

Sissel C. Trygstad

# Kunnskapsstatus om varsling og varslingsprosesser



Sissel C. Trygstad

# **Kunnskapsstatus om varsling og varslingsprosesser**

© Fafo 2017  
ISSN 0804-5135

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Framgangsmåte .....	6
1.2 Notatets oppbygging .....	6
<b>2 Begrepsdefinisjoner</b> .....	<b>8</b>
2.1 Standarddefinisjon .....	9
2.2 Ulike aktører og ulike forhold.....	12
<b>3 Kunnskap om formelle rammer for varsling</b> .....	<b>15</b>
3.1 Kjennskap til de norske varslingsbestemmelsene.....	17
3.2 Kjennskap til varslingsbestemmelser – funn fra andre land .....	21
3.3 Varslingsrutiner .....	22
3.4 Kjennskap til varslingsrutiner – funn fra andre land .....	25
<b>4 Omfang av kritikkverdige forhold</b> .....	<b>29</b>
4.1 Operasjonalisering av kritikkverdige forhold.....	29
4.2 Omfang av kritikkverdige forhold i Norge – 2016.....	32
4.3 Kritikkverdige forhold – funn fra andre land.....	33
<b>5 Varsling av kritikkverdige forhold</b> .....	<b>36</b>
5.1 Varslerprosessen.....	36
5.2 Norsk forskning om varslingsaktivitet.....	38
5.3 Varsling av kritikkverdige forhold – funn fra andre land.....	42
5.4 Hvem er varslerne? .....	44
<b>6 Håndtering av sak og person</b> .....	<b>47</b>
6.1 Mottak og håndtering av varsler .....	48
6.2 Hjelper det å varsle? .....	50
6.3 Gjengjeldelser mot varslere .....	51
6.4 Varslingsmottakere – opplæring og årvåkenhet .....	54
6.5 Håndtering av sak og person – funn fra andre land .....	56
<b>Referanser</b> .....	<b>60</b>

## Forord

Dette notatet er utformet på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. Hensikten er å presentere en kunnskapsstatus om kritikkverdige forhold og varsling basert på norsk og internasjonal forskning.

Undertegnede har fått god hjelp av forskere fra International whistleblowing research network, som har oversendt artikler og annet materiale. En særskilt takk rettes til David Lewis, Professor of Employment Law, Middlesex University i Storbritannia, som har kommet med viktige innspill, og som har utarbeidet et vedlegg til dette notatet. I dette vedlegget presenteres noen saker som har vært ført for retten i Storbritannia, USA, Irland, Australia og New Zealand. Lewis utleder også noen dimensjoner fra disse sakene som kan være av interesse når nye varslingsbestemmelser skal diskutere.

På Fafos rettes en stor takk til Anne Mette Ødegård, som har kvalitetssikret arbeidet med notatet, til Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av notatet, og sist men ikke minst takker vi Arbeids- og sosialdepartementet for et interessant oppdrag.

Oslo, 16. januar 2017  
Sissel C. Trygstad

# 1 Innledning

Fafo har fått i oppdrag å utforme en kunnskapsstatus om varsling og varslingsprosesser. Meningen er at kunnskapsstatusen skal benyttes i et regjeringsoppnevnt utvalg som skal foreta en gjennomgang av arbeidsmiljølovens regler om varsling. I bestillingen fra Arbeids- og sosialdepartementet er det listet opp en rekke mulige tema for arbeidet. Disse kan deles inn i fire hovedgrupper: i) formelle rammer for varsling, ii) grunnlaget for varsling, iii) varsling og dennes konsekvenser, og iv) håndtering av varslingen. I tabellen under er de ulike spørsmålene stilt av departementet organisert inn i de fire hovedgruppene.

Tema	Spørsmål
Formelle rammer for varsling (kapittel 3)	<ul style="list-style-type: none"><li>- kunnskap om varslingsregler og rutiner</li></ul>
Omfang av kritikkverdige forhold (kapittel 4)	<ul style="list-style-type: none"><li>- hvor mange som har avdekket forhold som gir grunnlag for varsling</li><li>- hvor stor andel av visse typer forhold (eksempelvis korrupsjon eller bedrageri) som oppdages på bakgrunn av varsling</li></ul>
Varsling av kritikkverdige forhold (kapittel 5)	<ul style="list-style-type: none"><li>- hvor mange som velger å varsle</li><li>- hvorfor de velger å ikke varsle</li><li>- hva de varsler om</li><li>- hvem det varsles til</li><li>- hvor mange som varsler til media eller myndigheter</li><li>- bruk og effekt av eksterne varslingsmottakere (betalt av arbeidsgiver)</li><li>- mulighet til å varsle anonymt</li><li>- om anonym varsling fører til angiveri, flere varsel eller varsel om mer alvorlige forhold<sup>1</sup></li></ul>
Håndtering (kapittel 6)	<ul style="list-style-type: none"><li>- hvilke reaksjoner de blir utsatt for</li><li>- om forholdet det varsles om, blir rettet opp</li><li>- hvordan varsling blir behandlet i organisasjonene, inkl. fortrolighet/konfidensialitet</li><li>- betydningen av bruk av tillitsvalgte</li><li>- betydningen av hva eller hvem det varsles om</li><li>- forhold som øker risikoen for sanksjoner/gjengjeldelse</li><li>- hvor mange som vinner fram med krav om erstatning/kompensasjon</li><li>- effekt/konsekvenser av opprettelse av særskilte varslingsorgan/-ombud</li></ul>

Fafos oppdrag består i å systematisere eksisterende kunnskap om de nevnte tema og spørsmål, men ikke i å innhente ny kunnskap. Hva vi kan si om de ulike punktene, vil derfor bero på om dette har vært gjenstand for forskning i Norge, men også i andre land. I oppdraget inngår det, så langt det lar seg gjøre, å inkludere empiriske undersøkelser og kunnskapsutvikling fra Sverige, Finland, Danmark, Island, Nederland, Storbritannia,

<sup>1</sup> Dette spørsmålet har vi ikke funnet belyst i forskningen.

Irland, USA, Australia og New Zealand. Mens det foreligger en del forskningsresultater fra særlig Storbritannia, USA, Australia, men også til dels Sverige, er det mer sparsomt hva gjelder de andre landene som eksplisitt nevnes. Derfor vil det bli referert til forskningslitteratur fra noen land langt hyppigere enn andre. Videre må det legges til at vi ikke har funnet forskningslitteratur fra Island, og svært lite fra Finland. Vi har også valgt å i hovedsak konsentrert oss om forskningsresultater fra de ti siste årene.

## 1.1 Framgangsmåte

Det er avsatt begrensede midler til å gjennomføre denne kunnskapsstatusen. Fafo har derfor benyttet to hovedkilder til å innhente relevant litteratur. For det første har vi sendt ut en forespørsel til forskere fra International whistleblowing research network. Dette er et nettverk som ble opprettet i 2009, og består av de fremste forskerne innenfor forskning på varsling og varslingsprosesser fra Europa, USA og Australia. Her har vi mottatt artikler, dokumenter og tips til mulig relevant litteratur. Nettverket ledes av professor David Lewis ved Middlesex University, som både har vært en viktig samtalepartner i kunnskapsinnhenting, og som har utformet notatets vedlegg, som inneholder utvalgte og relevante saker som har vært behandlet i rettssystemer i Europa, USA og Australia. I dette vedlegget omtales eksempler på saker der varsleren har vunnet fram med krav om erstatning. Lewis var én av tre redaktører som var ansvarlig for boken *Handbook of whistleblowing research*, som presenterte forskningsfronten i 2014. I tillegg er det søkt i litteraturl databaser som Google Scholar og Cistin på «whistleblowing», «wrongdoing», «varsling», «varslere» og «kritikkverdige forhold».

I vår gjengivelse av forskningsfunn vektlegger vi særlig kvantitative undersøkelser og forskningsresultater. Begrunnelsen for dette er at de spørsmål som departementet har bedt oss undersøke, i stor grad er kvantitativt formulert. I den forbindelse kommer vi også til å referere en del forskningsfunn fra to store undersøkelser gjennomført av Fafo i 2010 og 2016. Førstnevnte undersøkelse ble besvart av rundt 6000 norske arbeidstakere (Trygstad 2010), og sistnevnte av drøye 3100 (Trygstad & Ødegård 2016). Begge var rettet inn mot hele arbeidsmarkedet, og svarprosenten var henholdsvis 47 og 51 prosent. Vi omtaler undersøkelsen fra 2010 som «Fafo 2010» og undersøkelsen fra 2016 som «Fafo 2016».

I vår framstilling går vi ikke særlig inn på ulike lands lovreguleringer. Dette gjennomføres imidlertid av Advokatfirmaet Schjødt.

## 1.2 Notatets oppbygging

Dette notatet består av seks kapitler. I kapittel 2 ser vi nærmere på ulike definisjoner av hva kritikkverdige forhold og varsling er. Vi diskuterer her også mulige grenseoppganger



mellom kritikkverdige forhold rettet mot kolleger/kollegiet og forhold som rammer en selv. I kapittel 3 tar vi fatt på det empiriske. Hvilken kjennskap har arbeidstakere og arbeidsgiver til varslingsbestemmelsene, og hva vet vi om utbredelsen av varslingsrutiner? I kapittel 4 ser vi nærmere på omfang av kritikkverdige forhold som er avdekket av arbeidstakere, mens vi i kapittel 5 undersøker hva ulike studier forteller om varslingsaktivitet og varslingsveier. Håndtering av varsler er temaet for det siste kapittelet – kapittel 6. I alle de empiriske kapitlene har vi, foruten funn fra norske studier, også inkludert resultater fra internasjonale studier som berører dette notatets problemstillinger.

## 2 Begrepsdefinisjoner

På enhver arbeidsplass vil det fra tid til annen oppstå kritikkverdige forhold. Det interessante er ikke at dette skjer, men hvordan dette håndteres. I løpet av de siste to tiår har varsling blitt et begrep, det har blitt lovregulert og har vært og er gjenstand for omfattende offentlig debatt i Norge. Men også før 2007 var det lovbestemmelser i arbeidsmiljøloven som skulle sikre arbeidstakerne et vern mot gjengjeldelse. Daværende versjon av arbeidsmiljøloven, § 54 G, ga eksempelvis et forbud mot bruk av gjengjeldelse overfor arbeidstakere som hadde fremmet klage eller på annen måte gitt uttrykk for at de vil ta opp saker om brudd på diskrimineringsbestemmelsene i loven. Denne lovbestemmelsen trådte i kraft i 2004.<sup>2</sup> Bestemmelsen skulle dekke alle former for gjengjeldelse fra arbeidsgivers side. Da dagens lovbestemmelser trådte i kraft i 2007, etter en lang prosess, var det et hovedformål å signalisere at varsling både er lovlig og ønskelig (se aml. §§ 2-4, 2-5, 3-6). Varslingsbestemmelser inneholdt også en videre definisjon av kritikkverdige forhold.

### **Flere aktører involvert**

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

Hva som anses som varsling, vil bero på flere forhold. For det første vil ulike lands institusjonelle føringer i form av lovreguleringer ha betydning. Både forekomsten av og lovreguleringens utforming varierer på tvers av landegrensene. Hva som defineres som kritikkverdig og legitime framgangsmåter ved varsling, vil påvirke om loven utløser en beskyttelse mot represalier. I noen land har også loven ulike virkeområder. I Australia er det offentlig ansatte som er gitt et vern mot represalier, det samme gjelder for Romania og Italia. Når det gjelder Tyskland, har de ingen særskilt lov som er rettet inn mot å beskytte varslere, men rett til å varsle er gitt i andre lover.<sup>3</sup> Varslervernet vil også kunne variere etter hvilken tilknytning man har til sin arbeidsgiver, fast ansatte har i flere land et sterkere vern enn innleide og andre midlertidige ansatte.

---

<sup>2</sup> Artikkel 11 i rådsdirektiv 2000/78/EF, tilføyd ved lov 26. mars 2004 nr. 15 i kraft 1. mai, 2004.

<sup>3</sup> Som f.eks. i Bundesdatenschutzgesetz – BDSG, Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG og i Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – AGG.

For det andre, i land uten varslervern vil eventuelle varslingsrutiner kunne ha betydning for hvilke framgangsmåter som anses som legitime og som dermed utløser beskyttelse mot represalier når man varsler. Andre bestemmelser kan også ha betydning, blant annet generell arbeidslovgivning og/eller lovmessig plikt til å rapportere korrupsjon.

Både oppsigelsesvernet og arbeidstakernes ytringsfrihet står i sterkt i Norge. Det framgår av arbeidsmiljølovens § 2-4 (2) at: «Arbeidstakers framgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt *eller virksomhetens rutiner for varsling*.<sup>4</sup> [...]»

For det tredje vil kulturen i organisasjonen man arbeider i, påvirke varslerprosessen. Har man ledere som oppfordrer til varsling, eller er det snarere slik at varslere blir forsøkt kneblet? Spørsmålene er mange og kompliserte. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan varsling er definert, og hvilke dilemmaer som kan oppstå i vurderingen av om noe er kritikkverdig eller ikke. Og vi tar utgangspunkt i forskningslitteraturen.

## 2.1 Standarddefinisjon

Varsling er et ganske nytt forskningsfelt i Norge og Norden, men internasjonalt kan vi se tilbake på om lag 30 års forskning. En kjent utfordring når man skal lage kunnskapsoppsummering knyttet til et spesielt tema, er at det gjerne vil finnes ulike definisjoner på sentrale begreper. Siden forskningsresultater påvirkes av hvilke definisjoner forskere bruker i sin kunnskapsinnhenting, og videre *hvem* som har besvart spørsmålene (eksempelvis om det er befolkningen, arbeidstakere, ledere, tillitsvalgte, og hva slags sektor de tilhører), vil nettopp definisjoner og utvalg få betydning for tolkning, sammenlikninger av forskningsresultater og generaliserbarhet. Når det gjelder definisjoner, stiller saken seg litt annerledes innenfor varslerforskningen. Dette forskningsfeltet har stått sterkt i USA, og dette er nok noe av grunnen til at mesteparten av den samfunnsvitenskapelige forskningen har tatt utgangspunkt i definisjonen til de amerikanske forskerne Janet P. Near og Marcia P. Miceli, som ble utviklet på tidlig 1980-tall:

«The disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral, or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action» (Near & Miceli 1985:4).

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

---

<sup>4</sup> Vår utheving.

«[...] rather than disclosing illegal, immoral or illegitimate practices, the whistleblower discloses information that he or she believes will provide evidence or at least a substantiated indication of illegal, immoral or illegitimate practice» (ibid.:334).

Fasterling påpeker at det alltid vil være et visst subjektivt element i forståelsen av hva som er ulovlig, umoralsk eller uetisk. Dette er derfor en av grunnene til at det kan oppstå konfliktfylte situasjoner. Near og Miceli (2016:5) påpeker imidlertid at definisjonen viser til handlinger som varsleren *tror* (vår utheving) er ulovlig, umoralsk eller uetisk. Samtidig understreker de at varsling er noe annet enn «employee voice», selv om det er likheter mellom disse to. Near og Miceli argumenterer imidlertid for at den viktige forskjellen er at varsling er relatert til kritikkverdige forhold, i alle fall sett fra varslersens ståsted. «Employee voice» oppstår derimot når: «employees recommend changes in the organization with the intent to improve operations or otherwise benefit the organization». Fasterling (2014) er imidlertid kritisk til dette klare skillet. Når varslernes kår er tema, er det viktig å koble dette til andre institusjonelle trekk ved et land, som eksempelvis oppsigelsesvernet og yttringsfrihetens kår i arbeidslivet.

«If a legal system guarantees freedom of expression to an organization insider, the right to report is the default legal setting and does not require any other basis in the law». (Fasterling 2014:334)

Grensen mellom kritikkverdige forhold og «employee voice» som Near og Miceli (2016) trekker, er flytende og til dels uklar når man går empirisk til verks. For hva er forskjellen på en yttring med et kritisk innhold og et varsel? Er det eksempelvis varsling når en arbeidstaker bruker media til å informere om det vedkommende mener er en alarmerende dårlig bemanningssituasjon på et sykehus eller et sykehjem? Ifølge de norske varslingsbestemmelsene vil dette i utgangspunktet ikke falle inn under loven:

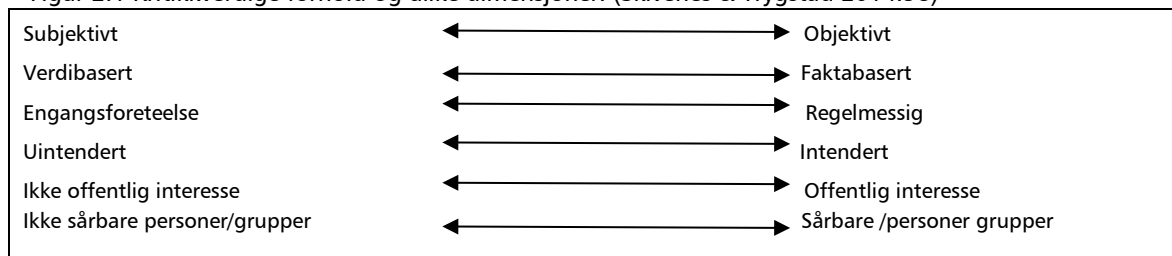
«Kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske er det ikke naturlig å regne som varsling, som for eksempel sykepleiere som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider. For at det skal være tale om varsling må det i tillegg dreie seg om opplysninger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

Så vil det lett kunne oppstå diskusjoner om en bemanningssituasjon blir så prekær at den fører til uetiske forhold for pasientene. Denne type saker er ikke uvanlige (Trygstad 2015). Saker behandlet hos Sivilombudsmannen viser at denne type kritikk framført i media har blitt vurdert som å falle innenfor den grunnlovbestemte yttringsfriheten som norske arbeidstakere har. Hva så med grensedragningen mellom hva som er å regne som faglig uenighet og faglig uforsvarlighet? Også dette er en kjent problemstilling i varslersforskningen, og det er en problemstilling som gjerne synliggjøres når profesjonsutøvere varsler. I Norge og Sverige har profesjonsutøvere varslet om det de vurderer som kri-

tikkverdige forhold som faller inn under arbeidsmiljølovens § 2-4. Et nærliggende eksempel er Robin Schaefer's varsling i den såkalte Monica-saken (Bjørkelo & Eriksen 2015; Riksadvokaten 29.11.2016). Schaefer varslet om det han mente var et dårlig utført etterforskningsarbeid, og kjempet i over to måneder for å få gjenopptatt etterforskningen. Og utfallet av saken viste med all tydelighet at dette *ikke* var en faglig uenighet, men et alvorlig og kritikkverdig forhold.

Også i Sverige framstår det å varsle i politiet som problematisk og risikofyllt (Kjöller 2016). Eksemplene viser at det vil være ulike tolkninger av hva som regnes om et kritikkverdig forhold, også innenfor en etat, organisasjon eller avdeling. Dette kan synliggjøres gjennom ulike dimensjoner som et kritikkverdig forhold kan speiles mot eller tolkes ut fra. Disse er gjengitt i figur 2.1.

Figur 2.1 Kritikkverdige forhold og ulike dimensjoner. (Skivenes & Trygstad 2014:98)



Sjansene for å få gehør for at noe er alvorlig og kritikkverdig, øker dersom man befinner seg på den høyre siden av figuren. Jo mer subjektivt forankret en vurdering er, jo dårligere sak vil man ha. Dette kan avklares ved å spørre seg om det er grunn til å anta at også andre vil vurdere forholdet eller hendelsen som kritikkverdig. Dernest er vi over på hvordan man kan underbygge sin vurdering. Jo mer faktabasert, jo større er sjansene for å få støtte. Videre vil en ikke-planlagt engangsforeteelse gjerne framstå som mindre kritikkverdig enn et planlagt forhold eller en handling som gjennomføres eller gjentas regelmessig. Det vil også kunne være et spørsmål om hvorvidt det kritikkverdige forholdet har offentlig interesse eller ikke, selv om dette særlig vil være et spørsmål som aktualiseres dersom det varsles om forholdet til media.

«Jo større allmenn interesse en ytring har, desto sterkere vern [...] Hva som er kritikkverdig, bør fortolkes i lys av hvilken allmenn interesse opplysningene har» (Ot.prp. 84 (2005-2006):37).

Sist, men ikke minst vil et forhold som rammer sårbare grupper, framstå som mer kritikkverdig enn forhold som ikke gjør det. Flere av disse dimensjonene berører om ytringen har allmenn interesse. I praksis vil likevel de ulike dimensjonene gjengitt i figur 2.1 være preget av glidende overganger, og vurderingen eller svaret vil kunne være farget av øynene som ser. Dimensjonene og de ulike motstridende eksemplene vi har omtalt over, illustrerer også noe av den uklarheten som både definisjoner, lovbestemmelser og varslingsrutiner vil være preget av. Som FASTERLING (2014) påpeker vil selv generelle og omfattende varslingsbestemmelser aldri kunne omfatte alt. Kritikk av arbeidsforhold,

som vil kunne være et eksempel på «employee voice», vil i en del sammenhenger heller ikke omfattes av lov.

