

Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård

Varsling i Sandnes kommune

Omfang, rutiner og håndtering

Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård

Varsling i Sandnes kommune

Omfang, rutiner og håndtering

© Fafo 2015
ISSN 0804-5135

Innhold

Sammendrag	5
Kapittel 1 Innledning og bakgrunn	9
Hva er varsling?.....	9
Hva er kritikkverdige forhold?	11
Rapportens oppbygning.....	11
Kapittel 2 Metode og data.....	12
Spørreundersøkelsen.....	12
Kapittel 3 Gjennomgang av varslingsrutinene og arbeidet med varsling i Sandnes kommune.....	15
I forkant	15
Vet arbeidstaker hvordan han/hun skal gå fram ved varsling?.....	16
Hva kan og skal det varsles om?	16
Kjennskap til rutinene.....	20
Hvordan behandles en varsling?.....	21
Mange varslingskanaler.....	24
Ansattes synspunkter på varslingsrutinene.....	24
Varslingsgruppas sammensetning.....	26
Vurderinger og anbefalinger	26
Kapittel 4 Ytringsklima	28
Hva er ytringsklima?	28
Hvordan er takhøyden?	29
Oppsummering	34
Kapittel 5 Kritikkverdige forhold og varsling.....	35
Omfang.....	35
Ble det varslet om kritikkverdige forhold?	38
Hvorfor varsler man ikke?	41
Oppsummering	43

Kapittel 6 Håndtering	44
Hvor effektivt er det å varsle?	44
Hva med arbeidstakerne som varsler?	45
Varsle igjen?	46
Sandnes sammenliknet med andre	46
Oppsummering	48
Kapittel 7 Varslingsmottakere	49
Har man fått opplæring i hvordan man håndterer varsler?	49
Hvor mange mottar varsler?	50
Oppsummering	53
8 Mulige forbedringstiltak	54
Referanser	56

Sammendrag

Sandnes kommunes varslingsrutiner og kommunens praksis på varslingsområdet er temaet i dette notatet. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden august og september 2015. Det ble sendt ut et elektronisk spørreskjema til alle ansatte (også ansatte i kommunale foretak), og det ble gjennomført intervjuer med sentrale personer i kommunen.

Varsling forekommer når noen sier ifra om ulovlige eller kritikkverdige forhold på arbeidsplassen og påkaller oppmerksomhet ved å «blåse i fløyta» (whistleblowing) (Trygstad et al. 2014). Den mest vanlige definisjonen på varsling er: «[...] tidligere eller nåværende organisasjonsmedlem som har vært vitne til forseelser (ulovlige, uetiske eller kritikkverdige handlinger) på arbeidsplassen varsler om dette til personer eller instanser som har mulighet til å endre på forholdet» (Near & Miceli 1985). Dagens varslingsbestemmelser ble innlemmet i arbeidsmiljøloven i 2007 (§§ 2-4, 2-5, 3-6, 2-3). For å ha noe å varsle om må man ha opplevd noe kritikkverdig. Kritikkverdige forhold kan omfatte: brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer, alminnelig oppfatning av hva som ikke er forsvarlig eller etisk akseptabelt. Behovet for å varsle oppstår gjerne når ordinære kanaler ikke fører fram. Arbeidstakere har også *varslingsplikt* når det gjelder trakassering av ansatte og alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelser / fysiske arbeidsmiljøforhold. Sentrale spørsmål i notatet er:

- Hvordan står det til med ytringsklimaet i kommunen?
- Kjenner de ansatte til varslingsrutinene?
- Har varslingsrutinene gjort det tryggere og enklere å varsle?
- Varsles det om kritikkverdige forhold, hva varsles det om – og til hvem?
- Hvordan behandles sakene og varslerne?
- Er det klare skiller mellom avvikrapportering og varsling?

Under oppsummerer vi rapportens hovedfunn.

Kjennskap til rutinene (kapittel 3)

- 30 prosent av de ansatte kjenner retningslinjene godt.
- 52 prosent av de ansatte er delvis kjent med dem.

Diskusjon om varsling / etiske dilemmaer og informasjon fra kommunens nettside er de mest vanlige kildene til kunnskap om rutinene.

Synspunkter på rutinene (kapittel 3)

- 45 prosent mener at varslingsrutinene har gjort det enklere å varsle.
- 48 prosent mener at varslingsrutinene har gjort det tryggere å varsle.
- 56 prosent mener at rutinene er enkle å forstå.
- 31 prosent mener at varslingsrutinene har betydning for hvordan en varslers blir behandlet, og for om en sak blir løst/endret.

Vurdering av varslingsrutinene (kapittel 3)

- Varslingsrutinene er slått sammen med kommunens etiske retningslinjer. Det er et godt pedagogisk grep.
- Dokumentet er omfattende, og det kan være vanskelig for den enkelte medarbeider å sette seg inn i det.
- Skillet mellom ytringer (vernet i Grunnloven) og varsling kan være vanskelig.
- Det er uklart beskrevet om varsling også gjelder «egne forhold», altså forhold som kun gjelder den arbeidstakeren som melder ifra.
- Det er et utydelig skille mellom «avvik» og «varsling».
- Ledere, tillitsvalgte og verneombud har gode erfaringer med faktaundersøkelser i forbindelse med saker som dreier seg om mobbing/trakassering.
- Det finnes ingen rutiner for å undersøke om varslere har blitt utsatt for gjengjeldelse i ettertid.
- Verneombudenes rolle er omtalt på en uklar måte.
- Kommunen har mange varslingskanaler, noe som er positivt. Men dette kan også føre til at informasjon forsvinner, eller at saken blir parkert på et sidespor.

Ytringsklima (kapittel 4)

- Flertallet av arbeidstakerne i Sandnes kommune opplever at de kan komme med kritiske synspunkter på forhold på jobben. Det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål, og det er i stor grad mulig å diskutere problemer på jobben.
- To av ti mener at arbeidsavtalen begrenser muligheten til å omtale arbeidsplassen offentlig.
- To av ti mener at arbeidsavtalen begrenser muligheten til å omtale alvorlige krittikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det er flest innen kommunale foretak. Det er over 30 prosent som er ikke er sikre på dette.
- Det er stor usikkerhet knyttet til spørsmålet om hvorvidt ledelsen vil verdsette at de ansatte deltar i den offentlige debatten (40 prosent svarer «ikke sikker», og 13 prosent svarer «verken enig eller uenig»). Det er generelt større usikkerhet blant de ansatte i Sandnes kommune omkring disse spørsmålene enn hva som var tilfellet i en tilsvarende undersøkelse blant et tilfeldig utvalg av norske arbeidstakere i 2014.

Varsling av kritikkverdige forhold (kapittel 5)

- Trakassering/mobbing er det mest vanlige kritikkverdige forholdet i Sandnes kommune. Blant de ansatte som har opplevd kritikkverdige forhold, svarer hele 62 prosent at mobbing og trakassering er blant disse.
- 46 prosent av dem som har opplevd noe kritikkverdig, varslet. Hyppigheten av varsling er mindre blant ansatte i Sandnes kommune sammenliknet med resultatene i andre undersøkelser.
- 81 prosent av dem som har varslet, varslet til nærmeste leder.
- Ubehageligheter og personlig belastning er de viktigste grunnene til ikke å varsle.

Håndtering av varsler (kapittel 6)

- 44 prosent av varslerne har opplevd forbedring etter at de varslet. Dette er et lavere tall enn det vi finner i de fleste andre undersøkelser om varsling.
- 40 prosent av varslerne har fått positive reaksjoner. Dette er et lavere tall enn det vi finner i de fleste andre undersøkelser om varsling.
- 9 prosent har fått negative reaksjoner (sanksjoner). Dette er i tråd med resultater fra andre undersøkelser.
- 82 prosent av varslerne vil sannsynligvis varsle igjen. Dette er i tråd med resultater fra andre undersøkelser.

Varslingsmottakere (kapittel 7)

- To av ti varslingsmottakere (ledere, verneombud og tillitsvalgte) har mottatt varsler de siste tolv månedene. Åtte av ti delte varslernes bekymring.
- De aller fleste varslingsmottakere undersøkte saken og tok den opp med den det gjaldt.
- Fire av ti varslingsmottakere har ikke undersøkt om varsleren ble utsatt for sanksjoner under eller i etterkant av varslingen.

Mulige forbedringstiltak (kapittel 8)

I det siste kapittelet peker vi på områder hvor det er rom for forbedringer når det gjelder varslingsrutiner og behandling av varslingssaker i Sandnes kommune. Punktene (som du finner bakerst i notatet) baserer seg på funn fra spørreundersøkelsen, gjennomgang av rutinene, tidligere forskning samt forslag som kom fram gjennom de kvalitative intervjuene. Dette er de viktigste punktene:

- Varslingsrutinene bør forenkles og suppleres med rutiner for oppfølging av varsler og rutiner for oppfølging av den det varsles om.
- Andelen som har *god kjennskap* til rutinene, er lav (22 prosent). Rutinene bør operasjonaliseres og diskuteres ute i enhetene.
- Det er behov for opplæring.
- Det er behov for å «lukke saker».

- Det er behov for et bedre og mer systematisk samarbeid mellom tillitsvalgte og vernetjenesten.

Kapittel 1 Innledning og bakgrunn

Utgangspunktet for denne undersøkelsen var at Sandnes kommune hadde fått oppmerksomhet fra media knyttet til varslingsaker. Kommunen ønsket derfor en gjennomgang av sine rutiner og en evaluering av kommunens praksis på området.

Sandnes hadde 74 058 innbyggere per 1. april 2015 og er Norges åttende største kommune. Det er rundt 5500 ansatte i kommunen.

