Etter saken med varsleren Robin Schaefer (Bergen Politikammer), samt stor offentlig oppmerksomhet rundt varsleres kår i politiet, er det til sammen 55 prosent av varslingsmottakerne som svarer at de ikke undersøkte hvordan det gikk med varsleren eller at de «ikke vet».

Opplæring?

En dårlig håndtering av varsler og varslere kan skyldes dårlig eller mangelfull opplæring. Vi spurte ledere, tillitsvalgte og verneombud, det vil si de viktigste varslingsmottakerne, om de hadde fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres. Andelen som svarer at det har fått opplæring i de ulike forbundene, er:

- Sykepleierforbundet: 28 prosent
- Legeforeningen: 17 prosent
- Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT): 34 prosent
- Utdanningsforbundet: 30 prosent
- Norsk Tjenestemannslag (NTL): 24 prosent
- Juristforbundet: 27 prosent
- Politiets Fellesforbund: 27 prosent

Dette innebærer at det store flertallet av varslingsmottakere *ikke* har fått opplæring. Det samme mønsteret finner vi igjen i breddeundersøkelsen.

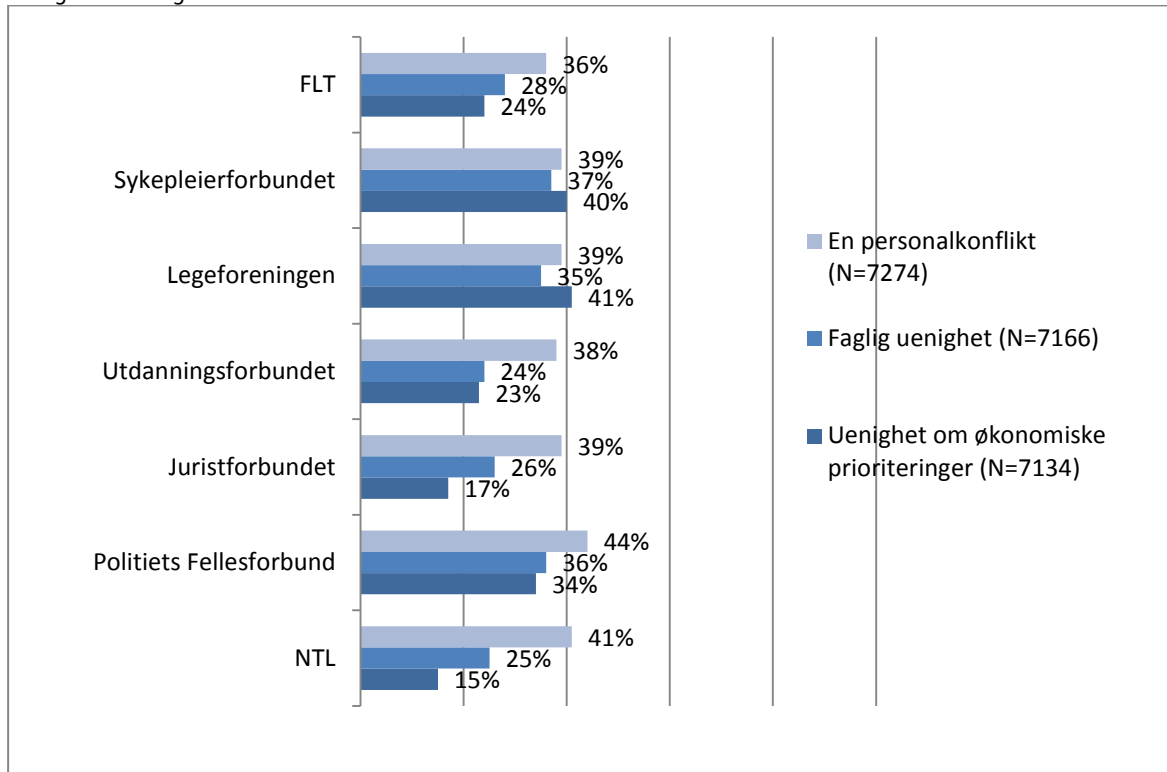
Tolkning av varslede kritikkverdige forhold

Uavhengig av om man har mottatt varsler eller ikke, har ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud fått spørsmål om hvordan varslede kritikkverdige forhold vanligvis oppfattes i den delen av organisasjonen de tilhører. For eksempel om det egentlig dreier seg om en faglig uenighet eller en personalkonflikt.