«This being said, nothing (except for lacking political will) prevents a legal system for doing both: offering basic freedom of expression guarantees as well as providing one or several statutory bases for rights to report perceived wrongdoing within organizations.» (Fasterling 2014:335).

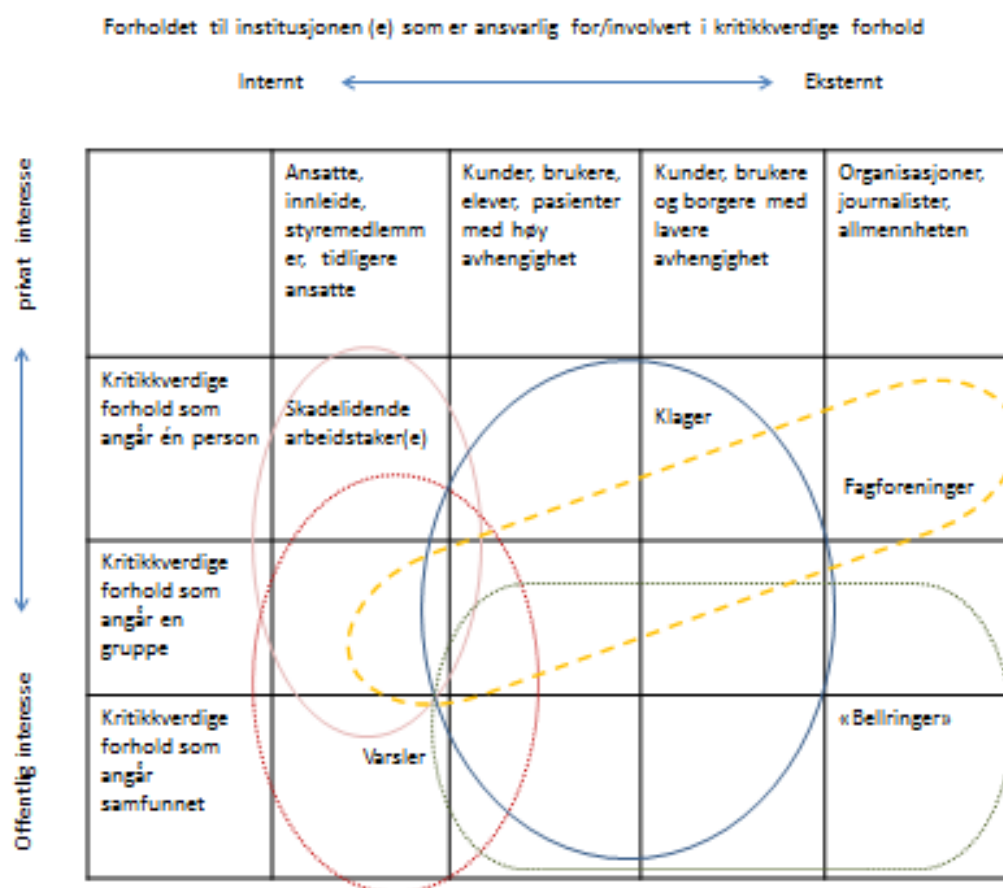
En svært enkel test på om det som foregår, faktisk er kritikkverdig, er om handlingen eller praksisen tåler offentlighetens lys (Myklebust & Skivenes 2001).

## 2.2 Ulike aktører og ulike forhold

Brown (2013) har synliggjort noen av gråsonene som preger varslingstematikken, figurativt. Brown skiller ikke bare mellom ulike aktører som kan slå alarm, han synliggjør også ulike former for kritikkverdige forhold. Når det gjelder aktører eller personer, kan dette være ansatte, men det kan også være brukere/pårørende eller kunder, eller personer eller aktører som betrakter det kritikkverdige utenfra. Av interne personer vil det kunne være arbeidstakere, tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte. Blant eksterne finner vi også borgere/innbyggere, journalister og medlemmer i frivillige organisasjoner. I tråd med Near og Miceli (1985/2016) vil det kun være de med en arbeidsrelasjon til virksomhetene som faller inn under definisjonen av varslere. Fagforeninger kan befinne seg i et grenseland. I Norge er det kun lokale tillitsvalgte som etter hovedavtalene har en relasjon til arbeidsgiver der det følger både rettigheter og plikter.

Figur 2.2 muliggjør det å skille varslere fra krenkede arbeidstakere, de som klager, de som betrakter, og åpenhetsforkjempere (eller «bellringers» på engelsk) basert på to dimensjoner. Den ene er om det kritikkverdige forholdet er av privat eller offentlig interesse. Den andre dimensjonen viser til personens relasjon til den ansvarlige virksomheten eller virksomheten som er involvert i det kritikkverdige. De ulike kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Figuren problematiserer spørsmålet: hvem omfattes av varslingsbestemmelser?

Figur 2.2 Skiller mellom fornærmet arbeidstaker, varsler, klager og meldinger fra såkalte åpenhetsforkjempere («bellringer»). Kilde: Brown (2013:162)<sup>5</sup>



Figur 2.2 viser et ikke ukjent tilfelle, nemlig der en arbeidstaker opplever seg trakassert av sjefen. Sjefen eller lederen vil gjerne argumentere for at hun eller han kun bruker styringsretten, mens arbeidstakeren mener at det er trakassering. Dette er en problemstilling som er velkjent i forskningen (Trygstad et al. 2014, 2016). Men det blir mer komplisert. Dersom det kun gjelder én enkelt arbeidstaker som opplever å bli trakassert, vil dette kunne klassifiseres som en skadelidende arbeidstaker. Dersom trakasseringen omfatter flere av arbeidstakerens kolleger, kan det klassifiseres som varsling. Hvordan dette skillet egentlig blir behandlet i det norske regelverket, er imidlertid uklart. Empirisk forskning viser flere eksempler på at både arbeidstakere og arbeidsgivere omtaler tilfeller der en enkelt arbeidstaker melder i fra om at hun eller han blir trakassert, som varslerproblematikk (se kapittel 3). Brown argumenterer for at en varsler er en som er på innsiden av organisasjonen, og som fremmer sin bekymring om kritikkverdige forhold som påvirker grupper av individer eller offentlige interesser (Brown 2013; Vandekerckhove

<sup>5</sup> Vår oversettelse

et al. 2016, under trykking). Vandekerckhove og medforfattere (2016) bruker figuren til blant annet å definere Edward Snowden (NSA whistleblowing) som varsler, i motsetning til Julian Assange (Wikileaks). Begrunnelsen er at Assange ikke hadde noe arbeidsforhold til de organisasjonene som Wikileaks publiserte og publiserer dokumenter fra. Assanges rolle blir da mer lik en åpenhetsforkjemper eller journalist som publiserer informasjon gitt av varslere. Når det gjelder Edward Snowden, jobbet han i Booz Allen Hamilton og var utplassert i National Security Agency da han lekket graderte opplysninger om det amerikanske etterretningsprogrammet PIISM til *The Guardian* og *The Washington Post* i juni 2013.

Vandekerckhove og medforfatteres vurdering av Snowden som varsler er åpenbart ikke i tråd med de amerikanske myndighetenes vurderinger, noe vi skal la ligge her. Men forskerne bruker Snowden-saken også som eksempel på viktigheten av at hvem varslingsbestemmelsene skal omfatte, må defineres vidt, også innleide og andre midlertidig ansatte. Det vises her til Irland, som etter lovendringen i 2014, Irish Protected Disclosures Act 2014, bruker en vid definisjon av arbeidstaker. Det samme kan sies om de nylig innførte varslingsbestemmelsene i Sverige, som også omfatter innleide arbeidstakere.<sup>6</sup>

### **Varslingsprosesser**

Varsling kan igangsette kompliserte prosesser med uante veier og utfall. Det vil kunne være ulike oppfatninger knyttet til hva som eksempelvis er en faglig uenighet og faglig uforsvarlighet, og som derfor vil kunne falle innenfor hva som regnes som et kritikkverdig forhold. Til tross for at et lands varslingsbestemmelser gjøres vide og omfattende, vil de aldri kunne romme alt. Derfor er det også viktig å se varsling i tett sammenheng med yttringsfrihet i arbeidslivet.

---

Lag (2016:749) om särskilt skydd mot represalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden



### 3 Kunnskap om formelle rammer for varsling

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva vi vet om kunnskapen om lovbestemmelser og varslingsrutiner. Mye av varslersforskningen har vært rettet inn mot å studere og forstå varslersprosesser med særlig vekt på kritikkverdige forhold og varslers situasjon (Vandekerckhove et al. 2014). Mindre søkelys har vært rettet mot å forstå hva som kan bidra til å høyne varslingseffektivitet, definert som

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

Som vi skal komme tilbake til i kapittel 5 og 6, viser undersøkelser at det er flere forhold som påvirker varslingseffektivitet. Ulike arbeidslivsmodeller på nasjonalt nivå kan i utgangspunktet fremme eller hemme varsling. Det vil variere hvor sterkt vern arbeidstakernes yringsfrihet er gitt i lov. Oppsigelsesvernet varierer også på tvers av land (Fasterling 2014; Vandekerckhove et al. 2014; Lewis et al. 2014; Olsen 2014; Skivenes & Trygstad 2015).

I dette kapitlet retter vi imidlertid blikket mot varslingsbestemmelser og deres innvirkning. I USA økte eksempelvis andelen varslere til føderale myndigheter etter at føderalt ansatte fikk bedre beskyttelse i lovverket (Near & Miceli 2016:7). I tillegg har økt vektlegging av økonomiske insentiver og tilgang på flere kanaler ført til flere varslersaker. Like fullt har det i den internasjonale varslersforskningen vært rettet beskjeden interesse mot å undersøke effekten av varslingsbestemmelser i arbeidslivet (Olsen 2014:191). Et enkelt utgangspunkt er at dersom lovbestemmelser skal fungere effektivt, må de være kjent. I dette kapitlet undersøker vi hva ulike studier forteller om arbeidsgiveres og arbeidstakernes kunnskap om varslingsregler og rutiner.

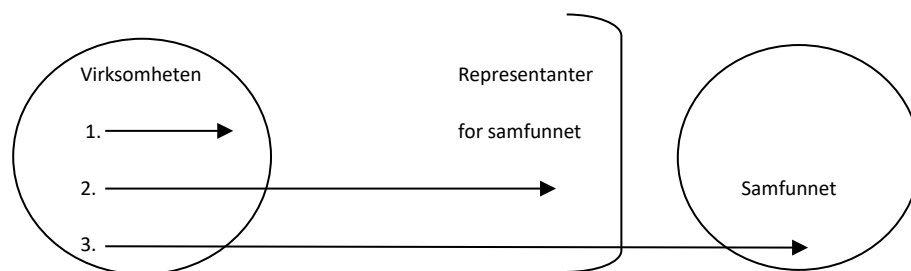
#### **Trinnvise lovbestemmelser**

Behov for åpenhet rundt forvaltning og effektiv offentlig styring samt ønsket om å øke tilliten til myndighetene har vært de sterkeste argumentene for å innføre regelverk på varslingsområdet. For å sikre åpenhet, effektivitet og tillit må arbeidstakere som varslere, vernes mot represalier. Ifølge Vandekerckhove (2010) gjenspeiler varslerslovgivningen i EU-landene en avveining mellom virksomhetenes og offentlighetens interesser. Denne avveiningen er preget av at arbeidstakere gjerne varslere fordi de tror det vil tjene virksomhetens interesser. Den er også influert av at den store majoriteten av varslere først varslere internt, og at tilbøyeligheten til å varsle øker dersom man tror det vil hjelpe.

På bakgrunn av varslerlovgivningen i EU-landene utviklet Vandekerckhove i 2010 en tretrinnsmodell for varslerlovgivningen i Europa. Modellen er utledet av Storbritannias Public Interest Disclosure Act (PIDA) fra 1998. PIDA har fungert som mal for lovgivningen i flere europeiske land, i tillegg til Sør-Afrika, New Zealand og noen australske stater (Ashton 2015; Lewis 2017, under trykking).

På det første trinnet i Vandekerckhoves modell forblir varselet om det kritikkverdige forholdet i organisasjonen. Det vil eksempelvis være at arbeidstaker varsler til nærmeste leder, som ordner opp i forholdet. På trinn to har varsleren gått ut over organisasjonens grenser til en aktør som opptrer på vegne av samfunnet. I Norge kan dette være tilsynsmyndigheter, mens det i noen land finnes en ombudsmann (f.eks. i New Zealand, Australia, Tyskland og Nederland). Dersom det ikke hjelper å varsle på trinn to, vil det være aktuelt å varsle offentligheten (trinn tre).

Figur 3.1 Vandekerckhoves tretrinnsmodell (2010)



Har man en lov som kun beskytter arbeidstakere som varsler internt eller til tilsynsmyndighetene (representanter for samfunnet) eller åpnes det også for varsling til media (samfunnet)? Vandekerckhove (2010) vektlegger følgende:

1. Lovgivningen må inneholde alle tre trinnene. Dersom det tredje trinnet mangler, vil ikke lovgivningen beskytte arbeidstakere som varsler til samfunnet. Prinsippet om balanse og normen om at samfunnet har rett til å få vite, vil være brutt.
2. Det andre trinnet må være utenfor virksomheten og må kunne ha en kontrollerende funksjon når det gjelder det første trinnet.
3. Kravene til tilgjengelighet (status som ansatt og hva forholdet gjelder) må være det samme på alle tre trinnene.

Vandekerckhoves gjennomgang av lovgivningen i de europeiske landene i 2010 viste at den er sprikende, og at beskyttelsen av varslere ikke er særlig god. Som omtalt tidligere omfatter varslingsbestemmelsene i noen land kun offentlig ansatte. Siden Norge ikke er medlem av EU, ble ikke vår lovgivning gjenstand for undersøkelsen. Det ble heller ikke den svenske, da bestemmelsene trådte i kraft 1.1.2017.<sup>7</sup> De svenske lovbestemmelsene

<sup>7</sup> I Sverige har offentlig ansatte også for de nye bestemmelsene ble innført, hatt en lovfestet rett til å melde om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen – det såkalte «meddelarskyddet». Dette gir ansatte en

er ikke veldig forskjellig fra de norske, men som nevnt i kapittel 2 er blant annet innleide arbeidstakere omfattet av varslingsvernet i Sverige. I tillegg er det eksplisitt uttrykt i lovbestemmelsene at en arbeidstaker kan varsle ved å henvende seg til sin arbeidstakerorganisasjon (§ 6).

Både den norske og den svenske lovgivningen har denne tretrinnsmodellen som åpner for både intern og ekstern varslings, i likhet med eksempelvis Storbritannia og Irland.

Når det gjelder de andre nordiske landene, har de ingen lovfestet rett til å varsle og et vern mot represalier. I 2012 og i 2013 pågikk det en debatt i Danmark om behovet for en «whistleblower-ordning for offentlig ansatte». I en undersøkelse gjennomført av fagforeningen FTF, som blant annet organiserer profesjonsgrupper som lærere, fysioterapeuter, arbeidstakere innen finans og skuespillere, framgikk det at offentlig ansattes yringsfrihet var under press (FTF, 2012).<sup>8</sup> Videre gjennomførte Dansk Radio høsten 2013 en undersøkelse der to av tre dansker svarte at det er behov for en landsdekkende ordning som beskytter offentlig ansatte som melder fra om ulovligheter og uregelmessigheter, fra å bli sanksjonert mot.<sup>9</sup> Hvorvidt dette også skal gjelde privat ansatte, sier undersøkelsen så vidt vi kan se, ingen ting om. Mot slutten av 2013 satte den danske regjeringen ned et utvalg som skulle undersøke offentlig ansattes yringsfrihet og behovet for et lovfestet vern av varslere. Konklusjonen kom våren 2015. Utvalget fant ikke behov for et slikt særskilt vern. Diskusjonene har imidlertid ikke stilnet, og i 2016 ble offentlig ansattes yringsbetingelser gjenstand for mye diskusjon i forbindelse med Rasmus Willigs bok *Afvæbnet kritik*. Diskusjonen i Danmark synes imidlertid i hovedsak å være konsentrert rundt yringsbetingelser og varslings i offentlig sektor.

Vi går ikke nærmere inn på utformingen av varslingsbestemmelsene her, siden dette er tema for et annet notat bestilt av Arbeids- og sosialdepartementet. I neste avsnitt er vi opptatt av om disse bestemmelsene er kjent for norske arbeidstakere og arbeidsgivere.

### 3.1 Kjennskap til de norske varslingsbestemmelsene

I 2016 hadde varslingsbestemmelsene virket i ni år. Både før, under og etter innføringen har utformingen av bestemmelsene vært mye debattert i offentligheten. Tidligere undersøkelser har vist at kjennskapet til varslingsparagrafene (§ 2-4, 2-5, 3-6) er begrenset

---

rett til å skaffe til veie opplysninger til publisering i media. «Meddelaren» har rett til anonymitet, og det er forbudt for myndighetene og andre organer å etterforske hvem som har gitt journalisten opplysningene. Det er heller ikke lov å sanksjonere mot den eller de arbeidstakerne som har gitt informasjon (Hedin & Månsson 2012).

<sup>8</sup> FTF gjennomførte en ny undersøkelse høsten 2016, men denne var ikke offentliggjort da dette notatet ble skrevet. FTF organiserer rundt 450 000 i privat og offentlig sektor.

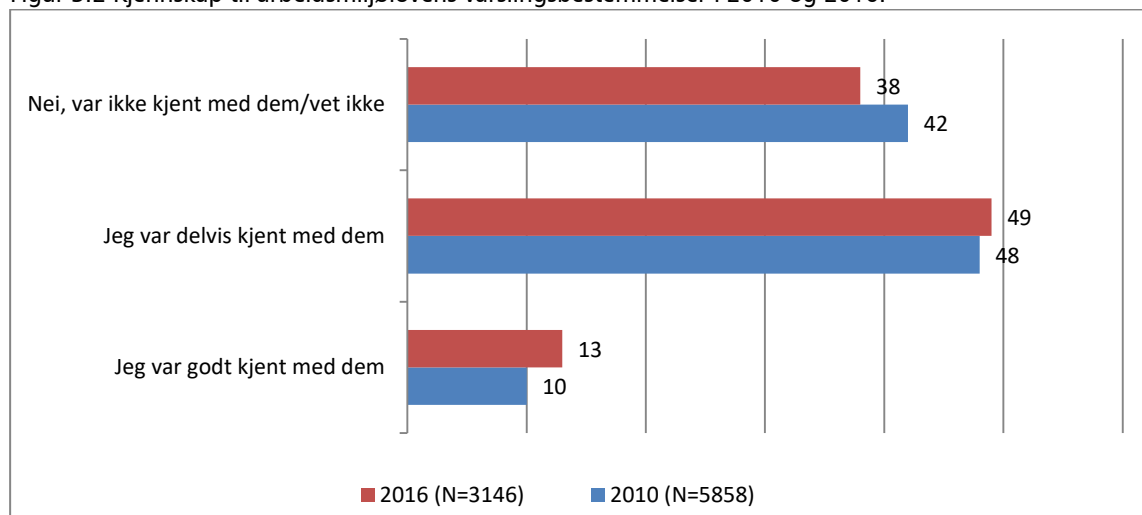
<sup>9</sup> FTF nyhed, 21.10.2013: «Stort flertal ønsker national whistleblower-ordning».

blant norske arbeidstakere. I 2008, om lag ett år etter at bestemmelsene var innført i arbeidsmiljøloven, fant Matthiesen og medforfattere at 61 prosent av norske arbeidstakere *ikke* var kjent med varslingsbestemmelsene, 32 prosent var delvis kjent med dem, mens 7 prosent kjente reglene godt (Matthiesen et al. 2008:61). Spørsmål om kjennskap til lovbestemmelsene har også blitt stilt i seinere undersøkelser, blant annet i to representative undersøkelser i Fafo 2010 og Fafo 2016. I alle de tre nevnte undersøkelsene har respondentene fått seg forelagt lovbestemmelsene. I 2010 og 2016 ble følgende spørsmål stilt:

«Den 1. januar 2007 trådte nye bestemmelser i arbeidsmiljøloven i kraft. Bestemmelsene presiserer at arbeidstakere har rett til å varsle forsvarlig om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (§ 2-4), at varslere skal vernes mot gjengjeldelse etter varsling (§ 2-5) og at virksomheter oppfordres til å utvikle prosedyrer for håndtering av varsling (§ 3-6). Kjenner du til disse reglene?»<sup>10</sup>

Sammenliknet med resultatene fra Matthiesen og medforfattere fra 2008 er det færre i 2010 og 2016 som svarer at de ikke kjenner til varslingsbestemmelsene. Men når vi ser på svarfordelingen i de to siste undersøkelsene, er bildet preget av stabilitet snarere enn endringer.