Viktige spørsmål i dette notatet er:

- Hvordan står det til med ytringsklimaet i Sandnes kommune?
- Kjenner de ansatte til varslingsrutinene?
- Har varslingsrutinene gjort det tryggere og enklere å varsle?
- Varsles det om kritikkverdige forhold, hva varsles det om – og til hvem?
- Hvordan behandles sakene og varslerne?
- Er det klare skiller mellom avviksrapportering og varslings?
- Er det forskjell mellom sektorene/tjenesteområdene?¹

Det er etablert en egen varslingsgruppe i Sandnes kommune. Denne gruppa behandler varslingsaker som kommer via HMS-avdelingen/bedriftshelsetjenesten. I tillegg har vi sett på hvordan varslingsaker håndteres fra ledelsens og de tillitsvalgte side.

Vi gjør en vurdering av kommunens «Etiske retningslinjer og varslingsrutiner» (godkjent i Sandnes bystyre 14.09.10) og hva som kan være mulige forbedringspunkter.

Hva er varslings?

Ved inngangen til 2007 ble dagens varslingsbestemmelser innlemmet i arbeidsmiljøloven. Hensikten med bestemmelsene var å signalisere at varslings både er lovlig og ønskelig.

Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven presiserer at arbeidstakere har rett til å varsle ansvarlig om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (§ 2-4), at varslere skal vernes mot gjengjeldelse etter varslings (§ 2-5), og at virksomheter oppfordres til å utvikle prosedyrer for håndtering av varslings (§ 3-6).

¹ Siden det som regel blir et lite antall svar når vi bryter ned på tjenesteområder, er det ikke så ofte vi kan vise disse forskjellene.

Samtidig har arbeidstakere en varslingsplikt når det gjelder trakassering av ansatte og alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelsene eller andre fysiske arbeidsmiljøforhold som er til fare for liv og helse (§ 2-3). Videre har eksempelvis verneombud en særskilt varslingsplikt etter arbeidsmiljølovens § 6-2 tredje ledd, og helsepersonell har varslingsplikt i henhold til helsepersonelloven § 17-6.

Varsling forekommer når noen sier fra om ulovlige eller kritikkverdige forhold på arbeidsplassen og påkaller oppmerksomhet ved å «blåse i fløyta» (whistleblowing) (Trygstad et al. 2014).

Ansatte og ledere har ikke alltid en omforent oppfatning av om noen varsler eller ikke. I det praktiske liv kan det være vanskelig å vite hva som for eksempel er forskjellen på «å melde fra» og «å varsle», og om det er forskjell på en bekymringsmelding og et varsel (ibid.).

Det er likevel noen forutsetninger som bør være til stede for å bruke begrepet, og den mest brukte definisjonen av varsling er når:

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

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

Behovet for å varsle oppstår gjerne når de ordinære kanalene ikke fører fram. Det kan skyldes at disse kanalene ikke fungerer, eller at den eller de som har myndighet til å gripe fatt i det kritikkverdige, ikke handler eller til og med motarbeider varsleren (Skivenes & Trygstad 2012). Men det er viktig å påpeke at varsling, slik begrepet vanligvis brukes, ikke er begrenset til en situasjon der de ordinære kanalene for å melde fra svikter. Intern varsling kan være uhensiktsmessig for eksempel i en situasjon med kriminelle eller andre alvorlige forhold eller der arbeidstaker har grunn til å tro at varslingen vil medføre gjengjeldelser (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)).

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

Å varsle internt i virksomheten vil som regel bli ansett som forsvarlig varsling, enten saken tas opp med nærmeste leder eller annen overordnede. Opplysningens skadepotensiale skal også med i vurderingen. Videre er det å varsle verneombud eller tillitsvalgte alltid forsvarlig. Varsler til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter vil også falle innenfor begrepet «forsvarlig varsling». Hvis en arbeidsgiver mener at arbeidstake-

ren ikke varslet på riktig måte, er det arbeidsgiveren som må bevise dette (aml. § 2-4 (3)) (Trygstad et al. 2014).

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

Hva er kritikkverdige forhold?

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

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

Hva som er illegitimt eller umoralsk, kan være avhengig av sammenhengen handlingen eller praksisen foregår i (Skivenes & Trygstad 2010). Det kan også være forskjell på privat og offentlig sektor og ulikheter mellom yrkes- og profesjonsstandarder med hensyn til hva som er legitimt å varsle om – og til hvem. Ikke minst kan det være individuelle, subjektive variasjoner i hva som oppfattes som et kritikkverdig forhold, noe som er en velkjent utfordring for forskningen på varsling (Miceli et al. 2008, gjengitt i Skivenes & Trygstad 2014; Trygstad et al. 2014).

Som vi kommer tilbake til i kapittel 3, har Sandnes kommune rutiner for varsling. I disse rutinene framgår det også eksempler på kritikkverdige forhold.

Rapportens oppbygning

I det påfølgende kapittel 2 presenterer vi vår metodiske tilnærming. Her gir vi også et overblikk over det statistiske utvalget vårt. Etiske retningslinjer og varslingsrutiner er tema for kapittel 3. Hvor mange kjenner til disse, og har eksempelvis varslingsrutinene gjort det tryggere og enklere å varsle? I kapittel 4 ser vi på hvordan det står til med yttingsklimaet i Sandnes kommune. Omfang av kritikkverdige forhold og varsling er spørsmål som behandles i kapittel 5, mens vi i kapittel 6 ser nærmere på hva som skjer med sakene det varsles om, og ikke minst arbeidstakerne som varsler. I kapittel 7 retter vi oppmerksomheten mot varslingsmottakerne, før vi i kapittel 8 kommer med mulige forbedringstiltak.

Kapittel 2 Metode og data

Vi har benyttet både en elektronisk spørreundersøkelse og kvalitative intervjuer for å besvare våre forskningsspørsmål.

Temaer i undersøkelsen var: kjennskap til varslingsrutinene i kommunen, klima for ytringsfrihet på arbeidsplassen, varsling av kritikkverdige forhold og reaksjoner på varslingen.

Spørreundersøkelsen

Det ble sendt ut en nettbasert undersøkelse til samtlige ansatte i Sandnes kommune, samt ansatte i kommunale foretak, i perioden 18. august til 25. september 2015.

Spørreskjemaet ble sendt til 6489 e-postadresser. Skjemaet kunne ikke leveres til 309 adresser (feilmeldinger). Bruttoutvalget var dermed 6180 e-postadresser.

Vi fikk svar fra 2137 ansatte. Utenom det frafallet som kom i løpet av undersøkelsen, for eksempel ved at noen sluttet å svare mens de var midt i skjemaet, gir det en svarprosent på 35. Regner vi bare dem som fullførte hele undersøkelsen (1855), gir det en svarprosent på 30. Det ble sendt ut to purringer.

I utgangspunktet skulle vi gjerne sett at svarprosenten var høyere. Vi mener likevel at den er god nok til at vi kan gjennomføre analyser og presentere funn på et tilstrekkelig grunnlag. Men i noen sammenhenger kan vi ikke bryte ned utvalget på for eksempel tjenestested, fordi antallet blir for lite. Så kan man spørre seg: Hva skyldes at så vidt mange ikke har villet besvare undersøkelsen? Vi fikk en del henvendelser i forbindelse med utsendelsen av undersøkelsen. Mange av disse henvendelsene gjaldt anonymitet. Det var flere som meldte tilbake til oss at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen, fordi de fryktet at deres identitet skulle bli avslørt. Til tross for at vi opplyste om at det kun er forskere ved Fafo som har tilgang på datafilen, var det flere som ikke ønsket å delta av den grunn. Det var også fra kommunens side informert om at alle svar i undersøkelsen ville bli anonymisert ved publisering. Men frykt for identifisering var ikke eneste grunnen til at ansatte ønsket å avstå fra deltakelse. Noen inviterte var misfornøyde med visse spørsmål i undersøkelsen og trakk seg av den grunn.

Vi har ganske ulik svarprosent innenfor de ulike tjenesteområdene. Vi tror at dette blant annet skyldes at noen yrkesgrupper i langt mindre grad sitter ved en PC i arbeidstiden, og det å besvare en undersøkelse vil derfor fort kunne bli noe man nedprioriterer i en hektisk hverdag som man tilbringer sammen med brukere. Vi har eksempelvis en relativt lav svarprosent fra ansatte i levekår, mens den er mye høyere innenfor teknisk og organisasjon.

Nærmere om utvalget

I tabell 2.1 ser vi hvordan respondentene fordeler seg med hensyn til blant annet kjønn, alder, ansiennitet og om de har lederansvar.

Tabell 2.1 Oversikt over respondentene som inngår i undersøkelsen. Kjønn, alder og virksomhetsstørrelse.

Variabler	Frekvens	Antall
Kjønn		
Menn	19	351
Kvinner	81	1502
Alder		
18 til 24 år	3	51
25 til 34 år	15	276
35 til 44 år	26	490
45 til 54 år	29	550
55 til 67 år	26	481
Over 67 år	1	12
Hvor i kommunen jobber du?		
Kultur og byutvikling	5	116
Levekår	28	592
Oppvekst barn og unge	23	477
Skole	26	557
Teknisk	6	120
Økonomi	2	38
Organisasjon	4	79
Kommunale foretak	4	89
Annet	2	41
Sum	100	2109
Rolle/funksjon		
Leder	20	411
Tillitsvalgt	8	141
Verneombud	4	75
Jobber du heltid?	72	520
Ansiennitet i kommunen		
Under 1 år	4	78
1 til 5 år	24	454
6 til 10 år	23	424
11 til 15 år	15	271
16 til 20 år	16	287
Mer enn 20 år	18	341
Er du fagorganisert?		
Ja	83	1507

Tabell 2.1 (nederste linje) viser også at det er frafall i løpet av undersøkelsen. 2109 arbeidstakere startet med å besvare den, mens kun 1855 avsluttet den fullt ut. Som omtalt tidligere vil dette kunne relateres til ulike forklaringer. Ser vi hele utvalget under ett, er det 12 prosent færre som avsluttet enn som startet med å besvare undersøkelsen.