Personalkonflikter er det som oftest forveksles med et varsel. Innenfor NTL og Politiets Fellesforbund er det over 40 prosent som svarer bekreftende på dette. Innenfor helsevesenet er uenighet om økonomiske prioriteringer en framtrødende alternativ tolkning av et kritikkverdig forhold det varsles om.

Tallene viser at det ofte kan være vanskelig å vite hva som oppfattes som et varsel etter arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette kan også få svært uønskede resultater. Hvis et reelt kritikkverdig forhold, for eksempel knyttet til uforsvarlig behandling av en pasient, tolkes som faglig uenighet eller uenighet om økonomiske prioriteringer, kan dette få store konsekvenser for hvordan saken håndteres internt.

Figur 8.1 Hvor vanlig eller uvanlig er det at et varslet kritikkverdig forhold blir oppfattet som...Andel som svarer svært eller ganske vanlig.



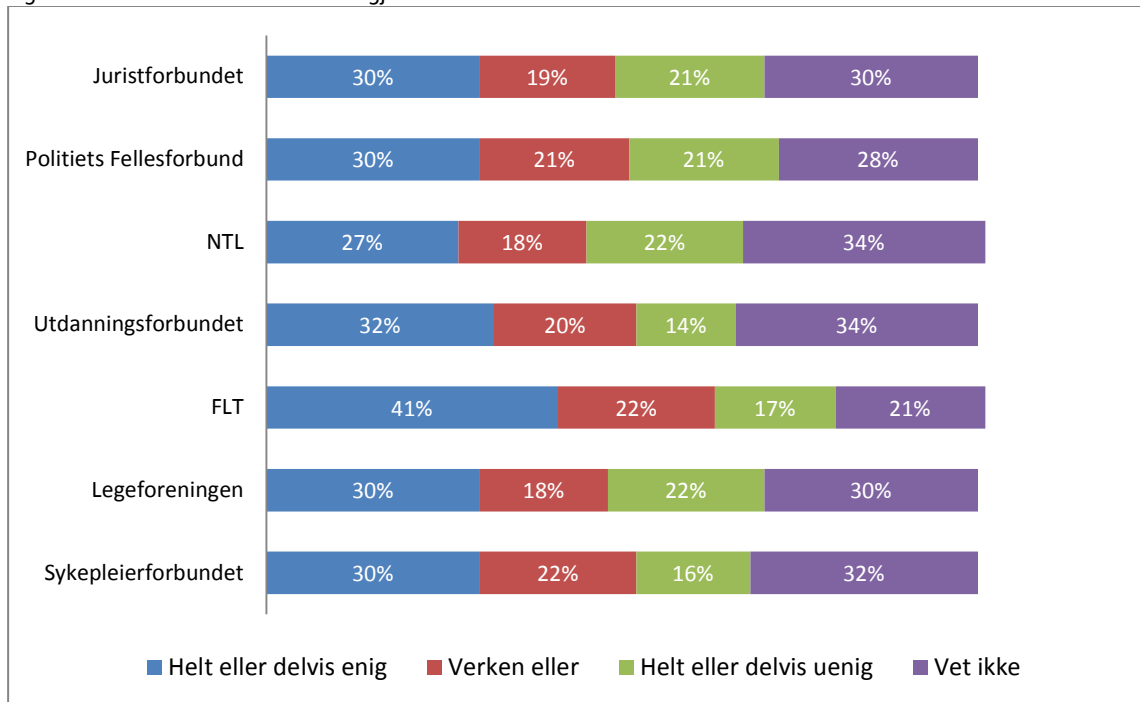
Har loven hatt noen effekt?

Dagens varslerbestemmelser er kontroversielle. Det har vært hevdet at de er for kompliserte, at kravet til forsvarlighet bør bortfalle, og at de ikke i stor nok grad beskytter arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold.

I en undersøkelse som ble gjennomført i 2010 (Trygstad 2010), var det 54 prosent av lederne og 45 prosent av arbeidstakere med tillitsverv som var helt eller ganske enige i at lovbestemmelsene hadde gjort det tryggere å varsle. 50 prosent av lederne og 43 prosent av de med tillitsverv mente det var blitt enklere å varsle. I 2016 var det drøyt halvparten av disse varslingsmottakerne som var helt eller ganske enige i at varslerbestemmelsene hadde gjort det tryggere å varsle, mens 44 prosent svarer at det har blitt enklere.