Figur 3.2 Kjennskap til arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser i 2010 og 2016.



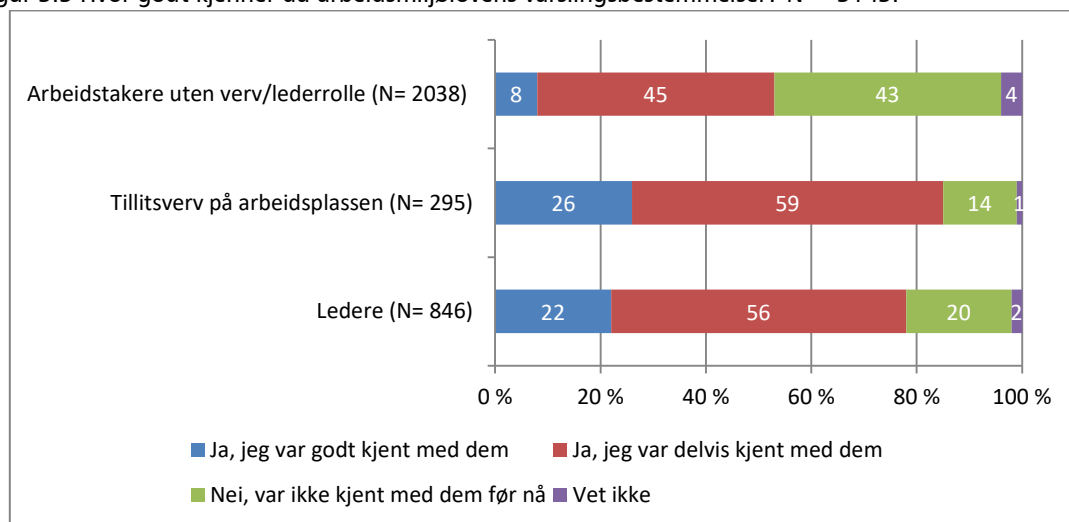
Kilde: Trygstad 2010 og 2016, nye analyser

I 2016 er det fortsatt nesten fire av ti arbeidstakere som ikke kjenner til bestemmelsene, og andelen som svarer at de kjenner dem godt, er stabil, også når vi sammenlikner tallene fra 2008, der altså andelen var 7 prosent.

<sup>10</sup> Spørsmålet er hentet fra Matthiesen et al. (2008).

Ser vi på tallene for 2016, kjenner ledere, tillitsvalgte og verneombud varslingsbestemmelsene bedre enn ansatte uten lederansvar og tillitsverv. Det framgår av figur 3.3.

Figur 3.3 Hvor godt kjenner du arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser? N = 3143.



Kilde: Trygstad & Ødegård 2016:27

Vi ser at arbeidstakere med tillitsverv er bedre kjent med bestemmelsene enn ledere og arbeidstakere uten verv. Vi finner ingen nevneverdige forskjeller mellom sektorene.

#### Er norske arbeidstakere kjent med arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser?

I 2016 svarer 38 prosent at de ikke kjente til varslingsbestemmelsene før de fikk dem presentert i undersøkelsen. Dette er ikke veldig ulikt hva vi fant i 2010. Arbeidstakere med tillitsverv og ledere er de som kjenner bestemmelsene best, men drøye to av ti ledere kjenner dem ikke, eller svarer vet ikke, i 2016.

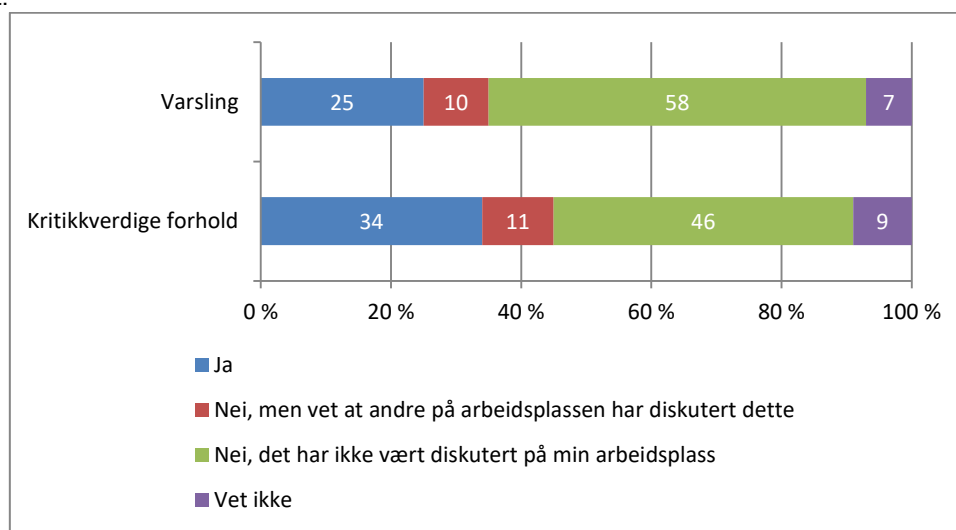
Det er ikke urimelig å anta at manglende kjennskap til varslingsbestemmelsene kan påvirke hvordan varsler og arbeidstakerne som fremmer disse, blir håndtert. Trygstad og medforfattere (2016) konkluderer i den forbindelse med at det er viktig å skolere ledere, tillitsvalgte og verneombud i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling.

#### Norge – diskusjoner om tolkning

Manglende kjennskap til varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kan veies opp av diskusjoner på arbeidsplassen om hva eksempelvis et kritikkverdig forhold er, og hva varsling er. Diskusjoner knyttet til disse to spørsmålene vil kunne begrense situasjoner der man er usikker på om det dreier seg om et varsel. (Trygstad & Ødegård 2015). Vi vet fra tidligere undersøkelser at det kan være høyst ulike oppfatninger om hva som er et

akseptabelt eller uakseptabelt tjenestetilbud (Trygstad et al. 2014; Skivenes & Trygstad 2015). Gjennom et feltarbeid i en norsk kommune framkom det også at mens tillitsvalgte fortalte at de hadde varslet om samme saken i to år, hadde ledere oppfattet det som om de tillitsvalgte kun luftet synspunkter: «De sa ikke at de varslet.»<sup>11</sup> I figur 3.4 ser vi andelen som svarer at de har vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold, definert som uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder og praksiser, og hva som skal forstås som varsling.

Figur 3.4 Om man har diskutert hva kritikkverdige forhold og varsling skal forstås som. N = 3114/3117. Prosent.



Kilde: Trygstad & Ødegård 2016:28

35 prosent har enten selv vært med på å diskutere eller vet at andre på arbeidsplassen har diskutert hva varsling skal forstås som. Drøye seks av ti svarer at dette ikke har vært diskutert der de jobber, eller at de ikke vet. Når det gjelder om man har diskutert hva som skal forstås med kritikkverdige forhold, er andelen som svarer «ja», høyere – 45 prosent. Men over halvparten har svart «nei» eller er usikre.

Ikke overraskende svarer ledere, tillitsvalgte og verneombud i signifikant større grad at de har diskutert hva som skal forstås med kritikkverdige forhold og varsling, enn øvrige. Men fortsatt svarer 44 prosent av tillitsvalgte og verneombud og 53 prosent av lederne at de ikke har diskutert hva henholdsvis et kritikkverdig forhold og varsling skal forstås som, der de jobber. Ser vi utvalget under ett, er andelen som svarer «nei» eller «vet ikke», høyest i privat sektor og i helseforetakene. Her har henholdsvis 58 og 57 prosent svart at de ikke selv har eller vet at andre har diskutert hva kritikkverdige forhold skal forstås som. Når det gjelder mangel på diskusjon om varsling, er disse enda høyere

<sup>11</sup> Upublisert materiale fra Trygstad & Ødegård 2015.

– 67 prosent i privat sektor og 68 prosent i helseforetakene. Best ut kommer ansatte i statlig sektor.

Vi finner også at de som har vært med på å diskutere hva varsling skal forstås som, i større grad svarer at de kjenner til varslingsbestemmelsene – og vice versa.<sup>12</sup>

## 3.2 Kjennskap til varslingsbestemmelser – funn fra andre land

I 2014 fikk Irland sin Protected Disclosures Act. I 2016 gjennomførte Transparency International en «Integrity at Work Survey» som del av et program igangsatt av regjeringen, som skal sikre et arbeidsmiljø der arbeidstakere kan varsle uten å bli utsatt for sanksjoner.<sup>13</sup> Informantene i undersøkelsen var et utvalg irske arbeidsgivere på tvers av bransjer og sektorer, og det ble blant annet stilt spørsmål om kjennskap til lovbestemmelsene. Undersøkelsen viser at 68 prosent av arbeidsgiverne er klar over at det er lovbestemmelser for varsling. Men når disse får nærmere spørsmål om hva lovbestemmelsene inneholder, er det mange som ikke vet. Eksempelvis svarer 55 prosent at de var ukjente med at irske arbeidstakere kan søke økonomisk kompensasjon dersom de utsettes for sanksjoner som følge av varsling, og 56 prosent var ikke kjent med at det er ulovlig å avtalefeste i arbeidskontrakten at arbeidstakere ikke kan varsle.

I Storbritannia har arbeidstakere blitt stilt spørsmål om sitt kjennskap til Public Interest Disclosures Act 1998 (PIDA) i 2011, 2013 og 2015. Andelen som svarer at de kjenner til PIDA, har økt fra 23 prosent i 2011 til 33 prosent i 2015. Men i 2015 er det fortsatt 67 prosent som ikke kjenner til og/eller trodde at det ikke finnes noen beskyttelse for arbeidstakere som varsler (Public concern at work 2016:31).<sup>14</sup>

I Australia omfatter varslingsbestemmelsene, eller Public Interest Disclosure ACT (PID Act 1994), arbeidstakere i offentlig sektor, men ikke nødvendigvis alle. Det er relativt store variasjoner mellom de ulike statene med hensyn til hvilke grupper av offentlig ansatte som loven beskytter. I den australske staten New South Wales gjennomførte ombudsmannen en survey i 2014 (People Matter Survey 2014). Undersøkelsen var rettet mot offentlig ansatte, og her svarte 63 prosent at de kjente til PID Act.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Pearsons korrelasjonskoeffisient er 0.35\*\*\*. Det er også en korrelasjon mellom kjennskap til varslingsbestemmelsene og diskusjoner knyttet til hva kritikkverdige forhold skal forstås som, men denne er noe svakere, 0,25\*\*\*.

<sup>13</sup> [http://transparency.ie/news\\_events/first-national-survey-whistleblowing-points-positive-attitudes-need-action-employers](http://transparency.ie/news_events/first-national-survey-whistleblowing-points-positive-attitudes-need-action-employers)

<sup>14</sup> <http://www.pcaw.org.uk/>

<sup>15</sup> [http://www.ombo.nsw.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/23562/Oversight-of-the-Public-Interest-Disclosures-Act-1994-Annual-Report-2013-2014.pdf](http://www.ombo.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0018/23562/Oversight-of-the-Public-Interest-Disclosures-Act-1994-Annual-Report-2013-2014.pdf), s. 22.

### **Kjennskap til bestemmelser om yringsfrihet**

Til tross for at Danmark ikke har særskilte varslingsbestemmelser, har arbeidstakerne en grunnlovsfestet yringsfrihet. En forutsetning for ansattes yringsfrihet på arbeidsplassen er at arbeidstakerne kjenner til reglene for hva man kan si og ikke si offentlig om forhold på jobben. Undersøkelsen som den danske fagorganisasjonen FTF (2012)<sup>16</sup> gjennomførte i 2012, viste at 66 prosent ikke hadde kjennskap til lovverket. I privat sektor var denne andelen særlig høy, 75 prosent. I offentlig sektor skiller regionalt og kommunalt ansatte seg ut med manglende kjennskap, mens kjennskapen var størst blant statlig ansatte. Den manglende kjennskapen til lovverket hadde ikke endret seg siden 2010.

Så vidt vi kjenner til, har det ikke vært stilt spørsmål knyttet til kjennskap til § 100 og regler om ansattes yringsfrihet i Norge. I sin evaluering av varslingsreglene i 2013, der rettspraksis og Sivilombudsmannens praksis gjennomgås, konkluderer imidlertid Arntzen de Besche med at kunnskap om lovbestemmelsene ikke er god nok:

«En observasjon etter gjennomgangen av rettspraksis kan være at partene (og domstolene) i et mindretall av sakene har et bevisst forhold til at retten til å ytre seg er vernet både gjennom Grunnloven og arbeidsmiljøloven. En mulig forklaring kan være at aktørene ikke i tilstrekkelig grad er kjent med at Grunnlovens vern om yringsfriheten også verner arbeidstakeres yringer i tilfeller hvor det ikke er snakk om varsling på grunn av kritikkverdige forhold.» (Arntzen de Besche 2013:8)

## **3.3 Varslingsrutiner**

Ifølge arbeidsmiljølovens § 3-6 har arbeidsgiver plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Det vil si at det skal utarbeides rutiner eller settes i verk andre tiltak som tilrettelegger for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten, dersom forholdene i virksomheten tilsier det. Eggen (2009) har argumentert for at det bør være et minimumskrav til hva varslingsrutinene bør inneholde, slik som: 1) en beskrivelse av hvordan arbeidstakerne skal gå fram, 2) at rutinene blir gjort tilgjengelig for de ansatte, 3) at det er angitt hvor det skal varsles, og 4) hva det kan varsles om.

---

<sup>16</sup> [http://www.ftf.dk/fileadmin/Billedbase/Arbejdsmiljoe/Notater/FTF\\_Dokumentation7.pdf](http://www.ftf.dk/fileadmin/Billedbase/Arbejdsmiljoe/Notater/FTF_Dokumentation7.pdf)

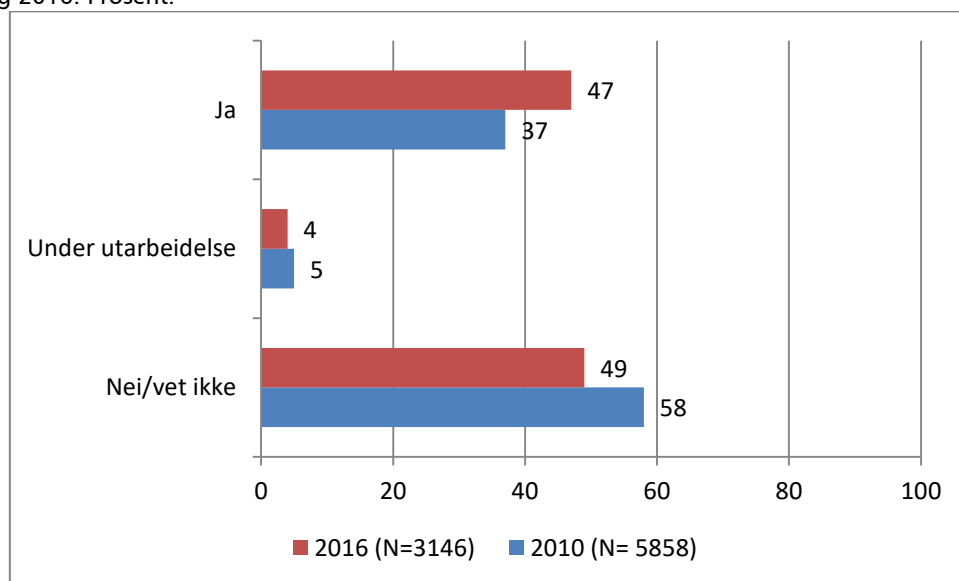


Internasjonalt er det utarbeidet retningslinjer for hva varslingsrutiner bør inneholde, blant annet fra EU, Transparency International, International Chamber of Commerce og British Standards Institute (BSI). Den sistnevnte, fra BSI, er utarbeidet av et panel bestående av arbeidsgivere, fagforeningsrepresentanter, jurister og andre eksperter på varsling.<sup>17</sup> I store utenlandskeide selskaper er varslingsrutinene vanligvis utformet av ledelsen eller andre i eller utenfor selskapet, for eksempel eksterne advokatkontorer eller konsulentbyråer. Dette gjelder ikke minst i de store internasjonale selskapene, hvor disse rutinene ofte er knyttet sammen med selskapenes «code of conduct». En gjennomgang av ulike europeiske selskaper viser at tillitsvalgte eller andre representanter for de ansatte sjeldent er med på å utforme denne type rutiner eller retningslinjer (Daugareilh 2008). Manglende medvirkning fra de ansatte kan ha betydning for arbeidstakernes tillit til rutiner og ikke minst rutinenes pålitelighet (Skivenes & Trygstad 2012).

### Norske arbeidstakers kjennskap til varslingsrutiner

Fafo har stilt spørsmål til norske arbeidstakere om de er kjent med at det er skriftlige varslingsrutiner der de jobber. I figur 3.5 gjengir vi svarene fra 2010 og 2016.

Figur 3.5 Om man er kjent med at det er skriftlige varslingsrutiner som forteller hvordan man skal varsle. 2010 og 2016. Prosent.



Kilde: Trygstad – nye analyser

<sup>17</sup> BSI: «PAS 1998/2008, which was established with support of the UK charity ‘public concern at work’ and is available on their website: <http://www.pcaw.co.uk/bsi/>» Link til fulltekst: [http://wbhelpline.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/PAS1998\\_Whistleblowing1.pdf](http://wbhelpline.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/PAS1998_Whistleblowing1.pdf) Transparency International: [http://www.transparency.org/files/content/activity/2009\\_PrinciplesForWhistleblowingLegislation\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf)

I 2010 var det 37 prosent som visste om at det var skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen (Trygstad 2010), mens 58 prosent svarte «nei» eller «vet ikke» (flest «nei»).

I undersøkelsen fra 2016 ser vi at andelen som svarte at de kjente til at virksomheten de jobber i, har skriftlige varslingsrutiner, er 47 prosent, mens 49 prosent svarte «nei» eller at de ikke vet. Forskjellene mellom svargivningen i 2010 og 2016 er signifikante. Selv om andelen som svarer at de har varslingsrutiner der de arbeider, har økt mellom de to målepunktene, svarer altså nesten halvparten «nei» eller «vet ikke» – 27 prosent svarer at de er usikre på dette.

Rutiner som ikke er kjent blant de ansatte, har begrenset verdi når det kommer til praktisk handling og håndtering. Andelen som svarer «vet ikke», er langt lavere blant ledere, tillitsvalgte og verneombud enn øvrige ansatte. Det er også sektorforskjeller. Ansatte i privat sektor har i mindre grad svart at de har varslingsrutiner.

I Fafo 2010 fikk de som svarte at de visste at virksomheten hadde varslingsrutiner, noen oppfølgingsspørsmål om hvorvidt disse inneholdt en varslingsplikt, noe halvparten svarte bekreftende på. Denne plikten omfattet flere forhold enn det man er pålagt å varsle om etter arbeidsmiljøloven. Forskning viser at det varierer hvor involvert ansatte og deres representanter er i utarbeidelse av varslingsrutiner. Dersom ansatte ikke er involvert i utarbeidelsen av rutine og samtidig blir pålagt varslingsplikt utover det som er lovregulert, mener Skivenes og Trygstad (2012) at det er grunn til å stille spørsmål om hvorvidt varslingsrutinene vil kunne fungere som en beskyttelse for arbeidstakere. Særlig problematisk blir dette hvis man har en plikt til å varsle, men ingen garanti for å unngå sanksjoner, eller at man også blir utsatt for sanksjoner hvis man *ikke* varsler (ibid.).

### Hvorfor har man varslingsrutiner?

I 2014 ble 40 store virksomheter i privat og offentlig sektor bedt om å svare på hvorfor de har varslingsrutiner (Trygstad et al. 2014:72–73). Informantene fikk sju alternativer å velge mellom, og i tillegg en annet-kategori. Begrunnelsene fordelte seg slik:

Tabell 3.1 Begrunnelser for hvorfor varslingsrutinene ble innført, flere valg mulig. N = 40. Kilde: Trygstad et al. 2014:73.

Begrunnelse for innføring av rutiner	Antall
Fordi det er i tråd med lovverket	28
Fordi det er i tråd med god virksomhetsstyring	23
Etter initiativ fra ledelsen	20
En konkret hendelse i virksomheten	7
Endring i organisasjonskultur/verdier	4
Etter råd fra myndighetene	1
Etter initiativ fra fagforeningen	0
Annet	5

De tre viktigste begrunnelsene som informantene oppga, var – i nevnte rekkefølge – «fordi det er i tråd med lovverket», «fordi det er i tråd med god virksomhetsstyring» og «etter initiativ fra ledelsen». Det var en tendens til at virksomheter i privat sektor i større grad vektla god virksomhetsstyring enn virksomheter i offentlig sektor, som på sin side framhevet lovverket som den viktigste begrunnelsen.