Som det framgår av tabellen, er antall respondenter innenfor noen av tjenesteområdene få. Dette er grunnen til at vi har valgt å slå sammen arbeidstakerne innenfor økonomi og organisasjon til én gruppe når vi deler inn utvalget i ulike tjenestested. I en del sammenhenger, når vi eksempelvis ser nærmere på dem som varsler, blir antall respondenter innenfor hver av tjenestestedene så få at det ikke er forsvarlig å bryte ned utvalget på denne måten.

Andelen som har svart i undersøkelsen, fordelt på tjenesteområdene, skiller seg på noe fra andelen ansatte totalt. For eksempel utgjør andelen ansatte i levekår rundt 40 prosent av det totale tallet på ansatte i kommunen. I vår undersøkelse utgjør de 26 prosent. I kategorien oppvekst barn og unge er det på den andre siden en viss overvekt i vår undersøkelse sammenliknet med hvor mange som er ansatt i kommunen totalt.

Spørsmål i undersøkelsen

Vi har lagt vekt på å benytte spørsmål som er godt testet og benyttet i andre spørreundersøkelser. Dette gjør at forskningsfunn fra Sandnes kan sammenliknes med forskningsfunn fra andre undersøkelser. Vi vil for eksempel kunne sammenlikne forekomst av varsling i Sandnes kommune med de landsomfattende breddeundersøkelsene blant norske arbeidstakere. Vi prøver også å gjøre noen sammenlikninger med undersøkelsene som ble gjort i kommunen i 2008 og 2013 (Rogaland Revisjon). Men disse spørsmålsbatteriene er i stor grad annerledes enn de spørsmålene som ellers har blitt stilt i slike undersøkelser, og vi har derfor måttet gjøre et valg. Resultatet er at de fleste spørsmålene er mer direkte sammenliknbare med annen forskning enn med resultatene fra Rogaland Revisjon.

Kvalitative intervjuer

I tillegg til spørreundersøkelsen blant de ansatte er det gjennomført kvalitative intervjuer med rådmann, kommunaldirektører, organisasjonsdirektør, hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, HMS-sjef, kommuneadvokat og en varsler (til sammen elleve intervjuer av omtrent én times varighet). To av intervjuene ble foretatt på telefon.

Vi bruker også sitater fra intervjuene. Av hensyn til anonymiteten har vi ikke gjengitt hvilken stilling/posisjon de som siteres, har. Det er såpass få intervjuer at de ville blitt lett å kjenne igjen dersom vi hadde oppgitt dette.

Kapittel 3 Gjennomgang av varslingsrutinene og arbeidet med varsling i Sandnes kommune

Arbeidsgiver har plikt til å legge til rette for varsling, noe som kan gjøres i form av varslingsrutiner i virksomhetene, dersom forholdene i virksomheten tilsier det (jf. aml. § 3-6). Men verken loven eller forarbeidene beskriver hvordan varslingsrutinene skal være utformet, eller hva de skal inneholde.

Varslingsrutiner kan være et viktig verktøy for å fremme varsling om kritikkverdige forhold. Forskning (Skivenes & Trygstad 2015; Trygstad et al. 2014, 2010) viser at varslingsrutiner bidrar til at

- a) flere varsler
- b) sakene håndteres bedre
- c) faren for sanksjoner mot varsleren reduseres

Men resultater fra forskningen viser videre at det ikke er tilstrekkelig å ha rutiner. For det første må rutinene utformes hensiktsmessig, slik at de fremmer og ikke hemmer varsling. Dernest må de gjøres kjent for ansatte og ledere på ulike nivåer. Sist, men ikke minst må de praktiseres i henhold til intensjonen.

I dette kapittelet ser vi på utformingen og praktiseringen av rutinene i Sandnes kommune, i hvilken grad de er kjent, og hvordan de ansatte vurderer dem. Vi ser også nærmere på ledelsens, tillitsvalgte og verneombudenes erfaringer og praksis med varslingsaker. Dette vil til sammen gi et godt bilde av hvordan rutinene og arbeidet med varsling fungerer i kommunen.

I forkant

Sandnes var tidlig ute med å få på plass etiske retningslinjer og varslingsrutiner. Kommunens etiske retningslinjer ble første gang vedtatt i 2007. I retningslinjene framgår det blant annet at:

«Sandnes kommune skal ha høy etisk standard. Kontinuerlig fokus på etikk skal sikres i det enkelte tjenesteområde, opplæring og diskusjoner på den enkelte arbeidsplass og gjennom lederopplæring samt kurs for nye medarbeidere».

Videre heter det at «Varslingsrutinene sikrer et system for å ta imot varslinger, noe som gir våre medarbeidere trygghet for at informasjonen behandles på en sikker og riktig måte».

Sandnes kommunes gjeldende «Etske retningslinjer og varslingsrutiner» er datert september 2010. Varslingsrutinene er slått sammen med de etiske retningslinjene i ett og samme dokument. Det er også gjort koblinger til kommunens visjon og verdier og HMS-håndbok. Eksempelvis skal rutiner som beskriver varslingsrutiner av kritikkverdige forhold, være en del av HMS-rutinene. Koblingene signaliserer hva kommunen legger i begrepet kritikkverdige forhold: brudd på lover, regler og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer samt hvordan det skal jobbes med brudd. I denne sammenhengen er det kun rutiner for varslingsrutiner som vurderes.

Det overordnede spørsmålet er om varslingsrutinene er hensiktsmessige – altså om de bidrar til å få fram kritikkverdige forhold som det deretter kan rettes opp i.

Vet arbeidstaker hvordan han/hun skal gå fram ved varslingsrutiner?

Medarbeiderne oppfordres til å varsle internt om alle kritikkverdige forhold. I varslingsrutinene heter det at varslingsmottakere kan være ledere, tillitsvalgte, verneombud, HMS-/BHT-ansvarlige og varslingsgruppa. Primært ønskes det at varslingen følger linja, det vil si at det varsles til nærmeste leder først.

Varsling til kommunens varslingsgruppe kan gjøres når varsleren vurderer at saken ikke følges opp i linja, eller når saken er av en slik karakter at den vurderes som ikke aktuell å melde linjevei.

Det går klart fram av rutinene hva som regnes om intern og ekstern varslingsrutiner. Arbeidstakerne kan varsle anonymt, men oppfordres til å være åpne. Både ledere, tillitsvalgte og verneombud mener at saker som innebærer anonymitet, er svært problematiske, fordi det blir vanskelig å undersøke saken, noe som følgende sitat illustrerer:

En sak vi hadde, måtte trekkes fordi det var umulig å behandle den uten å bryte anonymiteten.

I Fafos evaluering av varslingsbestemmelsene fra 2014 framgikk det at dette er en ganske gjennomgående oppfatning. Det er som regel vanskelig å undersøke anonyme varsler, med mindre det dreier seg om saker som er lette å kontrollere med faktakunnskap (Trygstad et al. 2014). Etter hva vi forstår, skiller ikke rutinene mellom anonym og konfidensiell varslingsrutiner.

Hva kan og skal det varsles om?

«Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen». Dette er den overordnede definisjonen av varslingsrutiner i kommunens rutiner. Så blir det mer konkret. Kritikkverdige forhold defineres som: brudd på lover, regler og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer.

terte etiske normer. Det gis også eksempler, som forhold som kan medføre fare for liv og helse, trakassering/mobbing, korrupsjon, maktmisbruk, underslag, tyveri og økonomiske misligheter, brudd på taushetsplikt, diskriminering, arbeidsforhold i strid med arbeidsmiljølovens krav, uforsvarlig saksbehandling. Dette er overtredelser som vanligvis kommer på lister over «kritikkverdige forhold».

Videre framgår det av rutinene at for at det skal være tale om varsling, må de kritikkverdige forholdene ikke være allment tilgjengelige og være noe som arbeidstaker har kommet til i kraft av sitt ansettelsesforhold.

Forholdet mellom lojalitetsplikt, ytringer og varsling

Det understrekes også hva som er forhold som ikke regnes som varsling etter arbeidsmiljøloven: kritikk av forhold som ikke er ulovlig eller uetisk, eller som er kritikkverdig ut fra en personlig etisk overbevisning, samt politiske og faglige ytringer.

Det heter videre at: «Politiske og faglige ytringer vil være regulert gjennom vernet i Grunnloven § 100 og de begrensninger i ytringsfriheten som følger av den ulovfestede lojalitetsplikten og regler om taushetsplikt m.v.».

Når det gjelder faglige ytringer, er det to forhold som kan problematiseres. Det ene er hva som regnes som «faglig uenighet», og det andre er hva som må regnes som «faglig uforsvarlig». Faglig uenighet er en del av normaltilstanden på en arbeidsplass. Når det gjelder hva som er faglig uforsvarlig, er dette noe som kan gi grunnlag for varsling (se også i kapittel 4, hvor det blant annet er spurt om varsling i forbindelse med behandling av brukere som strider mot yrkesetiske retningslinjer). Problemet er at det kan oppstå uenighet om hva som er faglig uenighet, og hva som er faglig uforsvarlig (Trygstad et al. 2014).