Svarene fra ledere og tillitsvalgte i de forbundene som er omfattet av denne undersøkelsen, gjengis i figur 8.2 og 8.3.

Figur 8.2 «Varslerbestemmelsene har gjort det enklere å varsle». N = 385 – 1196.

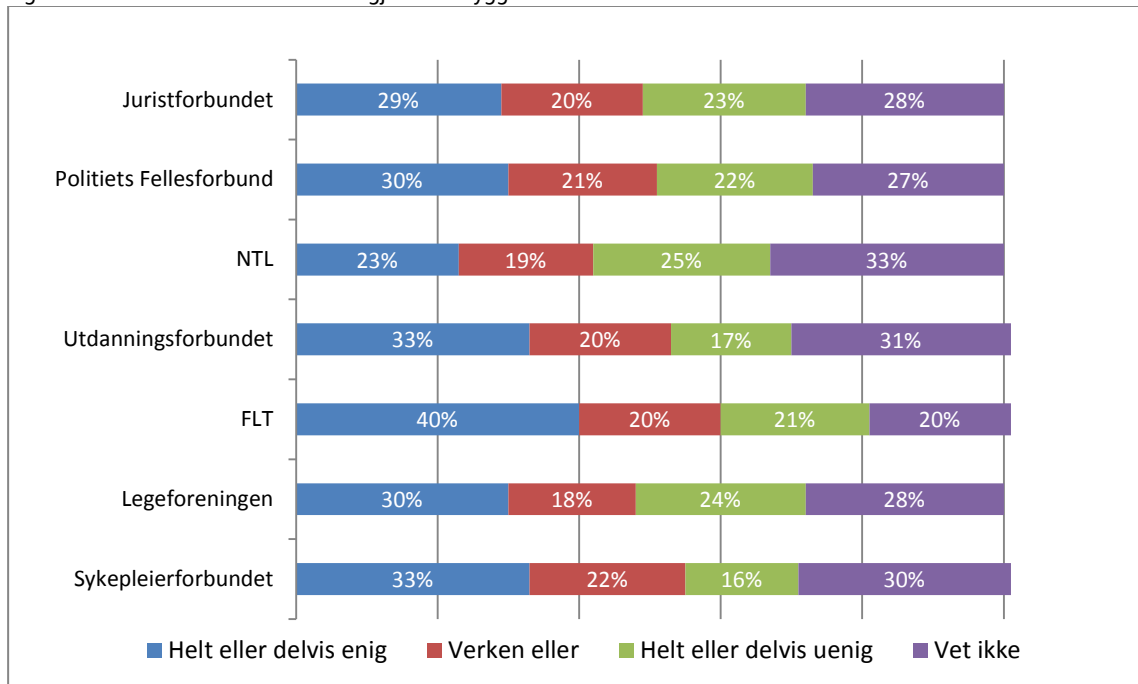


Hvis vi ser på andelen som mener at varslerbestemmelsene har gjort det *enkler*, så varierer andelen helt eller delvis enige en del mellom forbundene. I FLT er det 41 prosent som mener at varslerbestemmelsene har gjort det enklere å varsle, mens tilsvarende andel i NTL er 27 prosent. I de andre forbundene er det rundt 30 prosent som er helt eller delvis enige i denne påstanden. Dette er atskillige lavere andeler enn i breddeundersøkelsen (44 prosent).

Svarene på påstanden om at varslerbestemmelsene har gjort det *tryggere* å varsle, varierer også (se figur 8.3). Som nevnt var det i breddeundersøkelsen rundt halvparten som var helt eller delvis enige i dette. Blant medlemmene i FLT er det 40 prosent som sier seg enige i denne påstanden, mens andelen er på 23 prosent i NTL.

Det kanskje mest slående med svarene på disse to påstandene er den høye andelen som svarer «vet ikke» og «enten eller». Samlet ender over halvparten av varslingsmottakerne opp med å svare disse alternativene. Dette må ses i lys av at en del ledere, verneombud og tillitsvalgte ikke har erfaring med varslersaker.

Figur 8.3 «Varslerbestemmelsene har gjort det tryggere å varsle». N = 385 – 1270.