I en pågående undersøkelse er det stilt spørsmål til ledelsen i landets kommuner om de har varslingsrutiner, og hvorfor.<sup>18</sup> 80 prosent sier at de har dette, mens 7 prosent svarer at rutiner er under utarbeidelse. I undersøkelsen er det også stilt spørsmål om hvorfor kommunene har rutiner for varslingsrutiner av kritikkverdige forhold (Trygstad et al., under arbeid). De to viktigste begrunnelsene er «fordi det er i tråd med lovverket» (83 prosent) og «fordi det er i tråd med god virksomhetsstyring» (69 prosent). Det kan derfor se ut til at § 3-6, om plikt til tilrettelegging, har hatt virkning.

#### **Om varslingsrutiner**

Andel norske arbeidstakere som svarer at de har skriftlige varslingsrutiner der de jobber, har økt signifikant fra 2010 til 2016. Men fortsatt svarer mange at de ikke har det eller ikke vet om de har det. Andelen er størst blant arbeidstakere uten lederrolle og tillitsvern.

### **3.4 Kjennskap til varslingsrutiner – funn fra andre land**

I Sverige og Finland er det gjennomført kvalitative studier der rutiner for å fremme kritikk og varslingsrutiner er tematisert. I Sverige har Börnfelt (2015) i en intervjuundersøkelse med ansatte i 92 virksomheter på tvers av sektorer undersøkt arbeidstakeres erfaringer med å melde fra eller fremme kritikk til ledere. Her ble følgende spørsmål stilt: «Finns det några av ledningen uttalade rutiner för att lämna kritik, till exempel att kritik ska lämnas internt först, enbart internt eller till vissa personer?» Respondenter fra 33 arbeidsplasser svarte at det var rutiner for at kritikken skulle fremmes til nærmeste leder. (ibid.:36). De øvrige svarte at de ikke var kjent med denne type rutiner. Det er imidlertid noe uklart om retningslinjene hadde betydning for hvordan kritikken ble håndtert.

Finland har ingen egne varslingsbestemmelser. Men Kati Lahtinen (2013) har undersøkt tilstedeværelsen av varslingsrutiner i de største selskapene i landet. Hun finner at ni av ti selskaper har denne type rutiner. Av disse svarer seks av ti at de også har kanaler for anonym varslingsrutiner, og hun konkluderer med at «Therefore it seems that anonymous channels are widely used and therefore needed» (ibid.:60).

I 2000 hadde de fleste offentlige virksomhetene i Nederland «confidential integrity advisors» (CIA). Dette er enheter som arbeidstakere kan kontakte for å diskutere om de har rett i sine antakelser om at noe kan være kritikkverdige, og for å varsle om antatte kritikkverdige forhold. Enhetene skal sikre arbeidstakerne anonymitet utad. I 2010 ble det et krav at alle offentlige virksomheter i Nederland skal ha «confidential integrity advisors». Det ble imidlertid ikke stilt noen ytterligere krav til disse rådgivende utvalgene

<sup>18</sup> Spørreundersøkelse blant 428 kommuner, svarprosent 84 (N = 359).

med hensyn til ressurser eller kompetanse. Gjalt de Graaf har undersøkt om varslingskanal påvirker varslingsforløpet (2015). På bakgrunn av funn fra en spørreundersøkelse blant drøye 7500 offentlig ansatte finner han blant annet at det er begrenset kunnskap om interne varslingsrutiner blant offentlig ansatte. 61 prosent er klar over at en slik prosedyre eksisterer, men kun 15 prosent vet at dette er et krav i offentlig sektor. Studien finner en sammenheng mellom kunnskap om rutiner og varslingseffektivitet (dette kommer vi tilbake til i kapittel 6).

Etter at de Graaf gjennomførte sin studie, har det også skjedd endringer i lovbestemmelsene i Nederland.<sup>19</sup> I juli 2016 ble det obligatorisk for alle virksomheter med 50 ansatte eller flere å etablere varslingsrutiner. Her skal det stå hvordan arbeidstakere (inkludert frilansere, trainees og frivillige) skal gå fram dersom de har grunn til å tro at det foregår noe kritikkverdig på arbeidsplassen. Det skal også framgå hvordan varselet vil bli håndtert, og av hvem. Virksomheter oppfordres også til å involvere «work councils» i utarbeidelsen av rutinene.<sup>20</sup>

I Storbritannia har Lewis og medforfattere (2015) gjennomført en stor undersøkelse blant britiske sykehusansatte (National Health Services, NHS) sykepleiere. Undersøkelsen ble igangsatt som et ledd i arbeidet med å skape et bedre klima for varslere i NHS. Foranledningen var informasjon som viste at arbeidsgiverne håndterte både varslere og sakene det ble varslet om, på en urovekkende måte. Undersøkelsen ble besvart av rundt 15 000 arbeidstakere, og ett av spørsmålene var om sykepleierne er kjent med de eksisterende rutinene for varsling. Lewis og medforfattere finner at 78 prosent var kjent med at en slik rutine eksisterte. Sammenliknet med funn fra Oslo universitetssykehus er andelen høy. Der svarte 50 prosent av legene og sykepleierne at de var kjent med at OUS har skriftlige rutiner for varsling (Trygstad & Ødegård 2016:28). I undersøkelsen til Lewis og medforfattere påpekes det at ikke alle kunne oppgi det rette navnet på rutinene, noe forfatterne mener er av mindre betydning så lenge man vet at de finnes og er lett tilgjengelige:

«Thus, we suggest that intranet search engines in all sectors should also provide access when people offer any of the following illustrative descriptions: ‘confidential reporting’, ‘speak up’, ‘public interest disclosure’ or ‘protected disclosure’ policies» (Lewis et al. 2015:4)

Også i Australia har det blitt stilt spørsmål til offentlig ansatte om de har varslingsrutiner der de jobber. I den tidligere omtalte undersøkelsen i New South Wales svarte 86 prosent av offentlig ansatte at de vet at det finnes rutiner for varsling av kritikkverdige for-

---

<sup>19</sup> *Wet Huis voor klokkenluiders*, «Act». Varslerbestemmelsene omfatter arbeidstakere i både privat og offentlig sektor, men dekker fortsatt bare trinn én og to i Vandekerckhoves (2010) modell, se figur 3.1.

<sup>20</sup> I tillegg er House for Whistleblowers («House») etablert, som skal bistå arbeidstakere som ikke har vunnet fram med sin interne varsling.

hold der de arbeider.<sup>21</sup> Et par år seinere undersøkte Brown og medforfattere (2016) forekomsten av varslingsrutiner i drøyt 700 virksomheter i offentlig sektor, privat sektor og ideelle organisasjoner i New Zealand og Australia. Sentrale funn er:

- 89 prosent av virksomhetene svarte at de hadde formelle, skriftlige varslingsrutiner.
- 90 prosent svarte at de hadde retningslinjer for å ivareta en adekvat undersøkelse eller rutiner for ledere for å respondere på varsling.
- 76 prosent (inkludert 79 prosent i privat sektor) svarte at de aksepterte anonym varsling.

Både i offentlig og privat sektor svarer majoriteten (hhv. 87 og 90 prosent) at varslingsrutinene åpner for varsling av et bredt spektrum av saker, som bedrageri, korrupsjon, misbruk eller dårlig behandling av kunder, helse-, miljø- og sikkerhetssaker samt forhold som berører skade på miljøet (Brown et al. 2016:1). Forekomsten av rutiner er imidlertid mindre vanlig i mindre virksomheter og blant ideelle organisasjoner (ibid.:8).

## Danmark

Den tidligere omtalte undersøkelsen blant profesjonsutøvere i det danske FTF (2012) viser at det er få som svarer at de har retningslinjer for hva de kan uttale seg om offentlig – kun 15 prosent. Videre har 22 prosent retningslinjer for hvem som kan uttale seg i offentligheten. Fraværet av denne type rutiner er størst i offentlig sektor og særlig i kommuner og regioner. Henholdsvis 7 og 14 prosent av kommunalt og regionalt ansatte har regler for hva ansatte kan uttale seg om. Den tilsvarende andelen i statlig og privat sektor var 25 prosent. En stor andel av de øvrige svarte at de ikke vet. Videre viser undersøkelsen at skriftlige rutiner til en viss grad understøtter ansattes vurdering av egen ytringsfrihet. På tvers av sektorer er det enighet blant medlemmene i FTF om at denne type rutiner i utgangspunktet har positiv innvirkning på ytringsfriheten, selv om det er forskjeller i vurderingen av om de faktisk hjelper. Mest positive i så henseende er ansatte i privat sektor, der hvert tredje medlem mener dette faktisk hjelper. Den tilsvarende andelen i offentlig sektor er én av fem.

## Om rutinenes innhold

Vandekerckhove og Lewis (2011) har undersøkt hva forskningslitteraturen viser med hensyn til hva varslingsrutiner bør inneholde. De oppsummerer med at følgende punkter er sentrale i vurderingen av varslingsrutiner i virksomhetene:

---

<sup>21</sup> [http://www.ombo.nsw.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/23562/Oversight-of-the-Public-Interest-Disclosures-Act-1994-Annual-Report-2013-2014.pdf](http://www.ombo.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0018/23562/Oversight-of-the-Public-Interest-Disclosures-Act-1994-Annual-Report-2013-2014.pdf), s. 22.

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

I et seinere publisert arbeid argumenterer Lewis og medforfattere for at det er klare fordeler med å gi tillitsvalgte og fagforeninger en definert rolle i virksomhetens varslingsrutine, fordi:

«Trade unions have always acted as watchdogs and are likely to be keen to negotiate appropriate arrangements, especially for dealing with disputes» (Lewis et al. 2015:13).

#### **Formelle rammer**

Kjennskapen til de norske varslingsbestemmelsene har økt siden 2008, men fortsatt er det mange som svarer at de ikke vet at disse eksisterer. Når det gjelder forekomsten av varslingsrutiner, har de økt i perioden 2010 til 2016. Både i Norge og i andre land er det vanlig at det i varslingsrutinene åpnes for å benytte ulike varslingskanaler. Et eksempel er tjenestevei, til en egen intern varslingsenhet, til et internt «varslingsombud» og til tillitsvalgte og verneombud. Forskning viser at tilgang på flere varslingskanaler har positiv innvirkning på varslingsaktiviteten. (Olsen 2014; de Graaf 2016; Near & Miceli 2016)

## 4 Omfang av kritikkverdige forhold

Som omtalt i kapittel 2 skal varslingsbestemmelsene i Norge, så vel som i andre land, beskytte arbeidstakere som melder ifra eller varsler om alvorlige kritikkverdige forhold. I tråd med dagens lovbestemmelser utløses dette vernet dersom arbeidstakeren har varslet om noe kritikkverdig på en forsvarlig måte. Hva som regnes om et kritikkverdig forhold, vil bero på en viss grad av subjektivitet. I dette kapittelet skal vi se på omfanget av forhold som arbeidstakere vurderer som alvorlige kritikkverdige forhold, både i Norge og i andre land.

### 4.1 Operasjonalisering av kritikkverdige forhold

I forarbeidene til varslingsbestemmelsene 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 til enten slike som er gitt av virksomheten, eller 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 kritikkverdige ut fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes derved ikke av bestemmelsen.» (vår understrekning, ibid.:50). Som påpekt i kapittel 2 kan det være ulike oppfatninger av hva som er kritikkverdig. Praksiser og handlinger som framstår som uhørt i én kontekst, kan i andre sammenhenger oppfattes å være sære, men akseptable (Skivenes & Trygstad 2007). Forskningen er imidlertid samstemt om én ting: Definisjonen som legges til grunn, bør være vid (jf. Brown et al. 2008; Miceli et al. 2008; Skivenes & Trygstad 2015b).

I Matthiesen og medforfattere (2008) og i tre undersøkelser gjennomført av Fafos respondenterne en liste over mulige kritikkverdige forhold. Inngangsspørsmålet i Fafos undersøkelser i 2010, 2013 og 2016 var følgende:

«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.»

Andelen som svarte «ja» på dette spørsmålet, sank fra 34 prosent i 2010 til 19 prosent i 2013 (Trygstad & Ødegård 2014) og videre til 16 prosent i 2016. Dette kan ha flere for-

klaringer. En forklaring kan være at omfanget av alvorlige kritikkverdige forhold er redusert i løpet av disse seks årene. En annen forklaring kan være knyttet til respondentenes vurdering av *hva* som er et kritikkverdig forhold. Det kan hende at terskelen for å definere noe som kritikkverdig har blitt høyere i 2016, sammenliknet med hva den var i 2010. Det vil si at man tidligere definerte hendelser og praksiser som alvorlige og kritikkverdige uten at de nødvendigvis var det. Atter en forklaring, en mer pessimistisk en, er at norske arbeidstakere har blitt mer likegyldige overfor alvorlige hendelser og/eller praksiser. I 2016 var det noe flere arbeidstakere i offentlig sektor, og særlig kommunal sektor, som svarte at de hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste tolv månedene – 21 prosent sammenliknet med 12 prosent i privat sektor.

De som svarte at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, fikk som nevnt presentert en liste over mulige forhold. I undersøkelsen som Fafo gjennomførte i 2016, var det inkludert noen tillegg samt at noen eksempler ble utelatt. Dette kommer vi tilbake til i tabell 4.1 og under avsnitt 4.2 og i tabell 4.2.

Også i internasjonal forskning er det laget en rekke operasjonaliseringer av kritikkverdige forhold som inneholder mange av de samme elementene som i denne listen (eksempelvis Near et al. 2004; Miceli et al. 2008; Brown et al. 2008). Near og Miceli (2016:6–7) bruker følgende kategorier for å dekke ulike former for kritikkverdige forhold:

- 1) tyveri av føderale eller statlige fond, eiendom, underslag, smøring m.m.
- 2) sløsing av ressurser, urettmessig belønning og/eller dårlig ledede programmer
- 3) dårlig ledelse, ledere som dekker over dårlige resultater eller sminker resultater
- 4) sikkerhetsproblemer, inklusiv dårlige produkter eller usikre arbeidsvilkår
- 5) seksuell trakassering
- 6) annen ulovlig diskriminering
- 7) brudd på lover

Det lar seg godt gjøre å gruppere eksemplene i tabell 4.1 inn i de sju punktene til Near og Miceli.



Tabell 4.1 Operasjonalisering av kritikkverdige forhold i to landsomfattende undersøkelser om varsling.<sup>22</sup>

Matthiesen et al. 2008	Trygstad 2010, Trygstad & Ødegård 2016
Klanderverdig atferd overfor pasienter, brukere, elever, kunder	Respektløs opptreden overfor brukere/kunder
Bedrageri av kunder/klienter	
Voldelig atferd	Vold mot bruker/kunder
	Behandling av brukere/kunder som strider mot gjeldende lovverk
Begunstigelse av familiemedlemmer	
	Manglende vilje til å rette opp i alvorlige feil eller mangler ved tjenesten eller produktet
Brudd på instruksjoner for sikkerhet, vedlikehold og hygiene	Brudd på instruksjoner for helse, miljø og sikkerhet
Grov uforstand i tjenesten/jobben	
Trakassering: krenkende atferd mot egen person eller mot andre	Mobbing av arbeidstakere
Seksuell trakassering	Seks Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn / seksuelle legning
Diskriminering	Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn
Misbruk av alkohol/piller i arbeidstiden	Bruk av rusmidler på jobb
Tyveri av virksomhetens eiendeler eller utstyr	Tyveri av virksomhetens eiendeler/ressurser
Unnaluring fra arbeidsoppgaver/arbeidstid	
Urettmessige fordeler til enkelte (ansatte, leverandører, kunder)	
Korrupsjon	Mottak av bestiktelser / korrupsjon
Illojal atferd overfor virksomheten	
	Svart arbeid / skatteunndragelse
Ødsling av økonomiske midler / unødvendige innkjøp til virksomhet	
Økonomisk utroskap/underslag	Underslag
Utnyttelse av stilling til personlige fordeler	
Forurensning	Utslipp av alvorlige miljøgifter
	Bruk av ulovlige kjemikalier
	<b>Tillegg/endringer i Trygstad &amp; Ødegård 2016</b>
Brudd på taushetsplikt	Brudd på taushetsplikt
Destruktiv/dårlig ledelse	Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet
	Vold eller urettmessig maktmisbruk mot bruker/kunder
	Brudd på etiske retningslinjer
	Forhold som kan medføre fare for liv og helse
	Sosial dumping / uakseptable lønns- og arbeidsvilkår

<sup>22</sup> Begge undersøkelsene hadde også en åpen «annet»-kategori.

## 4.2 Omfang av kritikkverdige forhold i Norge – 2016

I våre undersøkelser svarer arbeidstakerne gjerne at de har avdekket mer enn ett kritikkverdige forhold, slik det framgår i tabell 4.2. Her tar vi utgangspunkt i de 16 prosentene som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og ser hvilke typer forhold det er snakk om. Som vi omtalte over, er eksemplene på kritikkverdige forhold som respondentene har blitt seg forelagt, litt annerledes i 2016 sammenliknet med i 2010. I 2010 var «Brudd på HMS-regler» et alternativ. For å understreke alvorlighetsgraden ble denne i 2016 byttet ut med: «Forhold som kan medføre fare for liv og helse», mens «vold mot bruker/kunder» ble erstattet med «vold eller urettmessig maktmisbruk mot bruker/kunder». Samtidig inkluderte vi «brudd på lovpålagt taushetsplikt», «brudd på etiske retningslinjer», «destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» og «sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)» i 2016.

Tabell 4.2 Ansatte som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold som burde være stoppet i løpet av de siste tolv månedene. (Kilde: Trygstad & Ødegård 2016:33; Trygstad 2010 – nye analyser)

Kritikkverdige forhold	2010 Prosent	2016 Prosent
Brudd på HMS-regler	17	Ikke spurt
Forhold som kan medføre fare for liv og helse	Ikke spurt	21
Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn	2	6
Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn / seksuelle legning	2	3
Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	Ikke spurt	50
Annen mobbing/trakassering av kolleger	11	37
Bruk av rusmidler på jobb	5	10
Behandling av kunder/brukere som strider mot gjeldende lovverk	6	8
Vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere	1	6
Respektløs opptreden overfor kunder/brukere	12	Ikke spurt
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet	10	17
Brudd på lovpålagt taushetsplikt	Ikke spurt	10
Brudd på etiske retningslinjer	Ikke spurt	24
Korrupsjon	1	2
Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter	5	9
Svart arbeid / skatteunndragelse	2	2
Sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)	Ikke spurt	8
Bruk av ulovlige kjemikalier / ulovlig utslipp av miljøgifter	3	3
Annet	2	6
<b>Andel som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold</b>	<b>34</b>	<b>16</b>

«Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet», «annen mobbing/trakassering av kolleger», «brudd på etiske retningslinjer» og «forhold som kan medføre fare for liv og helse» er de hyppigst erfarte kritikkverdige forholdene i 2016. I den andre enden av skalaen finner vi «korrupsjon» og «svart arbeid / skatteunndragelse».

En stor andel som svarer at de har erfart kritikkverdige forhold, oppgir forhold som kan grupperes inn under paraplyen «psykososiale arbeidsmiljøproblemer». I tråd med figur 2.1 vil denne type forhold gjerne være kjennetegnet av større grad av subjektivitet og ulike oppfatninger. Forskning viser at det å varsle om konflikter/trakassering kan være vanskelig, både for den som varsler og for den som mottar varslet (se Trygstad et al. 2014 for en gjennomgang). Spesielt krevende er det hvis ens nærmeste leder er involvert. Det er også mange som synes det er vanskelig å skille mellom en personalkonflikt og trakassering (les mer om denne problemstillingen i kapittel 2). Det vil derfor tidvis være vanskelig å få støtte for at et forhold faktisk er kritikkverdig. Videre vil det i noen av disse sakene være snakk om forhold som har rammet *den* personen som har erfart forholdet og varslet, og ikke nødvendigvis kolleger. Hvis så er tilfelle, vil det trolig være mer riktig å omtale personen som skadelidende eller potensielt skadelidende, og ikke nødvendigvis varsler (jf. Brown 2013, se også figur 2.2 i dette notatet). Samtidig er det flere eksempler på varslede trakasseringssaker som er alvorlige og reelle (Bjørkelo & Matthisen 2011).