Lojalitetsforpliktelsene som følger av rollene på arbeidsplassen, kan tidvis komme i konflikt med hverandre. Et klassisk eksempel er når den faglige kvaliteten på arbeidet som utføres, eksempelvis innen pleie- og omsorg, sett fra arbeidstakerens ståsted ikke er god nok grunnet manglende ressurser (Trygstad et al. 2014).

Det andre er forholdet til vernet i Grunnloven – et skille som ikke alltid er enkelt å gjøre. Dette er et utydelig punkt i rutinene og kan være vanskelig å tolke for den enkelte medarbeider. Lojalitet er et honnørord i de fleste sammenhenger. Men kanskje enda viktigere i denne forbindelsen er lojalitetsplikten som enhver arbeidstaker har til arbeidsgiver, og at man kan bli redd for å miste jobben dersom det reises spørsmål ved denne.

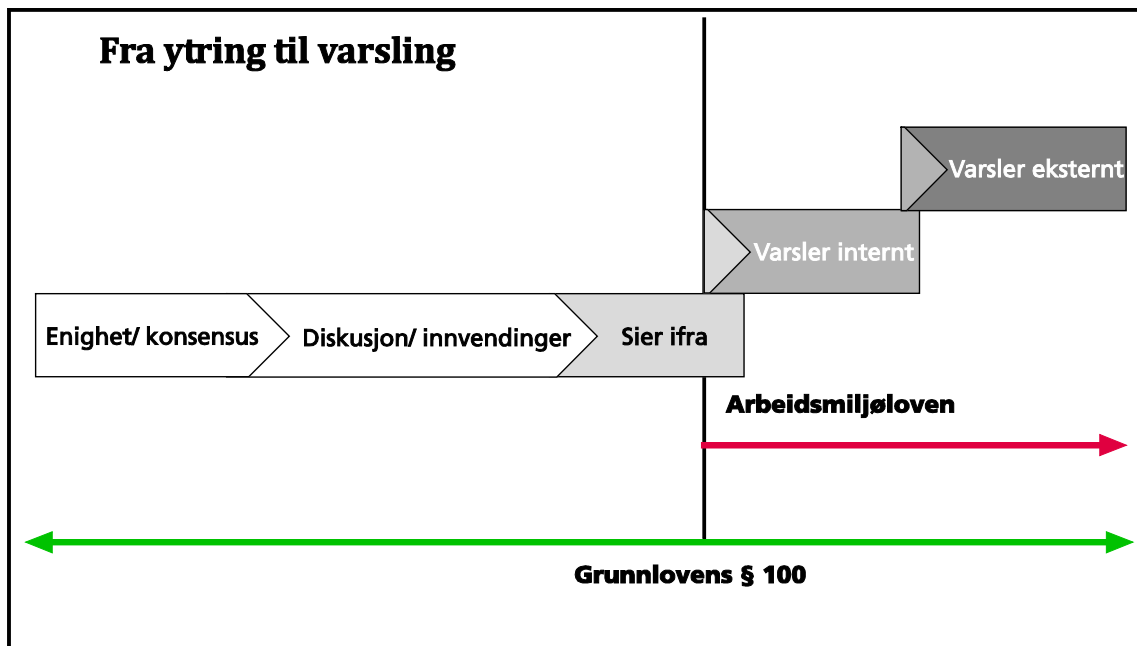
Sivilombudsmannen har uttalt følgende om forholdet mellom ytring og varsling:

«Det vil ofte foreligge en uklar grense mellom hva som kan karakteriseres som varsling og andre ytringer med kritisk innhold, og Grunnloven skiller ikke mellom disse ulike formene for ytringer» (19. april 2013 (sak 2012/1031)) (gjengitt i Trygstad & Ødegård 2014).

Å si ifra er en vanlig aktivitet på arbeidsplassen. Hvis det ikke har hjulpet å si ifra, kan neste steget være å varsle internt til en som kan gjøre noe med det. Hvis det fortsatt ikke

skjer noe, kan man forsøke å varsle andre internt – eller man kan ta steget fullt ut og varsle eksternt.

Forholdet mellom grunnlovens paragraf 100 og arbeidsmiljølovens bestemmelser kan illustreres med følgende figur (Trygstad & Ødegård 2014:219).



Ytringer har et mye bredere vern. Det kan være en forsvarlig ytring selv om det ikke regnes som varsling etter arbeidsmiljøloven. Samtidig kan det være greit å være konkret på hvilke andre regler som eventuelt kan begrense arbeidstakernes varslingsrett (eksempelvis taushetsplikt).

Går det an å varsle om forhold som gjelder en selv?

Videre heter det (side 11 i rutinene): «Forhold som gjelder den som varsler, vil bli behandlet som klage». Slik vi tolker denne setningen, regnes det ikke som varsling hvis man selv er blitt utsatt for noe kritikkverdig og melder fra om det.

Dette er i samsvar med forarbeidene til arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)). Her framgår det at det det varsles om, bør ha en viss interesse for allmennheten. Dersom forholdet det varsles om, er rettet mot egen person og ikke har interesse for allmennheten, vil det være mer naturlig å omtale det som en intern personalkonflikt (Trygstad et al. 2014).

Figur 1 i varslingsrutinene (s. 16) har imidlertid et annet budskap. I den skjematisk framstillingen av «behandling av varsel» ser det ut som om varsel om seg selv behandles på samme måte som andre varslingssaker. Dermed blir budskapet uklart. Dette kommer også igjen under punkt 8, «Behandling av varselet». Her påpekes det at «dersom varselet gjelder varslere, så skal dette behandles som klage». Samtidig, dersom det eksempelvis er snakk om trakassering der en selv og andre på arbeidsplassen er rammet, vil situasjonen

være en annen. Da vil man faktisk ha en varslingsplikt, fordi man som tidligere nevnt har en plikt til å varsle om at andre trakasseres.

Forholdet mellom avvik, personalkonflikter og varsling

Et annet utfordrende og beslektet område er forholdet mellom varsling og melding om avvik og forholdet mellom personalkonflikter og varsling.

I det praktiske liv kan det være vanskelig å vite forskjellen på «å melde fra» og «å varsle» (Trygstad et al. 2014). I Sandnes kommunes varslingsrutiner er det understreket at gjentatte avviksmeldinger om samme forhold kan bli betraktet som varsel. Det gjøres ganske klart at det er forskjell på avvik og varsling. Likevel går det an å være enda klarere på dette punktet for å unngå forvirring. Det kan også være lurt å gjennomføre grundige diskusjoner om forskjellen på en avviksmelding og et varsel ute på den enkelte arbeidsplass. Erfaringene viser nemlig at det har vært problematisk å skille varsler og avviksmeldinger. Kommunen er i ferd med å innarbeide et nytt avvikssystem, og håpet er at det skal gjøre det lettere for arbeidstakerne å skille mellom «avviksmelding» og «varsling».

Å klargjøre hva som ikke regnes som varsling, er viktig, ikke minst for å sikre forsvarlig behandling av de sakene som faktisk kommer inn under betegnelsen. Men i kommunens rutiner er dette til dels framstilt på en uklar måte. Det kan føre til begrepsforvirring og at mange ulike meldinger tolkes og behandles som varsling.

Dette understøttes av våre intervjuer med ledelsen i kommunen. I det praktiske liv skilles det ofte ikke mellom personalkonflikter og varsling. For å få en bedre behandling av sakene trengs det en tydeliggjøring – ikke minst ved første mottak. Det kan for eksempel gjøres ved å stille spørsmålet «er dette å betrakte som et varsel?». Alle typer saker skal selvfølgelig behandles på en skikkelig måte. Det er likevel hensiktsmessig å skille ut varslingssakene fordi de skal følges opp i henhold til rutinene.

Følgende sitater kan illustrere noe av den uklarheten som erfares:

Hvis vi ikke er tydelige, så sitter det noen der ute og tror at de har varslet uten at det har nådd fram.

Det er forvirring rundt begrepene. Og det gjør at folk kan føle at de ikke blir tatt på alvor.

Det er noen ganger problematisk. Når er det en varsling? Når er det en personalsak? Når er det en personalkonflikt?

Man skal jo ikke bruke varsling for å få sin egen sak behandlet på nytt, altså når den ansatte ikke har fått det slik vedkommende ville. Min erfaring er at det er mange slike saker.

Varslingsplikt

I tillegg til å ha rett til å varsle har arbeidstakere også en varslingsplikt når det gjelder trakassering av ansatte og alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelsene eller andre fysiske arbeidsmiljøforhold som er til fare for liv og helse (§ 2-3). Varslingsplikten er tydelig gjengitt i kommunens varslingsrutiner.

Kjennskap til rutinene

Målsettinger om åpenhet og høy etisk standard betinger blant annet at de etiske retningslinjene og varslingsrutinene er godt kjent blant arbeidstakerne.

Spørreundersøkelsen viser at det store flertallet – over 80 prosent – av de ansatte i Sandnes kommune er kjent med varslingsrutinene:

- 30 prosent svarer «ja, jeg kjenner dem godt»
- 52 prosent svarer «ja, jeg er delvis kjent med dem».

Det er likevel 18 prosent av de ansatte som ikke kjenner til varslingsrutinene – altså nesten én av fem.

Ledere har, ikke overraskende, bedre kjennskap til rutinene enn øvrige ansatte – 63 prosent svarer at de kjenner dem godt. Den tilsvarende andelen blant øvrige ansatte er 22 prosent. Vi finner også at tillitsvalgte og verneombud i langt større grad har kjennskap til rutinene enn øvrige ansatte. Videre finner vi at de som jobber deltid (24 prosent), og arbeidstakere som har arbeidet i kommunen i fem år eller mindre (36 prosent), i signifikant større grad svarer at de ikke kjenner til at rutinene eksisterer. Når det gjelder tjenestested, er kjennskapet til rutinene klart dårligst blant ansatte i kommunale foretak, der 37 prosent svarer at de ikke kjenner til rutinene. Ellers er det bare mindre forskjeller mellom de ulike tjenestestedene. Medieoppmerksomheten rundt noen av varslingssakene i kommunen har trolig også gjort sitt til at flere ansatte har blitt oppmerksomme på varslingsrutinene.