Oppsummering

- 27 prosent av ledere, tillitsvalgte og verneombud (varslingsmottakere) har mottatt varsel om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen de siste 12 månedene.
- 89 prosent av varslingsmottakerne delte bekymringen til den som varslet.
- Hva gjør mottaker med saken? Som i arbeidslivet for øvrig, så er det mest vanlige alternativet å undersøke saken og ta den opp med den det gjelder. Det nest vanligste er å sende saken videre til overordnede.
- Hele 45 prosent av varslingsmottakerne i disse sju forbundene har unnlatt å undersøke om varsleren ble utsatt for sanksjoner eller svarer «vet ikke».
- Flertallet av varslingsmottakerne har *ikke* fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres.
- Varsler blir i mange tilfeller tolket som en personalkonflikt, en faglig uenighet eller uenighet om økonomiske prioriteringer. Innenfor NTL og Politiets Fellesforbund er det eksempelvis over 40 prosent som sier at det er vanlig å oppfatte et varsel som en personalkonflikt.
- Varslingsmottakerne i disse sju forbundene har gjennomgående mindre tro på at varslingsbestemmelsene har gjort det enklere og tryggere å varsle enn arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen).

Kapittel 9 Avslutning

Hovedtemaet i denne rapporten har vært hvordan medlemmene i sju fagforbund vurderer sin yttringsfrihet, og i hvilken grad de varsler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. De sju fagforbundene som er omfattet av undersøkelsen, er: Norsk Sykepleierforbund, Den norske legeforening, Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT), Utdanningsforbundet, Norsk Tjenestemannslag (NTL), Juristforbundet og Politiets Fellesforbund.

Varsling og varslere har fått mye oppmerksomhet den seinere tid, også i forbindelse med at to kjente varslere – Robin Schaefer (Bergen Politikammer) og Jan Erik Skog (Unibuss) – fikk pris fra Fritt Ord i 2015. Arbeidstakerne har et sterkt rettslig vern i Norge. Men dette vil ikke nødvendigvis gjenspeile seg ute på arbeidsplassene. I denne undersøkelsen har vi sett nærmere på:

- interne og eksterne yttringsmuligheter blant medlemmene i de sju fagforbundene
- kjennskap til rutiner og avviksrapportering og varsling
- om det varsles om kritikkverdige forhold – hva det varsles om, og til hvem
- hvordan sakene og varslerne behandles
- hvordan varslermottakerne behandler sakene de mottar

Medlemmene i de sju forbundene har i hovedsak fått samme spørsmål som i en undersøkelse blant et representativt utvalg av norske arbeidstakere. Det er derfor mulig for forbundene å sammenlikne «sine» resultater med resultatene fra denne breddeundersøkelsen.

Begreper

- *Kritikkverdige forhold*: forhold som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet, og som kan være i strid med lover og regler, virksomhetens retningslinjer, alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt (Arbeidstilsynet).
- *Varsling*: vært vitne til og varsle om forseelser (ulovlige, uetiske eller kritikkverdige handlinger) til personer eller instanser som har mulighet til å endre på forholdet (Near & Miecli 1985).
- *Varslingsaktivitet*: viser til de arbeidstakere som har vært vitne til, avdekket eller opplevd ett eller flere kritikkverdige forhold og som varslet om dette.
- *Varslingseffektivitet*: viser til om det har noen betydning for saken det varsles om. Altså om forholdet ble endret til det bedre.

Intern og ekstern takhøyde

Våre funn i de sju forbundene viser at det i hovedsak oppleves som uproblematisk å diskutere faglige spørsmål på arbeidsplassene. Åtte av ti medlemmer mener det er stor takhøyde for slike diskusjoner. Dette er den samme trenden som i arbeidslivet ellers. Det er imidlertid ikke alltid like lett å si fra om uønskede hendelser. Blant NTLs medlemmer er det for eksempel bare drøyt halvparten som mener at uønskede hendelser blir sagt fra om når de skjer.

Medlemmene i Politiets Fellesforbund skårer lavere på mange av målene for intern yringsfrihet enn de andre forbundene. Det gjelder for eksempel at det finnes uskrevne regler for interne uttalelser, at problematiske diskusjoner ofte tas i uformelle fora og at man møtes med uvilje fra leder dersom man kommer med kritiske synspunkter.