### 4.3 Kritikkverdige forhold – funn fra andre land

Miceli og medforfattere fastslår at observerte kritikkverdige forhold (wrongdoing) varierer etter type virksomheter, etter hvem respondentene er og når undersøkelser gjennomføres (2008). I en undersøkelse blant internrevisorer var omfanget på 80 prosent, mens andelen i en undersøkelse rettet mot militære og sivile arbeidstakere i en stor amerikansk militærbase (2004) var på 37 prosent. I et ikke-tilfeldig utvalg av arbeidstakere fra ulike virksomheter var andelen 33 prosent. Merit Systems Protection Board i USA gjennomførte tre undersøkelser, i 1980, 1983 og 1992, blant føderale arbeidstakere. Her ble arbeidstakerne presentert en liste over kritikkverdige forhold, og spurt om de hadde observert noen av disse i løpet av det siste året. I den første undersøkelsen (1980) var andelen som hadde observert noe kritikkverdig 45 prosent. I 1983 var andelen 18 prosent, mens den i 1992 var på 14 prosent. I den omtalte undersøkelsen fra 2004 i en militærbase, viset at noen kritikkverdige forhold ble observert hyppigere enn andre. Disse ble gruppert i sju ulike grupper (Near et al. 2004:20):

- Tyveri (10 prosent av alle forhold)
- Sløsing (44 prosent av alle forhold)
- Dårlig ledelse (11 prosent av alle forhold)
- Sikkerhetsproblemer (8 prosent av alle forhold)
- Seksuell trakassering (8 prosent av alle forhold)
- Ulovlig diskriminering (13 prosent av alle forhold)
- Andre lovbrudd (7 prosent av alle forhold)

I Storbritannia har «Public concern at work» systematisert alle avgjørelser i varslersaker som har vært behandlet av «Employment tribunals» i perioden 2009 til 2013. Her vurderes og behandles blant annet varslersaker der arbeidstakere mener å ha blitt utsatt for sanksjoner som følge av varslingen. Med hensyn til kritikkverdige forhold viser tallene at det som toppet listen i hele perioden, var diskriminering og trakassering (fra 17 til 18 prosent). Dernest fulgte helse, miljø og sikkerhet (12 prosent i perioden) og økonomiske misligheter som utgjorde om lag 8 prosent i perioden. Det har vært en økning i saker som består av flere kritikkverdige forhold, fra 11 prosent i 2009/2010 til 23 prosent i 2012/2013, noe som ifølge Public concern at work viser at varslersaker gjerne er komplekse og kan bestå av flere forhold som griper inn i hverandre (Public concern at work 2016:29).

Brown og medforfattere har undersøkt forekomsten av kritikkverdige forhold blant 7600 statlige ansatte i Australia i 2008. De fant at andelen som hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold, var om lag 35 prosent årlig (Brown et al. sitert i Near & Miceli 2016:6). Dette er de forholdene som arbeidstakerne vurderte som mest alvorlige:<sup>23</sup>

- Klager rettet mot personell eller arbeidsplass: 49 prosent
- Kritikkverdige forhold som gir materiell vinning: 47 prosent
- Dårlig administrasjon: 33 prosent
- Urettferdighet eller upålitelighet: 32 prosent
- Sløsing eller dårlig forvaltning av ressurser: 29 prosent
- Upassende eller uprofesjonell atferd: 25 prosent
- Interessekonflikter: 9 prosent
- Represalier mot varslere: 5 prosent
- Annet: 4 prosent

I New South Wales i Australia svarte 30 prosent i 2014 at de hadde vært vitne til kritikkverdige forhold på jobben. Dette er identisk med resultatene fra 2012. De samme spørsmålene er stilt i spørreundersøkelser i Sør- og Vest-Australia, der de tilsvarende andelene i 2014 var henholdsvis 38 prosent og mellom 24 og 28 prosent.<sup>24</sup> Det framgår ikke av undersøkelsene hvilke *typer* kritikkverdige forhold det her var snakk om.

Vi skal i kapittel 6 se på at håndtering av kritikkverdige forhold, men også det å oppleve det – enten man er direkte involvert eller et vitne til det – har konsekvenser. Miceli og medforfattere (2012) skriver at arbeidstakere som opplever kritikkverdige forhold

«is associated with demoralization and negative signaling. Specifically, observing wrongdoing generally was associated with lower levels of perceived organizational support (POS) and perceived channel justice (PCJ)» (ibid.:942)

---

<sup>23</sup> Brown et al. 2008:31, tabell 2.3. Prosenttallene i tabellen er rundet oppover/nedover.

<sup>24</sup> Oversight-of-the-Public-Interest-Disclosures-Act-1994-Annual-Report-2013-2014.pdf, s. 22–23.

Forfatterne konkluderer med at kritikkverdige forhold har en negativ innvirkning på dem som er vitne til det, men dersom det kritikkverdige forholdet blir håndtert på en adekvat måte, viser analysene at de negative effektene for tilskueren minimaliseres eller forsvinner (ibid.).

### **Omfang av kritikkverdige forhold**

Funn fra norske spørreundersøkelser viser at andelen norske arbeidstakere som svarer at de har vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen sin som burde vært stoppet er lavere i 2016 enn i 2010. I 2016 er en stor andel av de kritikkverdige forholdene relatert til det psykososiale arbeidsmiljøet. I denne type saker vil innslaget av subjektive vurderinger være større enn i forhold som eksempelvis berører korrupsjon. Psykososiale arbeidsmiljøproblemer vil også være mindre faktabaserte. Disse sakene vil være krevende både for den som varsler, og den som mottar varslene.

Forskning viser også at omfanget av observerte kritikkverdige forhold varierer, blant annet etter bransjer, virksomheter, hvilke gruppe arbeidstakere som besvarer undersøkelsene og hvilke type kritikkverdige forhold respondentene blir forelagt når de besvarer undersøkelser.

## 5 Varsling av kritikkverdige forhold

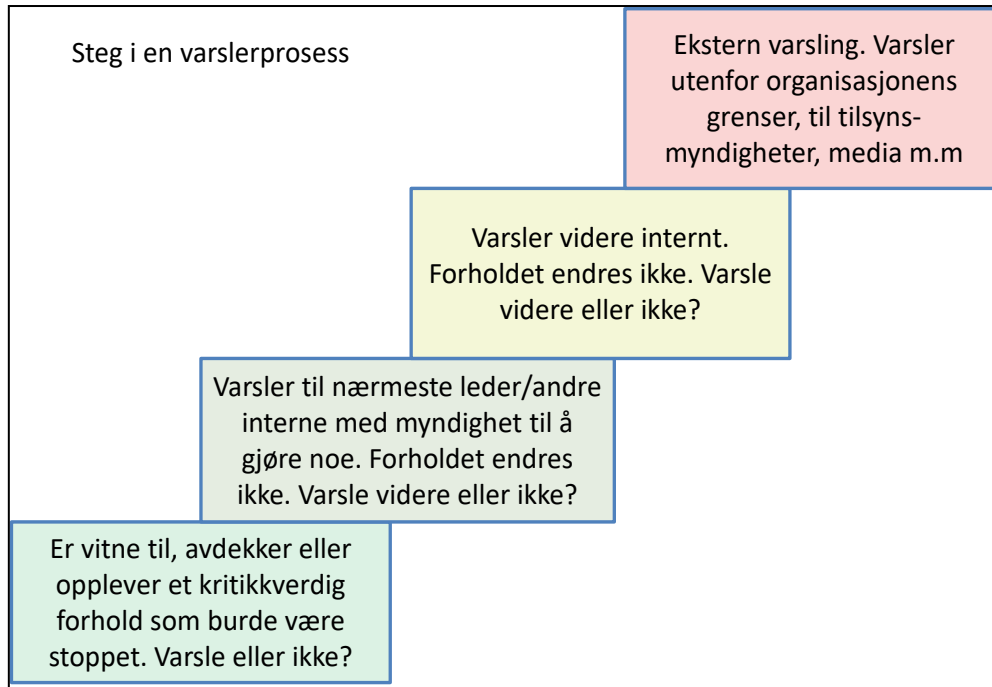
Arbeidstakere som avdekker kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, står grovt sett overfor tre valg. For det første kan de vende blikket bort og la være å gjøre noe med det. For det andre kan de ta det direkte opp med den ansvarlige, og for det tredje kan de melde ifra eller varsle til «noen med myndighet til å gjøre noe med det». I dette kapittelet skal vi undersøke hva litteraturen forteller om varslingsaktivitet. Hvor stor andel varsler om kritikkverdige forhold?

### 5.1 Varslerprosessen

Forskning viser at det å varsle er en prosess. For å kunne varsle må det ha skjedd noe på arbeidsplassen som arbeidstakeren mener er kritikkverdig. Deretter vurderer vedkommende om dette er noe som han eller hun skal si ifra om, eventuelt til hvem og hvordan. Så tas det en beslutning om å varsle eller la være. Noen vil oppleve at de ikke har noe valg, på grunn av at det kritikkverdige forholdet er alvorlig, og/eller at de har en varslingsplikt. Dersom det varsles, vil vedkommende motta en reaksjon av noe slag. Reaksjonene kan være positive, negative eller at ingenting skjer. Forskjellige deler av denne prosessen kan også gjentas, dersom vedkommende må varsle flere ganger for å bli hørt (Bjørkelo et al. 2008).

Som figur 5.1 viser, må arbeidstakeren ha vært vitne til eller på annen måte avdekket et kritikkverdig forhold for at hun eller han skal kunne komme i en varslerposisjon. På hvert trinn må arbeidstakeren forholde seg til valget – varsle eller ikke. Hvis vedkommende velger å varsle, vil forholdet kunne bli rettet ved første gangs varsel. Da vil trolig saken kunne avsluttes, sett fra varslers side. Alternativt vil varsleren oppleve at det ikke hjelper å varsle. Da må han eller hun vurdere å gå videre og varsle andre internt. Hvis heller ikke *det* hjelper, vil varsleren måtte bestemme om hun eller han skal gå eksternt – til tilsynsmyndighetene eller til media.

Figur 5.1 Steg i en varslerprosess.



### Varsler ansatte om kritikkverdige forhold?

La oss starte med hva norske arbeidstakere antar. Vi har spurt arbeidstakere om de *tror* at ansatte varsler om kritikkverdige forhold. 40 prosent svarer at de tror at ansatte gjør dette i stor eller noen grad, 28 prosent i liten grad / ikke i det hele tatt, 21 prosent i verken stor eller liten grad, og 11 prosent svarer «vet ikke» (Trygstad & Ødegård 2016:33). De som har svart at de tror arbeidstakere unnlater å varsle om kritikkverdige forhold, fikk oppfølgingsspørsmålet «Hva tror du er den viktigste grunnen til at ansatte unnlater å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen din?» Her fordeler svarene seg slik (ibid.:34):

- 37 prosent svarer at ledelsen håndterer varsling på en dårlig måte.
- 35 prosent svarer at det er frykt for represalier.
- 31 prosent svarer at det er ingen eller få saker å varsle om.
- 31 prosent svarer at det er mangelfull kjennskap til varslingsrutinene.
- 22 prosent svarer at det er kultur for å skjule kritikkverdige forhold.

Vi ser at det er en ganske høy andel som svarer at frykt for represalier er en viktig grunn til at de tror arbeidstakere unnlater å varsle. Som vi kommer tilbake til, er også frykt for ubehageligheter eller represalier den viktigste grunnen til at ansatte som *har* vært vitne til kritikkverdige forhold, faktisk unnlater å varsle.

## 5.2 Norsk forskning om varslingsaktivitet

I fire store undersøkelser som har vært rettet mot arbeidstakere på tvers av bransjer og sektorer, har arbeidstakere som har erfart kritikkverdige forhold de siste tolv månedene, blitt spurt om de varslet om det. I tabell 5.1 gjengir vi varslingsaktiviteten i disse undersøkelsene. Beregningene av andel varslere er gjort på bakgrunn av dem som har svart at de har erfart kritikkverdige forhold.

Tabell 5.1 Oversikt over andel som varsler – varslingsaktivitet.

	Matthiesen et al. 2008	Trygstad 2010	Trygstad & Ødegård 2013	Trygstad & Ødegård 2016
Andel varslere	55 %	53 %	62 %	53 %

I kapittel 4 omtalte vi at mens 34 prosent svarte at de hadde vært vitne til et kritikkverdig forhold som burde være stoppet i 2010, var den tilsvarende andelen i 2016 redusert til 16 prosent. Samtidig ser vi at andelen varslere er forholdsvis stabil, og det er ikke mulig å lese noen trend når det gjelder varslingsaktivitet (tabell 5.1). Når det gjelder forhold det er varslet om, framgår det i undersøkelsen til Matthiesen og medforfattere (2008) at de forholdene det i størst utstrekning ble varslet om, var

- destruktiv/dårlig ledelse (51 prosent)
- brudd på instruksjoner for sikkerhet, vedlikehold og hygiene (46 prosent)
- unnaluring fra arbeidsoppgaver/arbeidstid (32 prosent)
- grov uforstand i tjenesten (30 prosent)

I Fafo 2010 fant vi at det ble varslet hyppigst om disse forholdene:

- brudd på instruksjoner om helse, miljø og sikkerhet (17 prosent)
- respektløs opptreden overfor brukere/kunder (12 prosent)
- mobbing av arbeidstakere (11 prosent)

I Fafo 2016 er det varslet hyppigst om:

- destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet (22 prosent)
- forhold som kan medføre fare for liv og helse (19 prosent)
- annen mobbing/trakassering av kolleger (18 prosent)

De sjeldneste kritikkverdige forholdene i de to sistnevnte undersøkelsene var underslag, mottak av bestikkløse / korrupsjon, vold mot brukere/kunder og utslipp av alvorlige miljøgifter. Det er derfor ikke overraskende at eksempelvis få har varslet om korrupsjon (i 2016 erfart av ni personer). Departementet har imidlertid ønsket informasjon om hvor stor andel av eksempelvis korrupsjon eller bedrageri som oppdages på bakgrunn av varslingsaktivitet. Spørsmålet er svært vanskelig å besvare. Transparency International Norge har



imidlertid systematisert rettskraftige dommer som er avsagt etter korrupsjonsbestem-  
melsene i straffeloven fra 2002 til og med 2013/2014.<sup>25</sup> Her framgår det hvordan saken  
ble avdekket. Dersom vi går ut fra at avsløringer i media skyldes et varsel, kan ti av 44  
saker defineres som varslingsaker. Det er også åtte av sakene som er avslørt via intern  
(seks saker) eller ekstern revisjon (to saker), noe som også kan være igangsatt etter et  
anonymt tips eller varsel. I tillegg er det en sak der en ekstern har varslet.

### **Profesjonsutøvere og varsling**

I en undersøkelse om varsling i politiet (Gottschalk & Holgersson 2011) er det tatt ut-  
gangspunkt i dommer i saker der Spesialenheten for politisaker<sup>26</sup> har tatt ut tiltale i 2008.  
Bakgrunnen for studien var forestillingen om at politifolk ikke varsler om hverandre på  
grunn av en sterk korpsånd. Studien, som omfattet 20 saker, viste imidlertid at seks av  
20 saker hadde startet som interne varslersaker. De resterende 14 sakene hadde kommet  
opp som følge av eksterne klager. Disse sakene vil skille seg fra bredere definisjoner av  
kritikkverdige forhold fordi det kun dreier seg om *straffbare* forhold.<sup>27</sup>

Forsvarssektoren har også fått evaluert sine varslingsordninger (Deloitte 2011). Eva-  
lueringen viste at det var begrenset kunnskap om varslingsordningene og -kanalene i  
forsvaret. Det er opprettet en egen kanal der varsler kan sendes inn via e-post, telefon,  
brev eller personlig fram møte. Et stort flertall – nærmere 70 prosent – hadde opplevd  
kritikkverdige forhold i en eller annen form. Det ble gitt 13 typetilfeller av kritikkverdige  
forhold som spente fra økonomiske misligheter og korrupsjon til psykososiale forhold  
og brudd på krigens folkerett. Sikkerhetsbrudd og brudd på arbeidsmiljøloven pekte seg  
ut som de områdene med flest brudd. Det var kun 7 prosent som benyttet varslingska-  
nalene. Samtidig var det over halvparten (52 prosent) som hadde tatt saken opp med sin  
overordnede. Også tillitsvalgtapparatet og vernetjenesten ble i stor grad brukt for å si  
ifra (19 prosent). På spørsmål om hvorfor den egne varslingskanalen ikke ble brukt, så var  
de vanligste svarene at forholdet ble ordnet ved å gå tjenestevei, eller at man ikke visste  
om denne muligheten (ibid.).

Dette sammenfaller med funn fra 2014. Trygstad og medforfattere (2014) fant at til  
tross for at virksomhetene har etablert egne interne og eksterne varslingsmottak, opp-  
fordres ansatte til fortrinnsvis å varsle i linjen, noe de også i all overveiende grad gjør.

---

<sup>25</sup> Vi er svært takknemlige for at TI har gitt oss tilgang på denne oversikten. Kilden TI har brukt, er en  
domssamling: <http://transparency.no/2016/03/01/oversikten-over-norske-korrupsjonsdommer-er-oppdatert-2/>

<sup>26</sup> Denne enheten har som oppgave å etterforske, avgjøre påtale og føre saker der ansatte i politi og påta-  
lemyndighet er anmeldt for å ha begått straffbare handlinger i tjenesten.

<sup>27</sup> Justis- og beredskapsdepartementet har sendt ut forslag om en felles ordning for varsling om kritikk-  
verdige forhold i justissektoren,  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing--felles-ordning-for-varsling-om-k.html?id=729222>

I 2016 gjennomførte Fafø en undersøkelse blant medlemmer i sju ulike fagforbund (Ødegård et al. 2016).<sup>28</sup> Her framgikk det at varslingsaktiviteten var variabel. I tabell 5.2 viser vi både andel som har opplevd / vært vitne til noe kritikkverdig, og andelen som har varslet. Prosentandelen for varslere er beregnet ut fra andel som har erfart kritikkverdige forhold.

Tabell 5.2 Andel som har opplevd / vært vitne til noe kritikkverdig, og andel som varslet om kritikkverdige forhold de siste tolv månedene. (Kilde: Ødegård et al. 2016:42)

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

Undersøkelsen viste at varslingsaktiviteten var klart høyest blant Sykepleierforbundets medlemmer, og klart lavest blant medlemmene i Juristforbundet. Det kan også bemerkes at andelen som hadde erfart kritikkverdige forhold, var høyere blant medlemmene i de sju forbundene enn det vi fant i Fafø 2016, som ble gjennomført samtidig, der andelen som før nevnt var 16 prosent.

### Varsle internt eller eksternt?

Den nasjonale og internasjonale forskningen viser at den store majoriteten av arbeidstakere som varsler, varsler internt og gjerne til sin nærmeste leder før de eventuelt går videre med saken (se f.eks. Brown et al. 2014 for en oversikt). Eksempelvis viser en undersøkelse fra offentlig sektor i Australia at under 10 prosent varslet utenfor organisasjonen (Brown et al. 2008:89). De som hadde varslet journalister, hadde gått åtte steg internt først – de vil si at de altså i gjennomsnitt hadde varslet åtte andre før de gikk eksternt med sin varsling. Når det gjelder parlamentarikere, var de i gjennomsnitt den femte i rekka av varslingsmottakere (ibid.).

I Matthiesen og medforfattere (2008) var det 83 prosent som kun varslet internt, 13 prosent varslet internt før de gikk eksternt, mens 3 prosent varslet eksternt først. Dette indikerer en stor grad av det som kalles «forsvarlig varsling». Trygstad (2010) fant at sju av ti arbeidstakere varslet først til sin nærmeste leder, deretter fulgte verneombud og tillitsvalgt. Her kom det også fram at hele 17 prosent hadde varslet til «interne varslingsmottak». I Fafø 2016 (Trygstad & Ødegård 2016:35) framgår det at nærmere sju av ti varslet en leder først, mens 14 prosent valgte å først varsle tillitsvalgt eller verneom-

<sup>28</sup> Undersøkelsen ble besvart av 19 750 organiserte arbeidstakere i de sju forbundene.