Vi hadde et eget spørsmål om kjennskap til kommunens etiske retningslinjer, selv om de er i samme dokument som varslingsrutinene. Kjennskapet til disse var høyere:

- 43 prosent svarer «ja, jeg kjenner dem godt»
- 50 prosent svarer «ja, jeg er delvis kjent med dem»

Det er dermed bare 7 prosent som ikke kjenner til de etiske retningslinjene. Én mulig forklaring på at disse er bedre kjent enn varslingsrutinene, er at etiske retningslinjer i større grad er knyttet direkte til utførelsen av arbeidsoppgavene.

På den andre siden er det litt underlig at de ansatte ikke kjenner til begge deler, da de er beskrevet i ett og samme dokument. Også her finner vi at ansiennitet har betydning (15 prosent av dem som har vært ansatt i ett år eller mindre, har ikke kjennskap). Videre har ansatte i kommunale foretak signifikant dårligere kjennskap enn øvrige (15 prosent

har ikke kjennskap). Derimot har det å være leder, tillitsvalgt og verneombud eller om man jobber heltid eller deltid, ingen betydning i en regresjonsanalyse.

I 2013 (Rogaland Revisjon) ble de ansatte også spurt om «kjennskap til kommunens etiske retningslinjer/yrkesetiske normer». Svarene viste at det var relativt god kjennskap, og det var en økende andel som kjente til retningslinjene dess høyere i hierarkiet man kom, og dess større stillingsprosent de hadde. Dette samsvarer med våre funn knyttet til varslingsrutinene, men i mindre grad til kjennskapen til de etiske retningslinjene. I undersøkelsen fra 2013 ble det ikke spurt spesifikt om kjennskap til varslingsrutinene.

Hvordan har rutinene blitt kjent?

Videre spurte vi dem som kjenner til de etiske retningslinjene og varslingsrutinene, om hvordan de hadde blitt kjent med dem. Diskusjon om varsling / etiske dilemmaer og informasjon via kommunens nettside er blant de mest brukte kildene (se tabell 3.1). Siden flere svar er mulig, og mange av alternativene scorer høyt, betyr det at arbeidstakerne har skaffet seg informasjonen gjennom flere kanaler.

At kjennskapen til etiske retningslinjer er høyere, kan som nevnt ha sammenheng med at disse ofte er knyttet mer direkte til jobbutførelsen. Det er for eksempel flere som har fått informasjon om disse i forbindelse med ansettelsen.

Tabell 3.1 Hvordan har du blitt kjent med varslingsrutinene og de etiske retningslinjene? (flere svar mulig) (N = 1569 og 1746)

	Varslingsrutinene	De etiske retningslinjene
Informasjon ved ansettelser	29 %	39 %
Kommunens nettside	37 %	38 %
Diskusjon om varsling / etiske dilemmaer	42 %	51 %
Opplæring/kurs	25 %	29 %
Medarbeidersamtale	33 %	35 %
Fra tillitsvalgte	18 %	13 %
Fra kolleger	28 %	29 %
Annet ²	8 %	6 %

Ifølge vår intervjuer er varsling tema i arbeidsmiljøopplæringen og verneombudssamlinger. I tillegg har det vært tema på ledersamlinger. Samtidig vil det være litt ulikt hvordan enhetslederne følger dette opp.

Hvordan behandles en varsling?

Forskning viser at hvordan et varsel blir håndtert ved første gangs rapportering, vil være av avgjørende betydning for arbeidstakeren som varsler, og for saken (Trygstad et al. 2014).

I varslingsrutinene til Sandnes kommune heter det at den som tar imot et varsel (varslingsmottaker), har ansvar for å følge opp. Varsler skal få tilbakemelding innen en

² Typiske svar på «annet» er avdelingsmøter, personalmøter og informasjon fra ledelsen.

måned etter mottatt varsel om at saken er mottatt, progresjon og når saken forventes ferdigbehandlet. Etter at undersøkelser er foretatt, skal det vurderes om det foreligger noe kritikkverdig.

Som nevnt kan det noen ganger være uklart om lederne faktisk oppfatter at de mottar et varsel, eller om det er en melding om en personalkonflikt eller avvik. Er det et varsel, skal dette behandles etter spesielle rutiner (jf. kommunens retningslinjer). Å få et riktig inntrykk av hva slags sak det dreier seg om, på et tidligst mulig tidspunkt, er noe som lederne har blitt mer bevisste på. Dette illustreres i følgende sitat:

Det jeg har lært, er at jeg må bli mer våken når det gjelder de aller første henvendelsene.

Være mer oppmerksom, rett og slett. Ta signaler.

Ifølge varslingsrutinene skal det gis tilbakemelding til varsler om saken er henlagt eller fulgt opp. Hvorvidt varsler kan få ytterligere informasjon, avhenger av om dette er mulig i den enkelte sak og/eller ikke medfører brudd på taushetsplikt. Et varsel kan fort utvikle seg til en personalsak mot den det varsles om. Derfor er det ikke alltid mulig å gi konkrete tilbakemeldinger til varsleren om hva som skjer i en sak. Dette kan oppleves som frustrerende, sett fra varslers side, men ledelsen i kommunen er også opptatt av å skjerme den eller de det varsles om:

Det kan være fare for heksejakt av den det varsles om. Derfor må vi stille tydelige og konkrete krav i oppfølgingen.

Den det varsles om, får tilbud om å snakke med bedriftshelsetjenesten og støtteapparatet til kommunaldirektøren.

Faktaundersøkelser

Hvis det dreier seg om saker om mobbing og trakassering, har kommunen valgt å ta i bruk såkalte faktaundersøkelser. Disse brukes når andre konfliktløsningsmetoder ikke er egnet eller ikke har fungert. Undersøkelsene foretas av personalavdelingen, der det er fire–fem personer som har fått opplæring i denne metoden. Blant ledere, tillitsvalgte og verneombud er det gode erfaringer med disse faktaundersøkelsene.

Dersom varslingsgruppa er involvert i saken, har den også som oppgave å kontrollere at saken er godt nok opplyst.

Verneombudenes rolle

Ifølge Arbeidstilsynet er verneombudets rolle å ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Problemer bør først søkes løst av den som best kjenner dem, for eksempel ved at den enkelte tar opp saken med sin nærmeste overordnede. Men dersom saken ikke løses, er det naturlig at verneombudet blir kontaktet.

I kommunens varslingsrutiner heter det at: «Verneombudet har en fri og uavhengig rolle og er verneombud for alle medarbeidere og skal bidra i f.t. hele arbeidsmiljøet. Verneombud kan derfor ikke i enkeltsaker bidra på samme måte som tillitsvalgte». Det er uklart hva dette innebærer i praksis. Betyr det at verneombud ikke kan bistå enkeltarbeidstaker i varslingssaker? Eller at vedkommende på andre måter er forhindret fra å bidra til at saken opplyses/løses? Eller gjelder dette bare når verneombud er varslingsmottaker i en konkret sak?

Verneombudet kan ha en sentral rolle i varslingssaker dersom saken det varsles om, har betydning for arbeidsmiljøet. Selv om det er saker hvor verneombudene ikke er direkte involvert, kan det være viktig for dem å være informert om saker som har, eller kan få, betydning for arbeidsmiljøet. Varslingsrutinene bør derfor bli tydeligere når det gjelder rolleforståelse og eventuelle rollekonflikter, og det bør være mulig å finne praktiske løsninger. I våre intervjuer har vi fått høre eksempler på varslingssaker der både den som varsler, og den det varsles om, er medlem i samme fagforbund. Dette løses ved at tillitsvalgt fra et annet sted blir kalt inn for å bistå en av partene. Det burde være mulig å finne tilsvarende ordninger når det gjelder verneombudsrollen. En av de tillitsvalgte sier det på denne måten:

Jeg er ofte med når varsleren skal intervjues. Er med som støtte og sikrer at vedkommende blir behandlet på en skikkelig måte.

Hovedverneombudene er representert i kommunens varslingsgruppe. I retningslinjene heter det: «Kommunens 2 HVO fordeler sakene mellom seg slik at de deltar i behandling av saker for de tjenesteområder som de ikke er ansvarlige for som HVO».³

Etter det vi forstår, sies det her at hovedverneombudene er inhabile i saker som gjelder egne tjenesteområder. Dette bidrar til å skape uklarhet om hvilken rolle hovedverneombudene egentlig skal ha i saker som angår arbeidsmiljøet. Denne formuleringen i varslingsrutinene skaper også usikkerhet om hva slags informasjon hovedverneombudene kan dele seg imellom.

Forbud mot gjengjeldelse – følges det opp?

I varslingsrutinene er det et eget punkt om forbud mot gjengjeldelser mot varsler (jf. aml. § 2-5). Enhver ugunstig behandling som er en reaksjon på ytringen, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Det gjelder både formelle og uformelle sanksjoner.