En stor andel av arbeidstakerne i disse forbundene jobber i offentlig sektor. En undersøkelse fra 2014, om status for yringsfriheten i Norge, viste at offentlig ansatte vurderer sin yringsfrihet som dårligere enn ansatte i privat sektor (Trygstad 2014). Det er det samme bildet som vi finner i denne undersøkelsen. Ser vi forbundene under ett, så kommer de dårligere ut på yringskalaen enn i den representative undersøkelsen blant norske arbeidstakere.

Når vi ba arbeidstakerne vurdere sin rett til å ytre seg *eksternt*, understreket vi at dette ikke omfatter yringer som bryter med en eventuell lovpålagt taushetsplikt. Mange av forbundsmedlemmene har arbeidsoppgaver som har stor samfunnsmessig betydning. Det er likevel gjennomgående litt mindre aksept for deltakelse i offentlige debatter blant medlemmene i våre forbund enn i arbeidslivet totalt (breddeundersøkelsen). På spørsmål om toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i den offentlige debatten, er det for eksempel bare en av ti i Politiets Fellesforbund som er enige i dette. Samlet er det i de sju forbundene kun et lite mindretall som føler seg fri til å besvare henvendelser fra pressen.

Generelt er det medlemmer i Politiets Fellesforbund som opplever det dårligste yringsklimaet, både internt og eksternt. I den motsatte enden av skalaen finner vi medlemmer i Utdanningsforbundet. Både i breddeundersøkelsen (arbeidslivet totalt) og i denne forbundsundersøkelsen viser det seg at dersom det har vært omorganiseringer på arbeidsplassen i løpet av de siste to årene, har dette negativ effekt på yringsklimaet, både internt og eksternt. Om dette er et forbigående fenomen eller ikke, gir våre data ingen indikasjoner på. Men det at kritiske røster svekkes under endringsprosesser, kan føre til at arbeidstakere unnlater å si fra om beslutninger, prosesser og virkninger som burde ha vært endret.

I tillegg er det stor usikkerhet blant medlemmene om vilkårene for den eksterne yringsfriheten – det vil si at på mange av spørsmålene/påstandene er det en stor andel som svarer «ikke sikker». Det tyder på at det på mange arbeidsplasser er behov for diskusjoner om den eksterne yringsfriheten, samt hvilke rutiner som setter rammer for den.

Varsles det om kritikkverdige forhold?

Målet med varslerbestemmelsene som kom inn i arbeidsmiljøloven fra og med 2007, er å gi arbeidstakerne rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen uten å bli utsatt for gjengjeldelse. Kjennskap til bestemmelsene og om det er et system på arbeidsplassen som legger til rette for varsling, er derfor viktige premisser for et reelt varslervern.

Flertallet i samtlige forbund er delvis kjent med varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Samtidig er det slik at hver femte leder og tillitsvalgt *ikke* har kjennskap til bestemmelsene. Det er variasjon mellom forbundene når det gjelder andelen som har varslingsrutiner på arbeidsplassen.

Mangel på rutiner kan oppveies av diskusjoner på arbeidsplassene, med spørsmål som: hva er et kritikkverdig forhold og hva er varsling? For eksempel kan det være vanskelig å vite forskjell på avviksrapportering og varsling. Det er likevel bare et mindretall blant våre forbund som svarer at denne forskjellen har blitt diskutert på arbeidsplassen. Denne typen diskusjoner kan være med på å skape en felles forståelse av begrepene, og dermed også en bedre håndtering av sakene og varsleren.

Hvor mange varsler?

Samlet i de sju forbundene var det 51 prosent som hadde varslet om kritikkverdige forhold som var avdekket de siste 12 månedene. Den laveste andelen varslere er i Juristforbundet (38 prosent) og den høyeste i Sykepleierforbundet (65 prosent). I den representative undersøkelsen blant norske arbeidstakere var det til sammenlikning 53 prosent som hadde varslet.

Det store flertallet i forbundsundersøkelsen hadde varslet åpent. «Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» er det mest utbredte kritikkverdige forholdet, fulgt av «brudd på etiske retningslinjer».

Hjelper det å varsle?