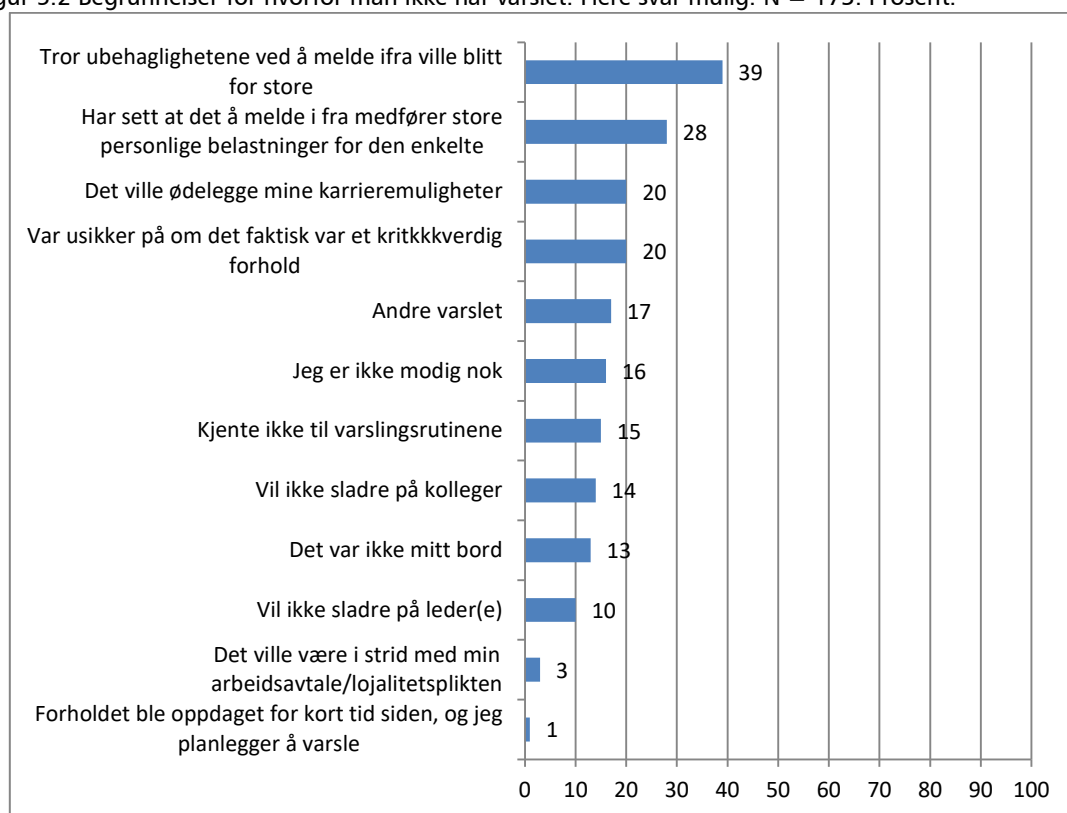
bud. Her svarte kun 2 prosent at de varslet til et internt varslingsmottak, og like mange svarte at de varslet til et eksternt varslingsmottak. Det å varsle tilsynsmyndighetene er ifølge de norske varslingsbestemmelsene alltid forsvarlig. Like fullt varslet kun 2 prosent disse først. Arbeidstakerne ble også spurt om hvordan varselet ble fremmet. Flertallet, seks av ti, svarte at de varslet åpent muntlig eller skriftlig, mens tre av ti varslet konfidensielt, det vil si at de ba om at identiteten skulle holdes skjult utad. En andel på 5 prosent varslet anonymt. De som har varslet anonymt og konfidensielt, ble spurt om de forble anonyme utad gjennom hele prosessen. Én av ti svarte at de ble ufrivillig identifisert i ettertid (ibid.:35–36).

### **Hvorfor varsler man ikke?**

Både i norsk og internasjonal forskning regnes frykt for represalier som en viktig grunn til at arbeidstakere ikke varsler. Frykten for represalier er særlig i utbredt i saker der ledere var involvert i de kritikkverdige forholdene. En annen viktig forklaring som framheves, er manglende tro på at det vil nytte (Near & Miceli 2016; Brown et al. 2008). I Fafo 2016 har vi en andel på 47 prosent som i løpet av de siste tolv månedene har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og som har unnlatt å varsle om det. Og funn bekreftet at arbeidstakere frykter for konsekvensene som et varsel vil utløse (Skivenes & Trygstad 2012; Trygstad et al. 2014; Trygstad & Ødegård 2015). Dette framgår av figur 5.2.

Om lag fire av ti begrunnet i 2016 sin taushet med at de tror ubehagelighetene ville blitt for store dersom de hadde varslet. Dernest svarte nesten tre av ti at de har sett at det å melde fra medfører store personlige belastninger for den enkelte. På tredje plass kommer «det ville ødelegge mine karrieremuligheter» sammen med «var usikker på om det faktisk var et kritikkverdig forhold». I Fafo 2010 var de tilsvarende andelene for de tre førstnevnte i nevnte rekkefølge henholdsvis 30, 20 og 11 prosent (Trygstad 2010:63). Da som nå var den viktigste begrunnelsen for å unnlate å varsle frykt for represalier, og denne frykten har i hvert fall ikke avtatt. Videre ser vi at 17 prosent begrunner sin taushet med at andre varslet, mens 20 prosent svarer at de var usikre på om forholdet var kritikkverdig. Som vi kommer tilbake til under, viser den internasjonale forskningen en sammenheng mellom alvorlighetsgrad og varsling – jo mer alvorlig, jo større er sannsynligheten for at arbeidstakere varsler (og motsatt).

Figur 5.2 Begrunnelser for hvorfor man ikke har varslet. Flere svar mulig. N = 173. Prosent.



Kilde: Trygstad & Ødegård 2016:37

### 5.3 Varsling av kritikkverdige forhold – funn fra andre land

Det er gjennomført en rekke studier som omhandler varslingsaktivitet. Jane Olsen (2014) har syntetisert mye av denne forskningen og forsøker å besvare hva som forklarer at noen varsler og andre ikke. Vi tar derfor utgangspunkt i hennes sammenstilling og analyse for å gi en status over internasjonale forskningsfunn.

Dersom man sammenlikner studier på tvers av land og virksomheter, svarer om lag halvparten av dem som har erfart eller observert noe kritikkverdige, at de varsler (Near & Miceli 1996, 2008; Miceli & Near 2013; Olsen 2014). Samtidig er det store variasjoner mellom undersøkelser som er gjennomført blant arbeidstakere som har en varslingsplikt, og andre. Er arbeidstakerne gitt en varslingsplikt er også varslingsaktiviteten gjerne høyere.

Australske undersøkelser viser at varslingsaktiviteten blant offentlig ansatte i perioden 2004 til 2011 varierer fra 23 til 60 prosent (Olsen 2014:181).

I Europa har Olsen sett på surveyer i perioden 2005 til 2010, og disse viser en varslingsaktivitet på mellom 33 og 87 prosent. Undersøkelsen med høyest andel varslere ble gjennomført i 2008 blant engelske sykepleiere. Her hadde 87 prosent varslet. Undersøkelsen med lavest varslingsaktivitet ble gjennomført blant offentlig ansatte i Tsjekkia i 2009, der én av tre har varslet.

I USA har Olsen undersøkt spørreundersøkelser i perioden 1981 til 2012, og varslingsaktiviteten varierer fra 10 prosent (blant psykiatere og universitetsprofessorer) til 90 prosent blant ledere av interne revisjonsenheter. Sistnevnte gruppe vil i de aller fleste tilfeller være ilagt en varslingsplikt. Olsen viser videre til at undersøkelser gjennomført av The Ethics Resource Center (ERC) blant amerikanske arbeidstakere viser at andelen kritikkverdige forhold øker i økonomiske nedgangstider, samtidig går andelen som varsler, ned (Olsen 2014:186). En forklaring på at varslingsaktiviteten går ned, kan være at arbeidstakere blir mer forsiktige med å varsle i frykt for å miste jobben. Videre påpeker Olsen, i likhet med Brown og medforfattere (2008) og Near og Miceli (2016), at alvorlighetsgrad og hvor ofte et kritikkverdig forhold skjer, er positivt korrelert med det å varsle (Olsen 2014:186).

En annen begrunnelse som Olsen trekker fram for å forklare hvorfor arbeidstakere ikke varsler, er at hva som oppfattes som kritikkverdig i en virksomhet, vil variere. Det som av noen vurderes som alvorlig, blir av andre oppfattet som trivielt. Dette kjenner vi også igjen fra norsk forskning. Når man sammenlikner funn på tvers av land, vil også definisjoner gitt i lovverk påvirke hva det varsles om. Olsen framhever tre forhold som bidrar til å skape et klima for varsling (ibid.:189–190):

- 1) at det å varsle utløser undersøkelser
- 2) at den som varsler, får støtte
- 3) at den som varsler, ikke blir utsatt for sanksjoner

Olsen finner videre at interne varslingsrutiner har betydning. Dette er med på å øke varslingseffektiviteten (se mer om dette i kapittel 6). En annen viktig begrunnelse for å unnlate å varsle, og som vi også finner i norsk forskning (se figur 5.2), er at andre har varslet. Videre finner Olsen at den som observerte det kritikkverdige forholdet, i en del tilfeller selv tok affære (ibid.). Ytterligere en forklaring er tilgang på kanaler. Forskning viser at offentlig ansatte varsler mer enn andre, og en mulig forklaring på dette er at tilgangen på varslingskanaler her ofte er flere (ibid.:205).

I den forbindelse kan en undersøkelse blant børsnoterte selskaper i Storbritannia (Lewis 2010) nevnes.<sup>29</sup> Her oppga arbeidsgiverne at det ble varslet om følgende saker:

- trakassering og mobbing (78 prosent)
- økonomiske uregelmessigheter (69 prosent)
- diskriminering (60 prosent)

---

<sup>29</sup> Dette var en undersøkelse i selskapene og ikke blant arbeidstakere. Det var 64 selskaper som svarte på spørreundersøkelsen (av 250 totalt). Disse 64 selskapene hadde til sammen 2,4 millioner ansatte.

- tjenesteforsømmelse (45 prosent)
- alkohol-/rusmisbruk (44 prosent)
- helse og sikkerhet (44 prosent)
- misbruk av datautstyr (31 prosent)

Fellesnevneren var brudd på instruksjoner og rutiner for helse og sikkerhet og trakassering/mobbing. Det store flertallet av selskapene hadde varslingsrutiner som tillot at varsleren ble representert av en annen person. Det var også mange som hadde anledning til å søke råd og hjelp for eksempel fra en ekstern rådgiver og/eller fagforening. Tre av fire selskaper i denne undersøkelsen rapporterte om en egen «hotline»-telefon som var satt opp for å motta rapporter eller bekymringsmeldinger. Disse linjene kunne være interne eller eksterne (ibid.).

Internasjonal forskning viser, som nevnt, at jo mer alvorlig, og jo hyppigere et kritikkverdig forhold forekommer, jo mer varslingsrutiner (Olsen 2014:186). Near og Miceli (2016) viser til at foruten alvorlighetsgraden i det kritikkverdige har det også betydning om varsleren har bevis for at noe kritikkverdig har forekommet, om man har overordnede som gir støtte, og om man arbeider i organisasjoner som støtter varslingsrutiner (ibid.).

## 5.4 Hvem er varslerne?

Beskrivelsen av dem som sier ifra (varslere), har variert fra «rotter», «muldvarper», «bedriftsforrædere» og «quislinger» til «korrupsjonsforkjempere» og «arbeidstakere med etisk motstandskraft» (se Bjørkelo et al. 2008; Skivenes & Trygstad 2006). Miceli og Near (2010) har ved en gjennomgang av varslersforskning funnet at det har dannet seg forestillinger om hvem som varsler, og hvorfor de gjør det. Dette er forestillinger om at

1. varslere utelukkende har altruistiske (nestekjærlige) motiver
2. intern varslingsrutiner ikke er «ekte» varslingsrutiner
3. kritikkverdige forhold i virksomhetene er mer utbredt enn tidligere
4. de fleste arbeidstakere som får kjennskap til kritikkverdige forhold, varsler om dette
5. kritikkverdige forhold bare rammer arbeidstakere som er direkte involvert
6. varslere har en personlighet eller anlegg som skiller seg fra dem som observerer kritikkverdige forhold, men som ikke melder fra om dem

Analysen viser at motivene for varslingsrutiner i de fleste tilfeller er blandede. Arbeidstakere varsler både for egen og andres del. Spørsmål om motiver blir med andre ord langt på vei uvesentlige. De fleste varsler internt før de eventuelt bruker eksterne kanaler. Er det så en viss type personer som varsler? Bjørkelo (2010) klarer ikke å måle vesentlige for-

skjeller i personlighet mellom varslere og ikke-varslere.<sup>30</sup> Men i studien til Matthiesen og medforfattere (2008) finner man at varslere blant annet opplevde lavere trivsel og mindre grad av rettferdighet på arbeidsplassen. Noen av disse forholdene kan være knyttet til opplevelsen av kritikkverdige forhold og selve varslersituasjonen. I 2012 fant Miceli og medforfattere at det var en noe høyere sannsynlighet for å varsle dersom man er kvinne.

Internasjonale studier finner at det ofte er sentralt plasserte arbeidstakere som varslere: høyt kvalifiserte arbeidstakere som tilhører kjernen i virksomheten (Glazer 1989; Rothschild & Miethe 1999, gjengitt i Trygstad 2010). Det er to forklaringer på dette: For det første vil disse arbeidstakerne være mer opptatt av virksomhetens rykte enn andre arbeidstakere som befinner seg lenger nede i hierarkiet. For det andre befinner høyt kvalifiserte arbeidstakere seg ofte i strategiske posisjoner som øker sannsynligheten for at kritikkverdige forhold kan avsløres. Videre ser vi både i norsk og internasjonal forskning tegn til at ansiennitet har betydning for hvorvidt man varsler eller ikke – det vil si at de som har jobbet en stund, har høyere sannsynlighet for å si fra om kritikkverdige forhold (se f.eks. Near & Miceli 2016). Sist, men ikke minst har vi sett at arbeidstakere som svarer at de har varslingsrutiner der de jobber, også i større grad varsler enn andre – alt annet likt (Trygstad 2010; Skivenes & Trygstad 2015; Trygstad et al. 2016).

### **Rolleforeskrevet varsling**

*Rolleforeskrevet varsling* kan defineres som varsling som er forventet ut fra stilling eller funksjon. Ledere og arbeidstakere med et tillitsverv er eksempler på grupper der det forventes at man varsler om kritikkverdige forhold.

Norsk forskning viser ansatte med lederansvar varsler mer enn øvrige arbeidstakere (Trygstad 2010<sup>31</sup>; Matthiesen et al. 2008). Dette er i tråd med internasjonal forskning (Brown et al. 2008; Miceli et al. 2008; Near & Miceli 1996). Forklaringen er trolig at det oppleves som en del av ledergjernen å gi beskjed om kritikkverdige forhold.

Videre viser norsk forskning at arbeidstakere med tillitsverv varsler mer enn andre. Igjen vil dette henge sammen med at tillitsvalgte og verneombud har et særlig ansvar for å ta fatt i kritikkverdige forhold (Skivenes & Trygstad 2015).

---

<sup>30</sup> Det ble brukt individuelle karakteristikk fra den norske versjonen av Neo Five–Factor Inventory for å måle personlighet. De fem faktorene er: nevrotisisme, ekstraversjon, åpenhet for erfaringer, medmenneskelighet, planmessighet.

<sup>31</sup> I kategorien «ledere» er toppledere utelatt.

## **Varsling**

Funn fra undersøkelser som har vært rettet mot hele det norske arbeidslivet, viser en ganske stabil varslingsaktivitet. I perioden 2008 til 2016 er det en andel varslere på drøye 50 prosent. Dersom man ser på organiserte arbeidstakere tilhørende ulike fagforbund, ser vi imidlertid variasjoner. Medlemmer i Sykepleierforbundet varsler langt hyppigere enn medlemmer i Juristforbundet.

Internasjonal forskning viser at høyere alvorlighetsgrad, at et kritikkverdig forhold forekommer hyppig, og større tilgang på varslerkanaler øker varslingsaktiviteten.

Både norsk og internasjonal forskning viser at frykt for represalier er en viktig grunn til at arbeidstakere unnlater å varsle.



## 6 Håndtering av sak og person

I hvilken grad er det budbringeren som tas? Er det vanlig å ta budbringeren framfor saken? I dette kapitlet skal vi se nærmere på håndtering av varslingssaker. I hvilken grad løses sakene, og hva skjer med varslerne? Som påpekt er frykt for represalier en viktig grunn til å unnlate å varsle. Hva kan redusere risikoen for sanksjoner? Dette er noen av spørsmålene som vil bli diskutert, men vi starter med å se på varslersprosessen slik den kan framstå for budbringeren.

### Proessen sett fra varslersens ståsted

Bjørkelo og medforfattere (2008) benytter Soeckens (1986) modell for å vise en typisk varslingsprosess fra varslersens ståsted. Det er 1) *oppdagelse* av forholdet, som kan føre til sinne, sjokk eller en følelse av å bli sviktet. Deretter, 2), vil varsleren *reflektere* over om han eller hun skal si fra om forholdet (varsle). Stadium 3) kalles *konfrontasjon* som følges av 4) *gjengjeldelse*. Denne gjengjeldelsen kan komme fra arbeidsgiver, en leder eller kolleger. Varsleren er som regel ikke forberedt på dette, selv om han eller hun kan ha fryktet gjengjeldelse på et tidligere stadium.

Perioden som går fra det har blitt varslet, til det blir en løsning, kan oppleves som en lang og vanskelig tid og fører ofte med seg psykiske plager for varsleren. Hvis varsleren mister jobben i løpet av prosessen, kommer også økonomiske problemer som en følge.

De to siste stadiene i denne prosessen kalles 5) *avslutning* og 6) *løsning*. Avslutningen er for eksempel når saken er ferdig behandlet i domstolene, eller at varsleren slutter å forfølge den. *Løsning* kjennetegnes ved at varsleren har akseptert situasjonen og «kommet til seg selv». Dette avhenger ofte av at varsleren har fått en ny jobb, økonomisk hjelp eller kompensasjon. Soeckens modell er bare en av flere som beskriver hvordan et varslingsforløp kan arte seg for varsleren. Ifølge Bjørkelo (2010) er Soeckens modell den mest utfyllende. De ulike modellene har mange av de samme elementene som Soeckens, og denne kan derfor brukes som illustrasjon på hvordan en varslingsprosess kan fortone seg for varsleren.

Den mest positive løsningen for varsleren er at forholdet opphører, og at varsleren får gode tilbakemeldinger på varslingen. Bjørkelo (2010) har studert sammenhengen mellom varsling, gjengjeldelse, mobbing på arbeidsplassen og helseproblemer. En overordnet konklusjon var at varsling kan føre til rettslige tap og store personlige konsekvenser selv om varslingsforholdet ble ansett som legitimt. Studien viste også at enkelttilfeller av gjengjeldelse kan utvikle seg til mobbing på arbeidsplassen. Dette kan være med på å forklare de alvorlige helseproblemene for varslerne som ble påvist flere år etter at varslingen fant sted.

Ulike studier blant arbeidstakere har vist at positive løsninger av varslingen (varslingseffektivitet – se neste avsnitt) har variert fra 13 til nesten 50 prosent, men at positive konsekvenser (som opprykk, lønnsforhøyelse osv.) for varsleren nesten har vært ikke-eksisterende (Bjørkelo 2010). Fra Fafos forskning vet vi at de som har blitt straffet for å varsle, vil være mindre villige til å varsle igjen.

## 6.1 Mottak og håndtering av varsler

Hvordan håndteres varsler? Vi starter med å se på dette fra mottakersiden. I Fafos 2016 (Trygstad & Ødegård 2016) fikk sentrale varslingsmottakere som ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud spørsmål om de har mottatt varsler fra medarbeidere om kritikkverdige forhold i løpet av de siste tolv månedene. De ble forelagt følgende spørsmål:

«Har medarbeidere i løpet av de siste 12 månedene varslet deg om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser som burde være stoppet.»

21 prosent svarer bekreftende, og det var ingen signifikante forskjeller mellom ledere, tillitsvalgte og verneombud når det gjelder mottatte varsler. De aller fleste mottok varsel fra en enkelt arbeidstaker (64 prosent), men det er heller ikke uvanlig at flere varsler sammen (26 prosent), og det er også noen som varsler via verneombud eller tillitsvalgt (8 prosent). En liten andel (2 prosent) hadde mottatt et anonymt varsel.

En stor majoritet, 89 prosent, svarer at de delte bekymringen til den/dem som varslet. Heller ikke her er det nevneverdige forskjeller i svarene til ledere og arbeidstakere med tillitsverv. Hva som ble gjort med saken, framgår av figur 6.1.

Vi ser at det mest vanlige alternativet er å undersøke saken og ta den opp med den det gjelder. Dernest følger de som svarte at de sendte saken videre til nærmeste overordnede. Ingen har lekket saken til media, og et svært begrenset antall tok saken videre til tilsynsmyndighetene. Det er også en ganske liten andel som har svart at de lot saken bero, eller ikke fant den alvorlig nok til å følge opp.

I 2012 gjennomførte Fafos en undersøkelse blant ledere i norske helseforetak (Hippe & Trygstad 2012). Lederne ble spurt om de hadde mottatt *varsel* eller *bekymringsmeldinger* om kritikkverdige forhold de siste tolv månedene. Dette er nok et eksempel på et begrepspar der det ikke nødvendigvis er et klart skille. 6 prosent av lederne svarte at de hadde mottatt varsel, og 18 prosent hadde mottatt bekymringsmeldinger i løpet av det siste året. De hyppigst meldte sakene var

- «feil i pasientsystemet, ventetid og uforsvarlighet når det gjelder pasientsikkerhet»
- «psykososialt arbeidsmiljø, mobbing og trakassering»
- «bemanning»

- «arbeidspress, arbeidstid og arbeidsvilkår»
- «faglig uforsvarlighet / mangelfull kompetanse»

Figur 6.1 Hva varslingsmottakerne gjorde med saken. Flere svar mulig. N = 208. Prosent.