Det finnes ingen rutiner i kommunen for å undersøke om varslerer blir utsatt for gjengjeldelse i ettertid. Blant våre intervjuobjekter var det bare én som nevnte at dette hadde vært et aktuelt tema en gang, men at det den gangen aldri hadde utviklet seg til en konkret sak. Som vi kommer tilbake til i kapittel 6, er det en relativt stor andel av dem som har mottatt varsler, som ikke har undersøkt om budbringeren har blitt utsatt for

³ I de reviderte retningslinjene for varslingsgruppa (fra september 2015) er det ifølge Rune Mangersnes presisert at begge hovedverneombudene innkalles til første møte for å sikre at saken er kjent for begge, og at eventuell informasjon som en eller begge har om saken, kommer fram. Revisjonen av retningslinjene ble gjort etter at Fafo hadde samlet inn sine data.

sanksjoner. Vi mener at rutinene bør inneholde en plikt til å undersøke dette under og i etterkant av varslingen.

Mange varslingskanaler

De ansatte i Sandnes kommune har mange varslingskanaler å velge mellom: nærmeste leder, annen leder i virksomheten, kommunaldirektør, tillitsvalgt, verneombud, varslingsgruppe og HMS-enhet. Varslingsgruppa kan også fungere som veileder for andre som mottar varsler.

Det er fint at det finnes mange muligheter for å varsle. Samtidig kan det oppstå situasjoner der det er vanskelig å vite hvem som har ansvar for hva – og hvem som eventuelt trenger å bli informert, som her: «Jeg har ingen erfaring med varslingsgruppa og vet ikke hva den gjør.»

Dersom sakene løses på laveste nivå – noe som er ønskelig – vil informasjon om denne saken trolig ikke nå ut til andre ledere/varslingsgruppa. Det behøver ikke være et problem, men kan by på utfordringer dersom saken må følges opp i ettertid og/eller det kommer nye saker som omfatter de samme personene. En leder synes dette er problematisk:

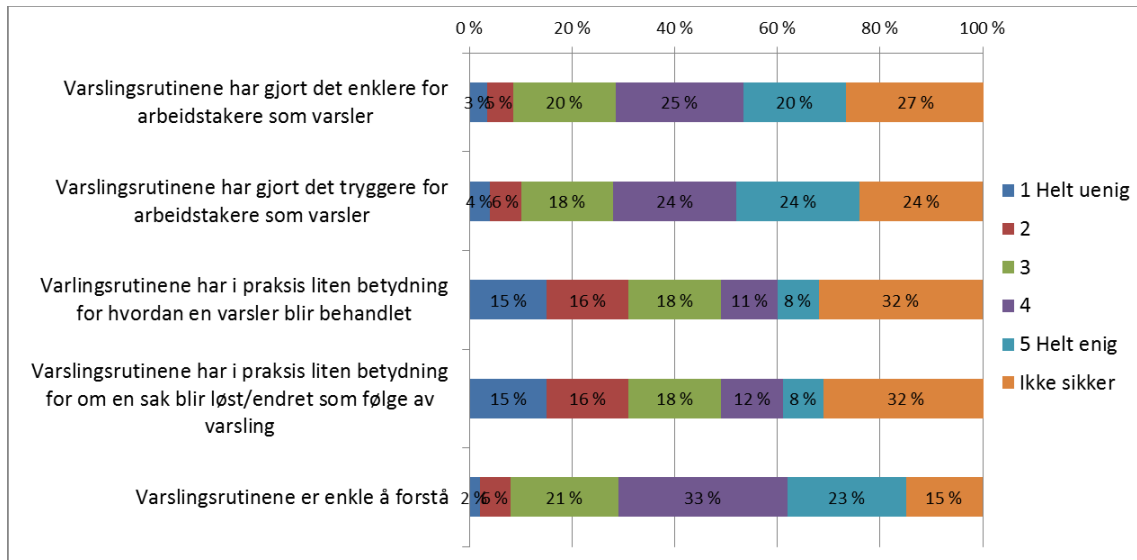
Jeg får ikke nødvendigvis varslene som er sendt til varslingsgruppa, selv om jeg har ansvaret for området. Det er ingen rutine i at de sendes til meg. Dette er problematisk, og jeg mener at jeg bør få informasjon om alle saker som hører til i mitt ansvarsområde.

Det vil heller ikke være noen som har oversikt over hvor mange varslingssaker kommunen har eller har hatt i løpet av en periode. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7.

Ansattes synspunkter på varslingsrutinene

Gjør varslingsrutinene det enklere og tryggere å varsle? Eller har rutinene ingen betydning for hvordan en sak løses i praksis? Er rutinene enkle å forstå? Vi stilte de ansatte i Sandnes kommune disse spørsmålene.

Figur 3.1 «Nå ber vi deg ta stilling til noen påstander om kommunens varslingsrutiner. Basert på dine erfaringer, angi hvor enig eller uenig du er i de ulike påstandene». Prosent. (N = 1520-1531).



- 45 prosent mener at varslingsrutinene har gjort det enklere å varsle.
- 48 prosent mener at varslingsrutinene har gjort det tryggere å varsle.
- 56 prosent mener at varslingsrutinene er enkle å forstå.

Det er litt mindre tro på at varslingsrutinene har betydning for at sakene løses, eller for hvordan varsleren blir behandlet.

- 31 prosent mener at varslingsrutinene har betydning for hvordan en varsler blir behandlet, og for om en sak blir løst/endret.

Som det framgår av figur 3.1, er det en stor andel som svarer «ikke sikker» på de fleste spørsmålene. Forklaringen er trolig at det er mange som selv ikke har erfaring med varslingssaker. Derfor vil det være interessant å se på svarene fra ansatte som har opplevd kritikkverdige forhold og varslet om dem. Litt overraskende viser det seg at andelen «ikke sikker» også er betydelig blant dem som selv har erfaring med én eller flere varslingssaker. Det er heller ingen store forskjeller i hvordan man vurderer de ulike utsagnetene om varslingsrutinene. Det kan imidlertid være verd å merke seg dette:

- Blant dem som varslet, er det en litt høyere andel som er uenige i utsagnet «Varslingsrutinene har i praksis liten betydning for om en sak blir løst/endret som følge av varsling». Varslerne mener altså (i noen grad) at rutinene har betydning for at saken blir løst.
- Det samme mønstret er det på utsagnet «Varslingsrutinene har i praksis liten betydning for hvordan en varsler blir behandlet». Varslerne mener altså (i litt høyere grad) at rutinene har betydning for hvordan en varsler blir behandlet.

Varslingsgruppas sammensetning

Sandnes kommune har hatt en egen varslingsgruppe siden 2008 og har nylig justert sammensetningen i denne gruppa. Denne justeringen innebar blant annet at kommuneadvokaten kom med. Bakgrunnen var behov for juridisk kompetanse.

Habilitet har også vært et tilbakevendende tema i gruppa. Det er for eksempel ikke heldig at en kommunaldirektør med øverste ansvar for ansatte innenfor sitt område også sitter i varslingsgruppa. Dette har det blitt justert på. Som ett av intervjuobjektene sa det:

Varslersaker kan jo ofte være personalsaker, og jeg syntes det ble uryddig at vi skulle ha de samme saksbehandlerne.

Ett annet intervjuobjekt var opptatt av at varslingsgruppa måtte være 1) kompetent, 2) uavhengig, 3) partssammensatt og 4) forankret i toppledelsen.

Det virker som om man nå har kommet fram til en fornuftig sammensetning av varslingsgruppa. Vi har derfor ingen (nye) anbefalinger når det gjelder selve sammensetningen.

Vurderinger og anbefalinger

I dette kapittelet har vi blant annet undersøkt etiske retningslinjer og rutiner for varsling i Sandnes kommune. Nedenfor oppsummerer vi våre vurderinger og anbefalinger:

- Det er et godt pedagogisk grep å koble varslingsrutinene til verdier, etiske retningslinjer og det mer praktiske HMS-arbeidet.
- De etiske retningslinjene og rutinene for varsling er et omfattende dokument som det kan være vanskelig å sette seg inn i for den enkelte medarbeider. Det er behov for forenkling eller kortversjoner.
- Ytringer begrenses av lojalitetsplikt. Skillet mellom ytringer (vernet i Grunnloven) og varsling (vernet i arbeidsmiljøloven) kan være vanskelig. Beskrivelsen av lojalitetsplikten og forholdet mellom ytringer og varsling i varslingsrutinene er uklar og kan føre til usikkerhet.
- Egne forhold (altså som kun gjelder den arbeidstakeren som melder fra) regnes vanligvis ikke som varsling. Dette er uklart beskrevet i varslingsrutinene og kan gi grunnlag for misforståelser.
- Forskjellen på avvik og varsling bør framgå enda tydeligere. Det vil trolig være lurt å ha en diskusjon om dette skillet ute på arbeidsplassene i forbindelse med at det iverksettes et nytt avvikssystem.
- Blant ledere, tillitsvalgte og verneombud er det gode erfaringer med faktaundersøkelser.

- Det finnes ingen rutiner for å undersøke om varslere blir utsatt for gjengjeldelse i ettertid. Det bør kanskje diskuteres om – og hvordan – varsleren skal følges opp en stund etter at selve varslingssaken er avsluttet.
- Verneombudenes rolle er omtalt på en svært uklar måte. Her trengs det større rolleforståelse og et bedre system for at verneombudene faktisk kan gjøre den oppgaven de er satt til.
- Det er mange varslingskanaler, noe som er positivt. Men nødvendig informasjon kan forsvinne på veien eller bli parkert på et sidespor. Det bør trolig bli større bevissthet rundt konsekvensene av å ha mange varslingsmottakere.