En av tre forbundsmedlemmer opplevde at det hjalp å varsle. Det vil si at det kritikkverdige forholdet opphørte eller at det ble en forbedring. Dette er en litt lavere varslingseffektivitet enn det vi finner i breddeundersøkelsen som representerer norsk arbeidsliv, der 36 prosent av arbeidstakerne opplever at det hjelper å varsle. Det er medlemmer i Sykepleierforbundet, FLT og Utdanningsforbundet som i størst grad opplever at det hjelper å varsle. Varslingsrutiner har positiv effekt på varslingseffektiviteten. Det samme har tillitsvern.

Tidligere forskning har vist at det å være vitne til kritikkverdige forhold er belastende for den som opplever det, samtidig som det fungerer demoraliserende og demotiverende (Miceli et al. 2012). Den samme forskningen viser imidlertid at dersom forholdene rettes opp, minimaliseres disse negative konsekvensene dramatisk. Når det er en såpass lav andel som opplever at det hjelper å varsle, så kan det ha en taushetsbringende effekt på andre arbeidstakere som befinner seg i en varslerposisjon.

Represalier og sanksjoner

En av ti varslere i de sju forbundene erfarte at forholdene ble verre etter varslingen. I tillegg hadde 21 prosent fått negative reaksjoner som følge av varslingen. Medlemmer i Juristforbundet, NLT og Legeforeningen er de som får mest negative reaksjoner. Irette-settelse fra leder og at man blir fratatt arbeidsoppgaver er de vanligste negative reaksjo-nene.

Så er det også slik at om lag halvparten av forbundsmedlemmene *har latt være* å varsle om kritikkverdige forhold. Frykt for ubehageligheter og store personlige belastninger er de viktigste årsakene til at ansatte lar være å varsle. Dette er de samme begrunnelsene som er dominerende i breddeundersøkelsen i norsk arbeidsliv. Halvparten av medlem-mene i Politiets Fellesforbund mener at ansatte unnlater å varsle i frykt for represalier.

En viktig del av dette bildet er at de som mottar varsler – såkalte varslingsmottakere – undersøker om varsleren blir utsatt for represalier under eller i etterkant av varslingen. Samlet i vår undersøkelse er det hele 45 prosent av varslingsmottakerne som enten ikke har undersøkt hvordan det har gått med varsleren, eller som svarer «vet ikke». Dette er på linje med hva vi finner i breddeundersøkelsen. Å undersøke hvordan det går med arbeidstakerne som varsler, bør inngå som et eget punkt i en virksomhets varslingsruti-ner.

Det som er verd å nevne spesielt, er svarene fra varslingsmottakerne i Politiets Fel-lesforbund. Etter saken med varsleren Robin Schaefer (Bergen Politikammer), samt stor offentlig oppmerksomhet rundt varsleres kår i politiet, er det til sammen 55 prosent av varslingsmottakerne som svarer at de ikke undersøkte hvordan det gikk med varsleren eller at de «ikke vet».

Utviklingen fra 2006 til 2016

Denne undersøkelsen blant medlemmene i de sju forbundene kan ikke generaliseres til hvordan det står til med yringsfrihet og varsling i norsk arbeidsliv som helhet. Men, som det framgår i rapporten, så er det parallelt gjennomført en undersøkelse blant et representativt utvalg av norske arbeidstakere som har fått de samme spørsmålene som forbundsmedlemmene. De fleste resultatene i denne rapporten sammenliknes med den- ne breddeundersøkelsen. Det kan også være interessant for forbundsmedlemmene å se på utviklingen når det gjelder yringsfrihet og varsling gjennom de siste ti årene.

Det har blitt gjennomført flere større undersøkelser om temaet. Alle disse har vært kartlegging og analyser av selvrapportert varsling og konsekvenser av varslingen. Analy-sene baserer seg med andre ord på svar fra arbeidstakere som har opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og det videre handlingsforløpet. Samtlige analyser er utvalgs-undersøkelser med ulike nedslagsfelt. Noen studier har vært rettet mot norske arbeids-takere på tvers av sektorer og bransjer. Andre er konsentrert mot utvalgte sektorer eller profesjonsgrupper. Det finnes også undersøkelser spesielt rettet mot ledere, tillitsvalgte og verneombud. I tabell 9.1 har vi gjengitt hovedpunktene i de undersøkelsene som har

rettet seg mot hele arbeidslivet. Den første, Levekårsundersøkelsen 2006, ble gjennomført før dagens varslerbestemmelser trådte i kraft.