Kilde: Trygstad & Ødegård 2016:49

Også i denne undersøkelsen ble lederne spurt om de delte bekymringen til melder eller varsleren. Nær ni av ti svarte bekræftende på dette (Hippe & Trygstad 2012:71). Manglende bemanning og arbeidspress, arbeidstid og arbeidsvilkår er i mange sammenhenger nært relaterte. Ledernes svar indikerte at arbeids- og tidspresset var betydelig, og at dette tidvis kan få alvorlige konsekvenser for pasientene. Det var også en stor andel saker som berørte trakassering. I de tilfellene der leder ikke delte varsleren eller melderens bekymring, var trakasseringssaker i flertall. Her er et illustrerende svar:

Ansatte som har kommet med gjentatte falske anklager mot en leder fordi de heller ønsket en annen person i denne stillingen som ikke ble vurdert kompetent. Anklagene ble etter grundig gjennomgang dokumentert å være falske, men u dokumenterte påstander fra de samme anklagerne ble gang på gang videreført. (sitat hentet fra Hippe & Trygstad 2012:66).

Det er likevel grunn til å understreke at denne type eksempler på falske anklager var i et klart mindretall i vårt materiale.

## 6.2 Hjelper det å varsle?

En majoritet av varslingsmottakerne som har mottatt varsler, svarer at de delte budbringerens bekymring. Er det da slik at det hjelper å varsle, sett fra arbeidstakerens ståsted? Varslingseffektivitet kan forstås som at det kritikkverdige forholdet stoppes helt eller delvis, i rimelig tid etter varslingen (jf. Miceli & Near 2005). En viktig forutsetning er at varsleren og mottakeren oppfatter det kritikkverdige forholdet noenlunde likt. I flere landsomfattende norske undersøkelser er det spurt om varslingsseffektivitet. I tabell 6.1 har vi samlet disse og gjengitt andelene som svarer at det på en eller annen måte hjalp å varsle, altså at forholdet ble endret til det bedre.

Tabell 6.1 Andel varslere som opplevde at det kritikkverdige forholdet stoppet helt eller delvis etter varslingen (varslingseffektivitet).

	Matthiesen et al. 2008	Fafo 2010	Bjørkelo et al. 2010	Trygstad & Ødegård 2013	Fafo 2016
Varslings- effektivitet	51 %	50 %	59 %	54 %	36 %

I tidsrommet 2008 til 2013 var andelene arbeidstakere som svarte at det kritikkverdige forholdet stoppet helt eller delvis på bakgrunn av varslingen, på mellom 50 og 59 prosent. Det som tabell 6.1 viser med tydelighet, er at varslingsseffektiviteten gikk betraktelig ned i 2016. Den fallende effektiviteten bekreftes også i undersøkelsen vi samtidig gjennomførte i sju fagforbund (Ødegård et al. 2016). Her er det store forskjeller mellom medlemmer i ulike forbund. Mens 43 prosent av medlemmene i Sykepleierforbundet svarte at det hjalp å varsle, var den tilsvarende andelen blant medlemmene i Politiets Fellesforbund 24 prosent.

### Hva påvirker varslingsseffektiviteten?

I Fafo 2016 undersøkte vi om varslingsseffektiviteten har sammenheng med type sak man har varslet om, men vi finner ingen slike sammenhenger. Derimot finner vi at følgende øker varslingseffekten:<sup>32</sup>

- om man jobber i virksomheter som har varslingsrutiner
- om den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet er en underordnet/kollega
- om man *ikke* har vært gjennom omorganiseringsprosesser siste to år

Andre forhold som kjønn, alder, utdanning, om man jobber i offentlig eller privat sektor, om man er fagorganisert, tillitsvalgt eller leder, har ingen særskilt innvirkning på

---

<sup>32</sup> Se Trygstad & Ødegård 2016, vedlegg 2 for lineær regresjonsmodell, [http://www.fafo.no/images/pub/2016/20595\\_Vedlegg2.pdf](http://www.fafo.no/images/pub/2016/20595_Vedlegg2.pdf)

varslingseffekten. Funnene er i overensstemmelse med hva vi ser i andre studier, der også varslingsrutiner har vist seg å ha positiv sammenheng med varslingseffektiviteten. Vi har også tidligere funnet at dersom den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet er en overordnet, er dette med på å redusere effektiviteten (Skivenes & Trygstad 2015; Trygstad 2010).

I våre studier fra 2010 og 2013 fant vi at de arbeidstakerne som hadde tillitsvalgte på arbeidsplassen i større grad oppnådde å få forholdet endret til det bedre da de varslet. Vi finner også en svak tendens til tilsvarende sammenhenger i undersøkelsen fra 2016, men sammenhengen er kun signifikant på 10-prosentnivå.

Den negative virkningen av omorganisering er interessant. I samme undersøkelse ser vi også at omorganisering påvirker arbeidstakernes vurderinger av sine interne og eksterne ytringsbetingelser på en negativ måte.

### 6.3 Gjengjeldelser mot varslere

Gjengjeldelse som følge av varsling kan defineres som «uønsket handling mot varsleren som en direkte respons på varslingen» (Regh et al. 2008). Gjengjeldelse omfatter både formelle og uformelle sanksjoner og kan ofte ha de samme kjennetegnene som mobbing, det vil si gjentakende og systematisk trakassering over tid. Det kan dreie seg om baktaling, utestengelse og ufrivillig overflytting til nye arbeidsoppgaver. Gjengjeldelsen kan foregå både åpent og skjult og kan medføre psykiske problemer, inklusive symptomer på post-traumatisk stress (Bjørkelo 2010). Alvorlighetsgraden knyttet til gjengjeldelsen vil imidlertid også variere.

Tabell 6.2 viser undersøkelser som omfatter hele det norske arbeidslivet, og andelen som svarer at de ble utsatt for represalier da de varslet.

Tabell 6.2 Andel varslere som opplevde at de ble sanksjonert mot da de varslet.

	Matthiesen et al. 2008	Fafo 2010	Trygstad & Ødegård 2013	Fafo 2016
Sanksjonerte varslere	18 prosent	13 prosent	13 prosent	25 prosent

I 2016 svarer en betydelig andel – én av fire – at de bare fikk negative eller overveiende negative reaksjoner da de varslet. Resultatene er signifikant annerledes enn det vi fant i 2010 og 2013. Også i undersøkelsen i de sju fagforbundene (Ødegård et al. 2016) fant vi høye andeler som svarer at de ble sanksjonert mot på bakgrunn av sitt varsel. Den høyeste andelen var blant Legeforeningens medlemmer, der 25 prosent fikk negative reaksjoner som følge av varslingen. Den tilsvarende andelen blant Sykepleierforbundets medlemmer var 15 prosent.

### **Hvordan sanksjoneres man, og hva påvirker?**

I Matthiesen og medforfattere (2008) var den vanligste reaksjonen/sanksjonen at leder uttrykte sterk misnøye og møtte varsleren med verbal trakassering. De andre sanksjonene som ble gitt opp, var

- at personlig omdømme/rykte ble skadet
- at man fikk dårligere jobbevaluering
- at man fikk mindre interessante arbeidsoppgaver
- at man ble frosset ut av arbeidsfellesskapet
- at nødvendig informasjon for å gjøre en god jobb ble holdt tilbake
- at det var et utilbørlig press om å trekke klagen
- at man fikk trusler
- at man ble sagt opp eller fikk avskjed

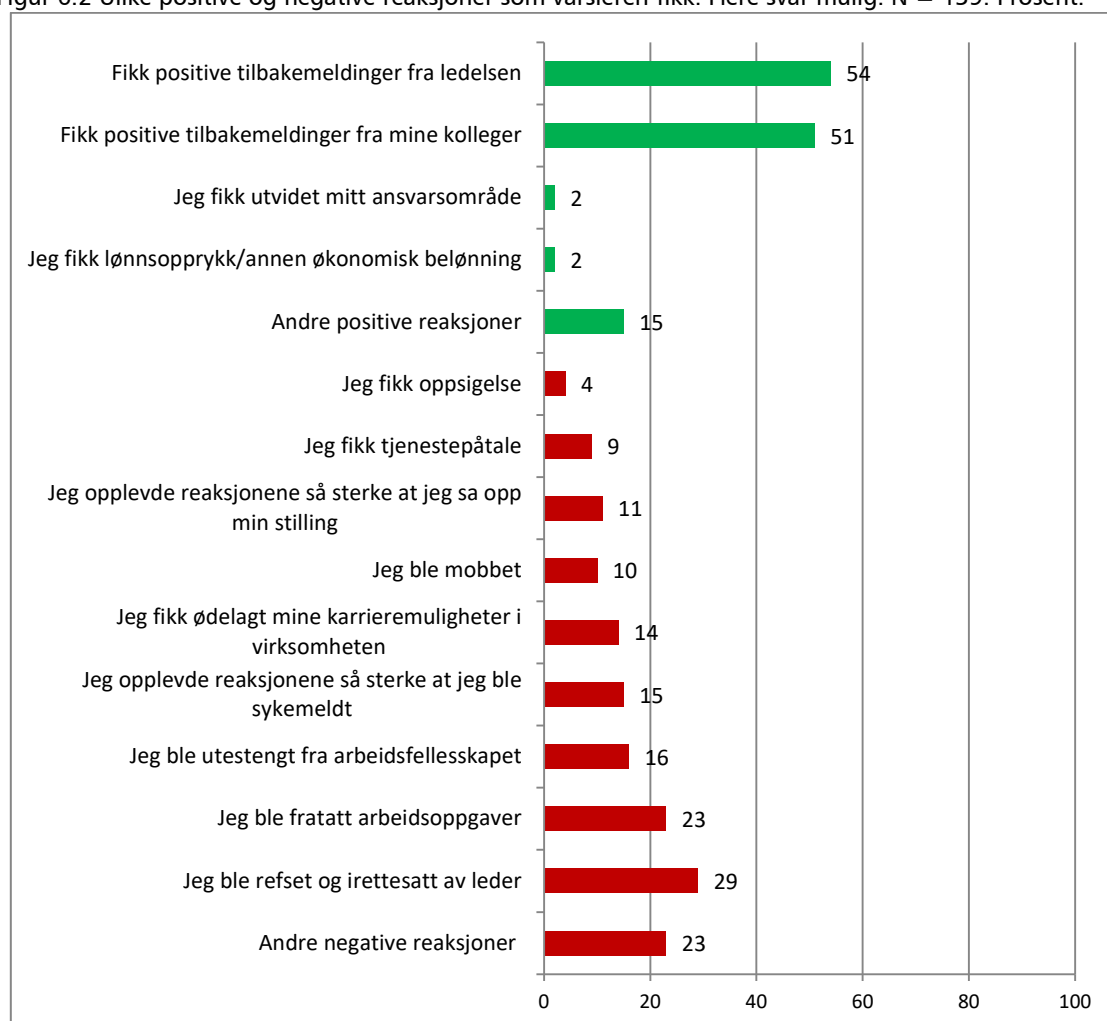
Undersøkelsen til Matthiesen og medforfattere (2008) omfattet også personer som ikke lenger var i arbeidslivet. Dessuten hadde 25 prosent sluttet i den virksomheten der de varslet, og funnet seg ny jobb. Dette ga en mulighet til å undersøke om det var en sammenheng mellom varslingen og det at vedkommende hadde sluttet. Her må det imidlertid understrekes at antallet blir lite. Åtte personer som hadde sluttet i arbeidslivet, oppga at dette i høy grad hadde sammenheng med varsling. Ytterligere tolv personer svarte at det delvis hadde sammenheng med varslingen. Blant dem som hadde funnet seg en ny jobb, var det tre av ti som sa at det hadde sammenheng med varslingen.

Også i de øvrige undersøkelsene gjengitt i tabell 6.2 er det å bli refset og irettesatt av ledelsen en ganske vanlig reaksjon. I figur 6.2 ser vi hvilke positive og negative reaksjoner arbeidstakerne ble møtt med da de varslet i 2016.

Blant dem som har mottatt negative reaksjoner, svarer 29 prosent at de ble refset og irettesatt av leder, mens 23 prosent svarer at de ble fratatt sine arbeidsoppgaver. Videre svarer 16 prosent at hun eller han ble utestengt fra arbeidsfellesskapet, og nesten like mange opplevde så sterke reaksjoner at hun eller han ble sykemeldt. Det er også 6 prosent som svarer at de mottok oppsigelse på bakgrunn av varslingen. Det er imidlertid verdt å understreke at antallet blir svært begrenset når vi deler utvalget inn slik.

De som mottok blandede eller negative reaksjoner, ble spurt om de vurderte reaksjonene som så negative at de mente det ga grunnlag for å søke vern mot gjengjeldelse. 14 prosent svarte «ja» til dette og 70 prosent «nei», mens de resterende svarte «vet ikke».

Figur 6.2 Ulike positive og negative reaksjoner som varsleren fikk. Flere svar mulig. N = 139. Prosent.



### Hva kan påvirke?

I 2016 som i 2010 og 2013 finner vi at varslingsrutiner og den ansvarliges posisjon har sammenheng med type reaksjoner. Ved hjelp av en lineær regresjonsmodell finner vi at følgende øker sjansene for positive reaksjoner:

- dersom den hovedansvarlige er en underordnet eller kollega
- dersom man har varslingsrutiner der man arbeider
- dersom man ikke har vært gjennom omorganisering

Mens vi tidligere har funnet at tillitsvalgte på arbeidsplassen har bidratt til å redusere risikoen for represalier (Skivenes & Trygstad 2015), finner vi ikke tilsvarende sammenheng her. Om man er tillitsvalgt, leder eller om man er fast eller midlertidig ansatt, alder

eller ansiennitet, utdanning eller hva man har varslet om, hadde ingen signifikant innvirkning i 2016 (Trygstad & Ødegård 2016:49).

## 6.4 Varslingsmottakere – opplæring og årvåkenhet

I Fafo 2016 fant vi at ledere og arbeidstakere med tillitsverv har bedre kjennskap til arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser enn andre. Videre svarte flere ledere at de har vært med på å diskutere hva et kritikkverdig forhold er, og hva varsling skal forstås som. Vi spurte også om ledere, tillitsvalgte og verneombud har fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres. Vi fant at

- 28 prosent av de med tillitsverv hadde fått opplæring
- 36 prosent av lederne hadde fått opplæring

Det betyr at majoriteten av dem som er viktige varslingsmottakere, *ikke* har fått opplæring.

Men hvor årvåkne er varslingsmottakerne når det gjelder å følge opp arbeidstakerne som varsler? Arbeidsmiljøloven fastslår at det er ulovlig å sanksjonere varslere, men det framgår ikke nærmere *hvordan* virksomheten skal sikre at varsleren ikke utsettes for sanksjoner. I Fafo 2016 ble varslingsmottakerne spurt om de undersøkte om varsleren ble utsatt for sanksjoner under, i etterkant eller både under og i etterkant av varslingen. Her er det ingen signifikant forskjell på hvordan ledere og tillitsvalgte og verneombud svarer. Vi gjengir derfor svarene for utvalget sett under ett, se figur 6.3.

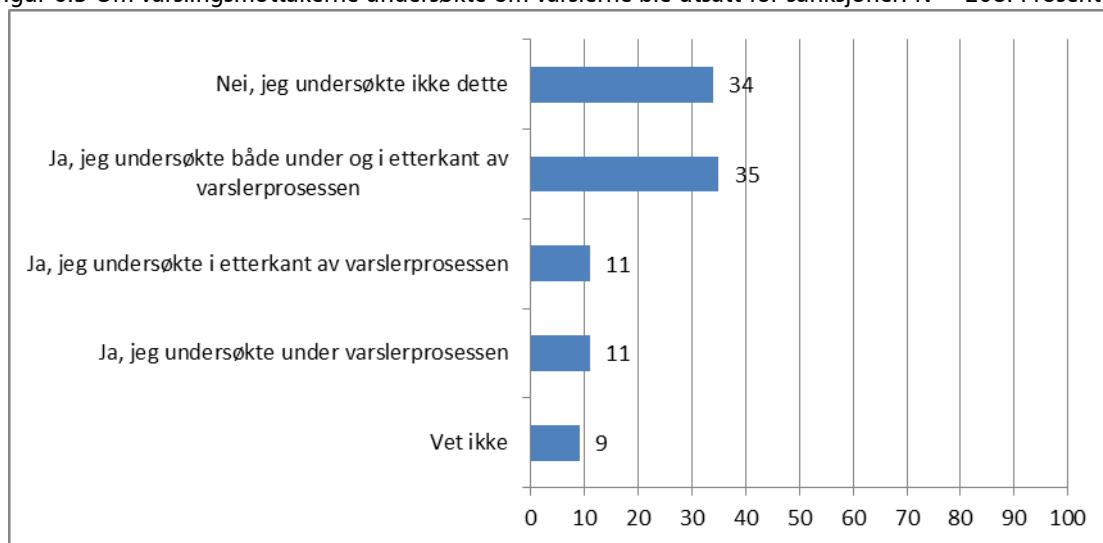
Samlet svarte 57 prosent at de har undersøkt om varsleren har blitt utsatt for sanksjoner en eller annen gang i løpet av prosessen, og 35 prosent av disse undersøkte både under og i etterkant av varslerprosessen. Det er likevel en betydelig andel på drøye fire av ti som ikke undersøkte dette, eller er usikre på om de undersøkte dette. Dette er en høy andel. I undersøkelsen blant fagforbundene framgår det at blant ledere, tillitsvalgte og verneombud i Politiets Fellesforbund svarer 55 prosent at de *ikke* på noen av de nevnte tidspunktene undersøkte om varsleren ble utsatt for sanksjoner. Vi finner at de som har fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres i signifikant større grad enn andre undersøker. Det framgår av figur 6.4.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Nye analyser

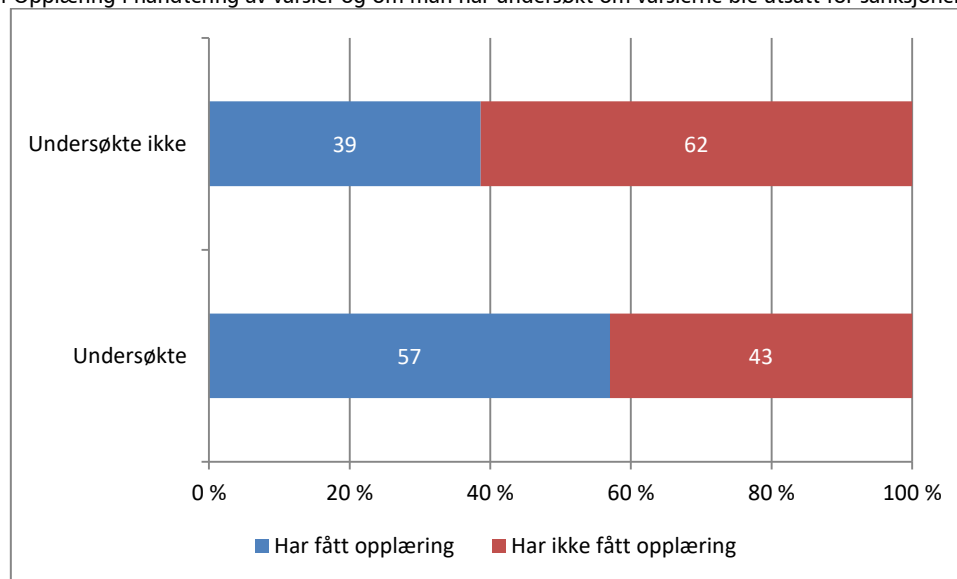


Figur 6.3 Om varslingsmottakerne undersøkte om varslerne ble utsatt for sanksjoner. N = 208. Prosent.



Kilde: Trygstad & Ødegård 2016:50

Figur 6.4 Opplæring i håndtering av varsler og om man har undersøkt om varslerne ble utsatt for sanksjoner. N=207



Dette tyder på at opplæring er med på å høyne bevisstheten om den risikoen en arbeidstaker kan utsettes for når hun eller han varsler om et kritikkverdig forhold.

I Fafo 2016 påpekes det at det å undersøke om varsleren utsettes for sanksjoner både under og i etterkant av varslingen, bør inngå i virksomhetenes varslingsrutiner og i virksomhetenes interne opplæring (Trygstad & Ødegård 2016). Det kan også nevnes at i en pågående undersøkelse av varslingsrutiner i kommunal sektor er det ingen som svarer at det i rutinene framgår at den som mottar varsler, både under og i etterkant skal under-

søke om varsleren utsettes for sanksjoner. Videre har kun halvparten (23 av 50 kommuner) rutiner der det framgår at det er ulovlig å møte varslere med gjengjeldelse (Trygstad & Ødegård, under arbeid).