Kapittel 4 Ytringsklima

Ytringsklimaet på arbeidsplassen har betydning for hvor lett eller vanskelig det er å ta opp saker man opplever som problematiske. Som et utgangspunkt kan vi definere et velfungerende ytringsklima som mulighetene for å si ifra om bekymringer til leder og kollega uten å bli straffet for det (Trygstad 2010). Jobber man i et arbeidsfellesskap der det er praksis for å diskutere ulike sider ved oppgaveløsningen, tjenestene, produksjonen eller arbeidsmiljøet, vil det trolig også være enklere å stille de kritiske spørsmålene ved måten oppgaver løses på, eller hvordan kvaliteten på arbeidsmiljøet er. I dette kapitlet skal vi undersøke ulike sider ved ytringsklimaet – aksepten for både interne og eksterne ytringer i Sandnes kommune.

Hva er ytringsklima?

I sin varslingsveileder framhever Arbeidstilsynet at det er «arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i virksomheten. Arbeidsgiver skal aktivt bidra til at ytringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid.» Eggen argumenterer for at idealet om et godt arbeidsmiljø innebærer at ytringsklimaet er slik at konfliktfylte varslingssituasjoner ikke oppstår (Eggen 2009).

Ytringsklima er å betrakte som en vesentlig bestanddel i en virksomhets organisasjonskultur (Skivenes & Trygstad 2006; Ethics Resource Center 2005). Svært kort definert er et godt ytringsklima å forstå som at man kan si ifra om bekymringer til leder og kollega uten å bli straffet for det. Mer punktvis kan det operasjonaliseres som (Skivenes & Trygstad 2010; Trygstad 2010:80):

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

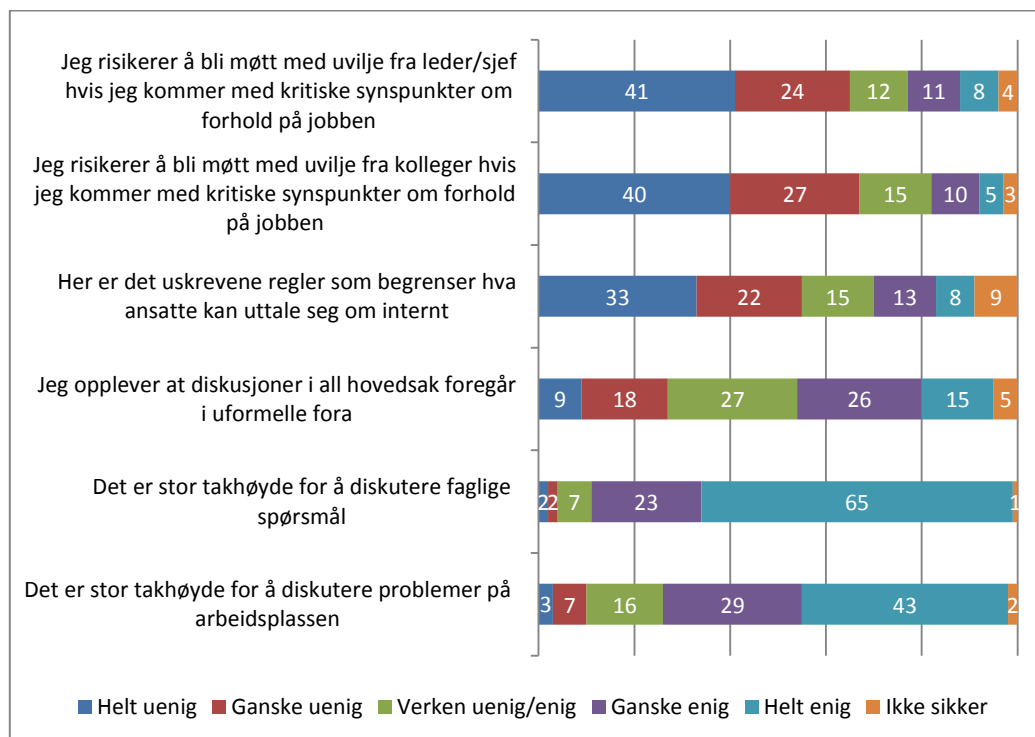
Ytringsklima refererer ikke til et bestemt nivå eller omfang av diskusjoner som føres på en arbeidsplass, men er snarere å forstå som en dynamisk størrelse som trenger å dyrkes og ivaretas (Skivenes & Trygstad 2006). Som arbeidsgivernes representanter har ledere det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for et godt ytringsklima. Men også

tillitsvalgte, verneombud og arbeidstakere har en klar medvirkningsplikt til å skape et klima der det å ta opp kritikk håndteres på en forsvarlig måte.

Hvordan er takhøyden?

Forskning viser at klima for både interne og eksterne ytringer varierer fra arbeidsplass til arbeidsplass. På store arbeidsplasser, som kommuner er eksempler på, kan det være store forskjeller fra en sektor eller et tjenesteområde til et annet (Skivenes & Trygstad 2012; Trygstad 2014). I spørreundersøkelsen har vi stilt en rekke spørsmål som er ment å måle ulike sider ved ytringsklimaet i Sandnes kommune. Disse spørsmålene er ikke besvart av dem som er del av rådmannens stab.

Figur 4.1 Påstander knyttet til ytringsklima. Prosent. Lavest N = 1971.



Arbeidstakere i Sandnes kommune risikerer i relativt liten grad å bli møtt med uvilje fra leder/sjef eller kolleger hvis de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben, henholdsvis 19 og 15 prosent er ganske eller helt enige i de to første påstandene. I en undersøkelse fra 2013 til et representativt utvalg av norske arbeidstakere ble de samme spørsmålene stilt. Da var andelen som sa seg helt eller ganske enige, noe høyere når det gjaldt uvilje fra leder/sjef (26 prosent), men noe lavere når det gjaldt uvilje fra kolleger (11 prosent) (Trygstad 2014:90).

Figur 4.1 viser også at godt over halvparten er uenige i påstanden om at det er uskrevne regler som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt. Andelen som er ganske eller helt enige, er drøye to av ti.

Det er en stor andel som er ganske eller helt enige i at diskusjoner i all hovedsak foregår i uformelle fora, drøye fire av ti, mens knappe tre av ti er helt eller ganske uenige. Her er det imidlertid mange som svarer at de er verken enige eller uenige (27 prosent). Sist, men ikke minst viser figur 4.1 at flertallet er ganske eller helt enige i at det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål (88 prosent), og det er også et klart flertall som er ganske eller helt enige i at det er stor takhøyde for å diskutere problemer på arbeidsplassen (72 prosent).

Det er imidlertid noen gjennomgående og signifikante forskjeller knyttet til hva ledere og øvrige ansatte svarer.⁴ Ledere vurderer de ulike påstandene knyttet til ytringsklimaet som bedre enn hva andre ansatte gjør. Den største forskjellen finner vi i påstanden «Det er stor takhøyde for å diskutere problemer på arbeidsplassen», der 69 prosent av dem som ikke er ledere, svarer at de er ganske eller helt enige, mens den tilsvarende andelen blant ledere er 83 prosent.

Når det gjelder tjenesteområde, er forskjellene mindre gjennomgående, men ansatte i oppvekst barn og unge er i signifikant mindre grad⁵ enige i påstanden «Jeg opplever at diskusjoner i hovedsak foregår i uformelle fora» (28 prosent versus 41 prosent i gjennomsnitt).

Når det gjelder påstanden «Her er det uskrevne regler som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt», er det ansatte i kommunale foretak som har sagt seg mest enige (28 prosent er ganske eller helt enige). Ansatte i organisasjon befinner seg i den andre enden av skalaen, her er den tilsvarende andelen 12 prosent.⁶

Hva med eksterne ytringer?

Arbeidstakeres ytringsrett har et sterkt rettslig vern i Norge. Den er beskyttet i Grunnloven § 100 og i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10. Ny § 100 trådte i kraft i 2004 og har styrket ansattes ytringsfrihet. I stortingsmeldingen (St.meld. nr. 26 (2003-2004)) står det blant annet å lese:

«Mens dagens grunnlovsbestemmelse her bare gir vern mot inngrep fra det offentlige, legger kommisjonen opp til at den nye bestemmelsen også omfatter vern mot privates inngrep i ytringsfriheten, for eksempel arbeidsgiveres innskrenkning av ytringsfriheten overfor sine arbeidstakere.» (s. 14)

Ut av lovbestemmelsene og forarbeidene kan man argumentere for at det er *begrensninger* i ansattes ytringsrett som skal begrunnes – og ikke motsatt. I stortingsmeldingen påpe-

⁴ Signifikante på 1-prosentnivå.

⁵ Signifikant på 5-prosentnivå.