Tabell 9.1 Funn fra undersøkelser gjennomført fra 2006 til 2016.

| | SSB LKU 2006 | Matthiesen et al. 2008 | Trygstad 2010 | Bjørkelo et al. 2010 | Status for ytringsfriheten 2013 | Trygstad et al. 2016 |
|-------------------------|------------------|------------------------|------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|
| Utvalg | Norsk arbeidsliv | Norsk arbeidsliv | Norsk arbeidsliv | Norsk arbeidsliv | Norsk arbeidsliv | Norsk arbeidsliv |
| Varslingsaktivitet | 77 % | 55 % | 53 % | 12 ¹⁵ | 64 % | 53 % |
| Varslingseffektivitet | - | 51 % | 50 % | 59 % | 52 % | 36 % |
| Utsatt for sanksjoner | 12 % | 18 % | 13 % | 7 % | 15 % | 25 % |
| Om man vil varsle igjen | | 81 % | 82 % | - | 84 % | 71 % |

Med unntak av spørsmålene som inngikk i Levekårsundersøkelsen 2006, er spørsmålene som er benyttet i de ulike undersøkelsene like. Når det gjelder varslingsaktiviteten, er den relativt stabil fra 2008 til 2016, selv om andelen i 2013 lå høyere enn i andre studier. Når det gjelder varslingseffektiviteten, så synker den fra 2013 til 2016. Det er også en klar økning i andelen arbeidstakere som svarer at de blir sanksjonerte som følge av sitt varsel. En klart lavere andel svarer dessuten at de vil varsle igjen hvis de kom i en tilsvarende posisjon.

Utviklingen de siste ti årene på varslingsområdet gir grunn til bekymring.

¹⁵ Prosentandelen er beregnet ut fra utvalget og ikke ut fra dem som kjenner til kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Referanser

- 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. (red.) (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector*. Canberra: The Australian National University.
- Byrkjeflot, H. & Angell, S. A. (2008). Forvaltning i foretaksklær. Omdømmehåndtering i norske sykehus etter sykehusreformen. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 3/2008, 71–92.
- Enjolras, B., Rasmussen, T. & Steen-Johnsen, K. (red.) (2014), *Status for ytringsfriheten i Norge*. Oslo: ISF.
- 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. *Transfær* 3–4/2009, 557–577. Brussels: ETUI.
- Kalleberg, R. (1983). *Miljøforbedring som demokratisering: en sosiologisk analyse av Arbeidsmiljøloven*.
- Matthiesen, S. B., Bjørkelo, B. & Nielsen, M. B. (2008). *Klanderverdig atferd og varsling i norske 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.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: the case of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1–16.
- Noelle-Neumann, E. (1974). The Spiral of Silence A Theory of Public Opinion. *Journal of communication*. Volume 24, Issue 2. Wiley.
- Ot.prp. nr. 84 (2005-2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartementet.

- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2015). Explaining whistle blowing processes in the Norwegian Labour Market – power and institutional factors. *Industrial Democracy in Europe*, 1-25.
<http://eid.sagepub.com/content/early/2015/01/29/0143831X14559783>
- 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.
- 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 2010:08.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2015). *Varsling i Sandnes kommune. Omfang, rutiner og håndtering*. Fafo-notat 2015:10.
- Trygstad, S. C., Skivenes, M., Steen, J. R. & Ødegård, A. M. (2014). *Evaluering av varslerbestemmelsene*. Fafo-rapport 2014:05.
- Trygstad, S. C. (2014). Ytringsfrihetens kår i arbeidslivet. I B. Enjolras, T. Rasmussen & K. Steen-Johnsen (red.), *Status for ytringsfriheten i Norge*. Oslo: ISF.

Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund

Opplever ansatte å kunne ytre seg fritt? Hvor mange arbeidstakere varsler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? Dette er temaet for tre undersøkelser om ytringsfrihet og varsling på norske arbeidsplasser.

I denne rapporten presenterer vi en undersøkelse blant medlemmer i sju fagforbund: Norsk Sykepleierforbund, Den norske legeförening, Forbundet for Ledelse og Teknikk (FLT), Utdanningsforbundet, Norsk Tjenestemannslag (NTL), Juristforbundet og Politiets Fellesforbund. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2016.



Fafo

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

Fafo-rapport 2016:34
ISBN 978-82-324-0325-7
ISSN 2387-6859
Bestillingsnr. 20596