## 6.5 Håndtering av sak og person – funn fra andre land

Mens det har vært stor forskningsinteresse rettet mot den som varsler, og mulige sanksjoner som han eller hun utsettes for, er det mindre forskning relatert til hva som skjer med saken, altså varslingseffektiviteten. Eksempelvis er det begrenset mengde litteratur som omhandler bruk av eksterne varslerkanaler som eksempelvis ombudsmenn og effekten av dette på varslingseffektiviteten og reaksjonene mot varslere. Men noe forskning har vi funnet fram til. Eksempelvis finner Brown og kolleger (2016) at det i Australia og New Zealand er store forskjeller mellom sektorer når det gjelder varsling til eksterne mottakere. Dette må forstås på bakgrunn av at ulike stater har ulike lovbestemmelser, og at det også er forskjeller på offentlig og privat sektor. I Australia dekker ikke varslingsbestemmelsene privat ansatte. I sin undersøkelse av virksomheter på tvers av landene, stater og bransjer finner de at virksomhetenes retningslinjer åpner for eksternt varsling, men i ulik grad:

- 95 prosent av offentlige virksomheter har rutiner der det framgår at eksterne ombudsmenn, eller eksterne enheter som skal ivareta varsleren, kan kontaktes. I privat sektor svarer 45 prosent det samme.
- 24 prosent av offentlige virksomheter har rutiner der det framgår at journalister eller media kan kontaktes. I privat sektor er den tilsvarende andelen 4 prosent (Brown et al. 2016:11).

Hvilken effekt dette har på varslerprosessen, framgår imidlertid ikke av rapporten. Derimot har Fasterling (2011) argumentert for at bruk av en ekstern ombudsmannsordning vil kunne gjøre det enklere og mindre risikofylt å varsle om korrupsjon. I korrupsjonssaker kan det være vanskelig å vite hvem som er involvert. Det å varsle nærmeste leder, som gjerne er det arbeidstakere oppfordres til å gjøre, kan derfor være risikabelt:

«The position of an external ombudsmann is at the interface between the inner organisation and the outside world. The role of ombudspersons as facilitators will otherwise be similar to what internal facilitators are, or should be doing. He or she will be having very good ears so that whistleblowers eventually feel heard. They will have a working infrastructure that provides some trust in a low trust environment.» (Fasterling 2011:80).

I 2011 hadde 16 tyske delstater antikorrupsjonsombudsmenn. Disse var i hovedsak rettet inn mot å hjelpe offentlig ansatte (ibid.:82). Ifølge Fasterling fasiliterer de eksterne ombudsmennene varsler om korrupsjon på en effektiv måte, og han konkluderer med:

«As a facilitator of the flow of information, as well as a trustworthy expert, he or she will make whistleblowing a lot safer and internal risk communication more effective.» (Fasterling 2011:84)

Der man har eksterne ombudsmenn, vil disse som regel være omtalt i de varslingsrutinene som virksomhetene har utformet. Og det er, som tidligere omtalt (kapittel 3), en omforent oppfatning blant forskere om at varslingsrutiner kan fremme varslingseffektiviteten (Lewis et al. 2014; Near & Miceli 2016; Lewis & Vandekerckhove 2011). I Storbritannia har Lewis og medforfattere (2015) sett på om bruk av varslingsrutiner har noen betydning for hvor fornøyde arbeidstakerne er med utfallet av saken det varsles om. De finner at arbeidstakere som benyttet rutinen da de varslet, var mer fornøyde enn de som ikke benyttet denne (ibid.:7). For at varslingsrutiner skal fungere, forutsetter dette for det første at disse er kjent og blir diskutert, og for det andre at de ikke er for kompliserte (de Graaf 2014).

Brown og kolleger (2016) finner, som omtalt tidligere, at skriftlige varslingsrutiner er vanlig i virksomheter i Australia og New Zealand. Hvorvidt disse bidrar til å endre hvordan man forholder seg til varsling i praksis, er en annen sak. Dette beror på om de brukes, og om de diskuteres. I utvalget som består av virksomheter på tvers av sektorer og bransjer i de to landene, svarer mindre enn to tredjedeler at de gjør noe aktivt for at ansatte skal være oppmerksomme på kanaler og framgangsmåter for varsling. Kun halvparten svarer at de gir mer spesifikk opplæring om kritikkverdige forhold og håndtering av disse (Brown et al. 2016:10). Manglende opplæring og diskusjon om kritikkverdige forhold kan tolkes som at arbeidsgivere ikke finner denne tematikken viktig nok. Dette er et tema som har opptatt de Graaf.

I studien (se kapittel 3) til Gjalt de Graaf (2015) framgikk det at 27 prosent hadde mistanke om at det hadde foregått brudd på redelighet i løpet av de siste to årene. Av disse igjen rapporterte 62 prosent denne mistanken videre «til noen med myndighet til å gjøre noe med det» (jf. Near & Miceli 1985). Når det gjelder varslingseffektivitet, ble de som rapporterte, spurt om hvordan de vurderer håndteringen. Også i Nederland (som i andre land) er ledere viktige varslingsmottakere, fire av ti i undersøkelsen svarte at de rapporterte til sin nærmeste leder først, mens 6 prosent varslet til «confidential internal advisors» (CIA). Både når det gjelder rapportering til nærmeste leder og til CIA, svarte om lag fire av ti at de var fornøyde med håndteringen.

De offentlig ansatte lederne, som altså er viktige mottakere av rapporter om mulig brudd på redelighet, ble spurt om de har fått noen opplæring i hvordan de skal håndtere varsler. Mindre enn 10 prosent svarte at de hadde fått opplæring eller fått spesifikk informasjon eller instruksjon om hvordan de skal fylle sin rolle av arbeidsgiveren (de Graaf 2015:9). De Graaf undersøkte også forekomsten av ekstern varsling og effektivitet. Her er det snakk om få arbeidstakere, men blant de sju som rapporterte saken til en eks-

tern varslerkomité, var seks misfornøyde med komiteens håndtering. De fem som rapporterte til den nasjonale ombudsmannen, var alle misfornøyde. Det samme gjaldt for 70 av de 91 som rapporterte til sin fagforening (ibid.). En forklaring som trekkes fram, er at eksterne varslingsmottakere har få ressurser til å gjennomføre undersøkelser av saken. Av de 19 som henvendte seg til statsadvokaten, som i utgangspunktet skal ha ressurser til å undersøke, var 14 fornøyde.

Gjalt de Graaf påpeker at toppledelsens holdninger til kritikkverdige forhold er av avgjørende betydning for hvor effektivt det er å varsle. I de organisasjonene der toppledelsen framhever redelighet, vil også rapporteringssystemene fungere mer effektivt. Det å opprette et CIA fordi loven krever det, samt å ikke tilby trening eller riktig veiledning, er et klart signal på at redelighet ikke er høyt nok oppe på agendaen. I denne type organisasjoner vil det være færre rapporter, og CIA vil få færre spørsmål om informasjon eller veiledning. Dette er ødeleggende for effektiviteten i varslingssystemet (ibid.:10).

### **Sanksjoner**

De fleste varslerer blir ikke møtt med sanksjoner (Near & Miceli 2016; Vandekerckhove et al. 2014). Men som tidligere omtalt kan sanksjoner komme overraskende på den som varsler. Near og Miceli viser at prosessen utspiller seg i tre trinn:

- 1) Den ansatte rapporterer det kritikkverdige internt.
- 2) Leder retter represalier til den som varsler.
- 3) Arbeidstakeren varsler så eksternt, til media, fagforening eller tilsynsmyndigheter.

Represalier kan komme til uttrykk på en rekke ulike måter. En undersøkelse av en større militærbase i USA viste at ingen varsler ble suspendert eller fikk oppsigelse som følge av varslingen (Regh et al. 2008). Ledelsen benyttet i stedet mer subtile og kreative former for sanksjoner. De ga blant annet arbeidstakere som hadde varslet, dårlige evalueringer (15 prosent), og varslerne ble utsatt for overvåkning og inndragelse av goder (14 prosent) og verbal trakassering (12 prosent).

Som omtalt i kapittel 5 viser forskningen at det er en sammenheng mellom sanksjoner og alvorlighetsgraden i det kritikkverdige forholdet. Videre påpeker Near og Miceli at represalier korrelerer med manglende støtte fra ledere og en kultur som ikke støtter åpenhet og varsling. Sist, men ikke minst påpeker de to at represalier er forbundet med ekstern varsling (Miceli et al. 2008). Dette må imidlertid ses i sammenheng med at de som varsler eksternt, tidligere gjerne har varslet opp til flere ganger internt uten at de har fått støtte for sin sak. Dette indikerer derfor også en motsatt sammenheng – arbeidstakere som sanksjoneres etter intern varsling, er mer tilbøyelig til å varsle eksternt, stikk i strid med hva arbeidsgiver ønsker (ibid.:8).

For å sikre at alvorlige kritikkverdige forhold blir håndtert, at varsleren ikke blir sanksjonert mot, og at virksomheten unngår ødeleggende publisitet, kommer Near og Miceli med fire råd (2016):

- Hør på arbeidstakeren, og undersøk forholdet skikkelig.
- Gjør resultatene fra undersøkelsen kjent for dem som kjenner til det kritikkverdige forholdet.
- Rett på problemet (hvis det er et problem), og gjør dette synlig.
- Behandle varslerne med respekt og omsorg, og sørg for at de ikke blir sanksjonert mot av kolleger og/eller andre ledere.

Som påpekt tidligere i dette notatet vil håndtering av budbringeren og det kritikkverdige forholdet det varsles om, ha sammenheng med kulturen i virksomheten (se f.eks. Skivenes & Trygstad 2010; Bjørkelo & Matthiesen 2011; Bjørkelo 2014). Dette betyr ikke at lovbestemmelser og rutiner på arbeidsplassen ikke er av betydning. Men den lokale oversettelsen av både lovbestemmelser og rutiner vil ha stor innvirkning på om ledelsen klarer å skape et klima der kritikk blir tatt imot og håndtert på en konstruktiv måte. Arbeidstakere som er vitne til at varslere straffes, vil trolig tenke seg godt om hvis de kommer i en tilsvarende situasjon. Vår forskning viser også at varslere som utsettes for sanksjoner, i langt mindre grad enn andre svarer at de vil varsle igjen (Trygstad & Ødegård 2016). Vi lar en kommunal leder få avslutte dette notatet:

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

### **Håndtering**

I 2016 svarte omlag to av ti ledere, tillitsvalgte og verneombud at de hadde mottatt varsler de siste tolv månedene. Majoriteten sier de undersøkte saken på en eller annen måte. Samtidig svarer drøye fire av ti varslingsmottakere at de ikke undersøker om varsleren utsettes for sanksjoner.

I 2016 svarer 36 prosent av varslerne at det på en eller annen måte hjalp å varsle. I 2010 var den tilsvarende andelen 50 prosent. Videre svarer 25 prosent av varslerne i 2016 at de kun fikk negative eller i overveiende grad negative reaksjoner da de varslet siste gang. I 2010 svarte 13 prosent det samme.

Varslingsrutiner øker varslingseffektiviteten og reduserer risikoen for negative reaksjoner. Det er klart mer riskabelt å varsle dersom den ansvarlige er sjefen. Varslingseffektiviteten er også lavere når den ansvarlige er sjefen – alt annet likt.

## Referanser

- Arbeidstilsynet (2007). *Veileder. Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Arntzen de Besche (2013). *Evaluering av varslingsreglene. En gjennomgang og analyse av rettspraksis og Sivilombudsmannens praksis*. Utkast, 11. april.
- Aronsson, G. & Gustafsson, K. (1999). Kritik eller tystnad – en studie av arbeidsmarknads- og anstillingsforhållandens betydelse för arbetsmiljökritik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 5(3), 189–206.
- Ashton, J. (2015). 15 years of Whistleblowing Protection under the Public Interest Disclosure Act 1998: Are We Still Shooting the Messenger? *Industrial Law Journal*, 44(1), March.
- Bjørkelo, B. (2014). Sammenhengen mellom organisasjonskultur og risiko for ulovlig gjengjeldelse mot arbeidstaker som varslers om korrupsjon. I B. Eriksen & G. Slettemark (red.), *Å bekjempe et samfunnsproblem: Om korrupsjon, forebygging og avdekking* (s. 132–155). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bjørkelo, B. (2010). *Whistleblowing at work. Antecedents and consequences*. Dissertation for the degree of philosophiae doctor (PhD). University of Bergen.
- Bjørkelo, B. & Eriksen, B. (2015). Varsling i politiet: Faglig uenighet eller «kritikkverdige forhold»? *Politiforum*, 27.09.15.
- Bjørkelo, B., Matthiesen, S. B. & Einarsen, S. (2008). Varslingens mange ansikter: en oppsummering av forskning og litteratur om varsling i arbeidslivet. *Søkelys på arbeidslivet*, 25, 3–19. Institutt for samfunnsforskning.
- Bjørkelo B. et al. (2011). Varsling: utfordring i skjæringspunktet mellom jus og psykologi. I Transparency International Norge (red.), *Er varslervernet godt nok?* Oslo: Fafo. Kapittelet er hentet fra en rapport utgitt i etterkant av seminar avholdt på den internasjonale antikorrupsjonsdagen 9. desember 2011
- Brown, A. J. (2013). Towards “Ideal” Whistleblowing Legislation? Some Lessons from Recent Australian Experience. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2(3), 153–82.
- Brown, A. J. (red.) (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector*. Canberra: The Australian National University.

- Brown, A. J., Dozo, N. & Roberts, P. (2016). *Whistleblowing processes & procedures – an Australian & New Zealand Snapshot*. November 2016, Institute of Governance and Policy studies.
- Brown, A. J., Lewis, D., Moberiy, R. & Vandekerckhove, W. (2014). *International Handbook on Whistleblowing Research*. USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Börnfelt, P-O. (2015). Kritik på arbetsplatsen – efterfrågas och motarbetas. *Arbetsmarknad och arbetsliv*, 21(2).
- Daugareilh, I. (2008). Employee participation, ethics and corporate social responsibility. *Transfer*, 14(1), 93–110.
- de Graaf, G. (2015). What works: the role of confidential integrity advisors and effective whistleblowing. What Works: The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing. *International Public Management Journal*, 1559–3169.
- Deloitte (2011). *Evaluering av försvarssektorens varslingsordningar*.
- Dworkin, T. M. (2010). US Whistleblowing: a decade of progress? I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Eggen, M. (2009). Arbeidsgivers tilrettelegging for varsling. *Arbeidsrett*, VI(1), 1–45.
- Fasterling, B. (2014). Whistleblowing protection: A comparative law perspective. I A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerchove (red.), *International Handbook on Whistleblowing Research*. USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Fasterling, B. (2011). The value of an Ombuds System in Whistleblowing Situations. I D. Lewis & W. Vandekerchove (red.), *Whistleblowing and Democratic Values*.
- Glazer, M. P. & Glazer, P. M. (1989). *The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry*. New York: Basic Books.
- Gottschalk, P. & Holgersson, S. (2011). Whistleblowing in the police. *Police Practice and Research: An International Journal*, 12(5), 397–409.
- Hedin, U-C. & Månsson, S-A. (2012). Whistleblowing processes in Swedish public organisations—complaints and consequences. *European Journal of Social Work*, 15(2).
- Hippe, J. M. & Trygstad, S. C. (2012). *Ti år etter. Ledelse, ansvar og samarbeid i norske sykehus*. Fafo-rapport 2012:57.
- Kjöller, H. (2016). *En svensk tiger: Vittnesmål från poliser som vågat ryta ifrån*. Lidingö: Fri Tanke Förlag.

- Lahtinen, K. (2013). *Whistle Blowing Schemes in 20 Biggest Finnish Companies*. Master's thesis. Department of Management and International Business, Aalto University, School of Business.
- Lewis, D. (2010). *A survey of whistleblowing/confidential reporting procedures in the UK top 250 FTSE firms*. Middlesex University.
- Lewis, D. B. & Trygstad, S. C. (2009). Protecting whistleblowers in Norway and the UK: a case of mix and match? *International Journal of Law and Management* 51(6), 374-388.
- Lewis, D., D'Angelo, A. & Clarke, L. (2015). Industrial relations and the management of whistleblowing after the Francis report: what can be learned from the evidence? *Industrial Relations Journal*, 46(4), 312–327.
- 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. (2010). When do observers of organizational wrongdoing step up? Recent US research on the factors associated with whistleblowing. I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Miceli, M. P. & Near, J. P. (2005). Standing up or standing by: what predicts blowing the whistle on organizational wrongdoing? I J. J. Martocchio (red.), *Research in personnel and human resources management* (Vol. 24, s. 95–136). Oxford: Elsevier Ltd.
- Miceli, M. P. & Near, J. P. (2002). What makes whistle-blowers effective? Three field studies, *Human Relations*, 55(4), 455–79.
- 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.
- Miethe, T. D. (1999). *Whistleblowing at work – Tough choices in exposing fraud, waste, and abuse on the job*. Boulder Colorado, Oxford: Westview Press.
- Myklebust, R. N. & Skivenes, M. (2001). *Forvaltning og offentlighet II*. Bergen: LOS-senter rapport R0113.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (2016). After the wrongdoing. What managers should know about whistleblowing. *Business Horizons*, 59(1), 105–114.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1996). Whistle-blowing: Myth and reality. *Journal of Management*, 22, 507–526.



- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1995). Effective whistle blowing. *Academy of management review*, 1995/7/1.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: the case of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1–16.
- Near, J. P., Van Scotter, J. R., Regh, M. T. & Miceli, M. P. (2004). Does type of wrongdoing affect the whistle-blowing process? *Business Ethics Quarterly*, 14(2), 219–242.
- Nielsen J. S., Sivesind, K. H. & Lawrence, P. (2004). *Management in Scandinavia: culture, context and change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Olsen, J. (2014). Reporting versus inaction: How much is there, what explains the differences and what to measure? I A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerchove (red.), *International Handbook on Whistleblowing Research*. USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Ot. prp. nr. 84 (2005-2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- PCAW (2013). *Whistleblowing: the Inside Story*. London: Public Concern at Work and University of Greenwich.
- Regh, M. T., Miceli, M. P., Near, J. P. & Van Scotter, J. R. (2008). Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relations. *Organization Science*, 19, 221–240.
- Riksadvokaten (2016). Forholdet mellom rapporteringsplikt og varslingsinstituttet. Brev til Ekspertutvalget om varsling. 29.11.2016.
- Rothschild, J. & Miethe, T. D. (1999). Whistle-blower disclosures and management retaliation. The battle to control information about organization corruption. *Work & Occupation*, 26(1), 107–128.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2015). Explaining whistle blowing processes in the Norwegian Labour Market – power and institutional factors. *Industrial Democracy in Europe*, 38(1), 119–143.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2014). Organisational Wrongdoing – Definitions and contextual factors. I A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerchove (red.), *International Handbook on Whistleblowing Research*. USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2012). *Åpenhet, ytring og varsling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2010). Loyalty and whistleblowing in Norway: how roles comes into play. I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2007). *Arbeidstakere som sier ifra!* Oslo: Gyldendal Akademisk. Andre utgave.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2005). *Varsling i norske arbeidsliv. Hva betyr det og hva vet vi.* Fafo-notat 2005:29.
- Soeken, D. R. (1986). J'Accuse. *Psychology Today*, 20, 44–46.
- Trygstad, S. C. (2015). Ytringsfrihet i arbeidslivet. *Sosiologisk tidsskrift*, 1–2(23), 29–59.
- Trygstad, S. C. (2010). *Med rett til å varsle ...men hjelper det, og er det lurt?* Fafo-rapport 2010:8.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2016). *Varsling og ytringsfrihet i norske arbeidsliv 2016.* Rapportserie om varsling og ytring. Fafo-rapport 2016:33.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2014). Varsling i arbeidslivet. I B. Enjolras, T. Rasmussen & K. Steen-Johnsen (red.). *Status for ytringsfriheten i Norge.* Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Vandekerckhove, W. (2010). European whistleblower protection: tiers or tears. I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure.* USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Vandekerckhove, W. & D. Lewis (2011). The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines. *Journal of Business Ethics*, 108 (2), 253–264.
- Vandekerckhove, W., Brown, A. J. & Tsahuridu, E. (2014). Managerial Responsiveness to whistleblowing: Expanding the research horizon. I A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (red.), *International Handbook on Whistleblowing Research.* USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Vandekerckhove, W., Devine, T. & Phillips, A. (forthcoming). Making the case for a wide-ranging whistleblower protection.
- Ødegård, A. M. & Trygstad, S. C. (2016). *Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund.* Rapportserie om varsling og ytring. Fafo-rapport 2016:34.



# Kunnskapsstatus om varsling og varslingsprosesser



**Fafo**

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-notat 2017:03  
ISSN 0804-5135  
Bestillingsnr. 10253