⁶ Signifikant på 1-prosentnivå.

kes det at de som sitter på spesialkunnskap på områder som diskuteres og debatteres, bør kunne ytre seg i media (ibid.). Sivilombudsmannen slår etter endringene fast at Grunnlovens § 100 gir et sterkere vern av ansattes yringsfrihet enn EMK, og at: «Grensen for ansattes yringsfrihet følger nå direkte av en tolkning av Grunnloven, og det må antas at ansattes yringsfrihet er utvidet etter endringen i 2004» (Trygstad 2014:187).⁷ Videre framheves det at offentlig ansattes yringsrett er særlig viktig, fordi de forvalter fellesskapets ressurser. Like fullt har Sivilombudsmannen i årsmeldingene for 2013 og 2014 uttrykt bekymring for utviklingen i offentlig sektor (Trygstad 2015). Sivilombudsmannen uttalte i 2015 blant annet følgende:

«Fra klagebehandlingen ser vi at det offentlige på ulike måter innskrenker de ansattes rett til å ytre seg offentlig. Dette skjer blant annet gjennom interne etiske retningslinjer og mediereglement eller ved tjenstlige tilrettevisninger og ordensstraff. Det offentlige har i mange saker krevd for stor lojalitet fra de ansatte i strid med yringsfriheten.» (Sivilombudsmann Aa.T. Falkanger)⁸

Vi har spurt en sentral plassert informant i Sandnes kommune om hvordan hun vil vurdere yringsfrihetens kår i kommunene. Vi fikk følgende svar:

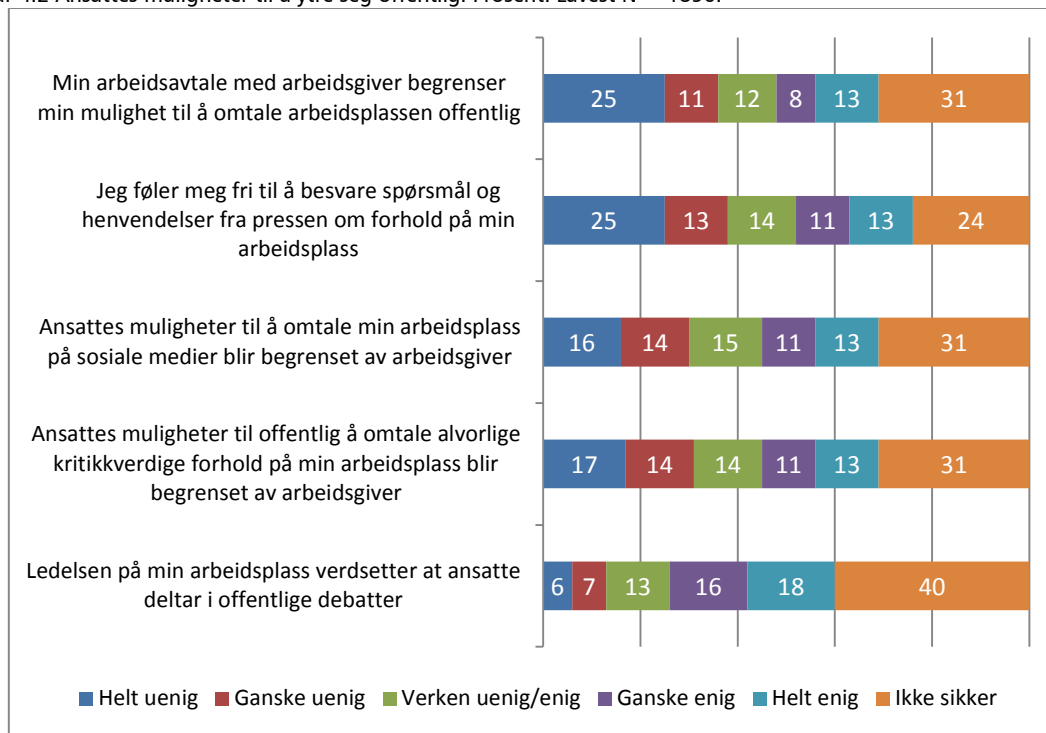
Grunnholdningen har vært at vi skal vektlegge lojalitet. Man skal ikke si noe galt om kommunen. Men det har blitt et skifte. Vår rådmann er opptatt av åpenhet – det lover godt. Tidligere kunne ansatte bli kalt inn på teppet hvis de uttalte seg negativt. Folk er veldig lojale her i kommunen.

I figur 4.2 har vi bedt arbeidstakerne ta stilling til ulike påstander knyttet til eksterne yringer. I spørreskjemaet ble det understreket at vi sikter til yringer som *ikke* bryter lovpålagt taushetsplikt. Ulike undersøkelser viser at norske arbeidstakere er lojale mot jobben og kolleger (Skivenes & Trygstad 2012). For mange vil det derfor være fremmed å kritisere arbeidsplassen sin offentlig. I figur 4.2 gjengir vi totalfordelingen fra Sandnes kommune. Nesten de samme spørsmålene ble stilt i en undersøkelse til et tilfeldig antall norske arbeidstakere i 2014, noe som gir oss muligheten til å sammenlikne svarene (jf. Trygstad 2014:191).

⁷ Somb. Se f.eks. 19. april 2013 (sak 2012/1031)

⁸ <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/sivilombudsmannen-tar-opp-skriftlighet-i-tilsettingssaker-og-ansattes-ytringsfrihet-i-brev-til-kommunal-og-moderiseringsdepartementet-article3608-1555.html>

Figur 4.2 Ansattes muligheter til å ytre seg offentlig. Prosent. Lavest N = 1896.



Dersom vi starter øverst, viser den første påstanden til formelle begrensninger på hva ansatte kan ytre eksternt. Det er 21 prosent som er helt eller ganske enige i at muligheten til å omtale arbeidsplassen offentlig begrenses av arbeidsavtalen, mens 36 prosent er helt eller ganske uenige. 12 prosent svarer at de verken er enige eller uenige, mens så mange som 31 prosent svarer at de ikke er sikre. Dette er en høy andel, og i den omtalte undersøkelsen fra 2014 var den tilsvarende andelen 17 prosent.

Når det gjelder den neste påstanden, «Jeg føler meg fri til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen om forhold på min arbeidsplass», er 38 prosent uenige, mens 24 prosent er enige. Igjen er det en stor andel som svarer at de ikke er sikre (24 prosent), og 14 prosent har ikke gjort seg opp noen bestemt mening om dette. Dette må ses i sammenheng med at mange vil ha en jobb der dette er en lite relevant problemstilling. Vi vet imidlertid fra tidligere undersøkelser at det på en del arbeidsplasser er restriktive reglementer for hvordan henvendelser fra pressen skal håndteres, og særlig i deler av offentlig sektor (Hagen & Trygstad 2007; Byrkjeflot & Angell 2008; Skivenes & Trygstad 2012; Trygstad 2015). Det er rimelig å se dette i lys av at det kun er et begrenset antall ansatte som har jevnlig pågang av journalister som ønsker uttalelser eller informasjon.

Den tredje påstanden omhandler bruk av sosiale medier. Vi ser at 30 prosent er helt eller ganske uenige i at «Ansattes muligheter til å omtale min arbeidsplass på sosiale medier blir begrenset av arbeidsgiver», mens 24 prosent er helt eller ganske enige. Majoriteten av de ansatte har imidlertid svart «verken enig eller uenig» (15 prosent) eller «ikke sikker» (31 prosent).

Svarfordelingen på den fjerde påstanden er til forveksling lik den foregående. Drøye tre av ti er helt eller ganske enige i påstanden «Ansattes muligheter til å offentlig omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen blir begrenset av arbeidsgiver». Noen færre, 24 prosent, har svart at de er ganske eller helt uenige. Igjen er det flest som har svart «verken enig eller uenig» (14 prosent) eller «ikke sikker» (31 prosent).

Den siste påstanden, «Ledelsen på min arbeidsplass verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter», utmerker seg ved en særlig høy andel «ikke sikker» – 40 prosent – og en andel på 13 prosent som har svart «verken enig eller uenig». Av dem som har gjort seg opp en mening, er det imidlertid langt flere som svarer at de er helt eller ganske enige (34 prosent), enn dem som er helt eller ganske uenige (13 prosent).

Det mest slående i figur 4.2 er de store andelene som har svart «ikke sikker». Dette fant vi også i undersøkelsen fra 2014, men andelene «ikke sikker» er likevel langt mer markante i denne undersøkelsen. Det er grunn til å merke seg at så mange enten ikke vet eller er verken enige eller uenige i påstanden som berører mulige begrensninger i arbeidsavtalen. Ellers ser det ut til at ansatte i Sandnes kommune føler seg mer fri til å besvare henvendelser fra pressen, og har en ledelse som i større grad verdsetter at de deltar i den offentlige debatt, enn hva som syntes å være tilfellet blant et tilfeldig utvalg norske arbeidstakere høsten 2013 (Trygstad 2014).

Igjen ser vi at ledere og øvrige arbeidstakere vurderer påstandene i figur 4.2 gjennomgående og signifikant forskjellig.⁹ Størst forskjell finner vi i vurderingene av påstandene «Ansattes muligheter til offentlig å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på min arbeidsplass blir begrenset av arbeidsgiver» og «Jeg føler meg fri til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen om forhold på min arbeidsplass». Det er flere ledere som er uenige i den første påstanden. Når det gjelder frihet til å besvare spørsmål fra pressen, er det flere ledere som sier seg enige. Det sistnevnte henger trolig sammen med at en del ledere kan ha fått delegert et formelt ansvar for å håndtere henvendelser fra pressen i kraft av sitt lederverv.

Er det forskjeller mellom tjenesteområdene?

Her er det signifikante forskjeller etter hvor de ansatte jobber.¹⁰ Ansatte innen skole og organisasjon¹¹ føler i større grad enn ansatte innenfor levekår at det er mulig å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det er også forskjeller knyttet til vurderingen av «Ansattes muligheter til å omtale min arbeidsplass på sosiale medier blir begrenset av arbeidsgiver». Ansatte innen oppvekst barn og unge er de som i størst grad har svart at de er helt eller ganske enige (32 prosent), mens ansatte i teknisk sektor befinner seg i den andre delen av skalaen (12 prosent er enige). Sist, men ikke minst vurderer man også påstanden «Min arbeidsavtale med arbeidsgiver begrenser min mulighet til

⁹ «Ledelsen på min arbeidsplass verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter» og «Jeg føler meg fri til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen om forhold på min arbeidsplass» er signifikante på 5-prosentsnivå, de øvrige på 1-prosentsnivå.

¹⁰ På 5-prosentsnivå.

¹¹ Men her er totalantallet lite, kun 70 personer.

å omtale arbeidsplassen offentlig» noe ulikt, alt etter hvor man arbeider. Hvis vi igjen ser på andelene som har svart at de er helt eller ganske enige, finner vi flest innen kommunale foretak (25 prosent) og færrest innen organisasjon (14 prosent) og skole (15 prosent).

Oppsummering

- Flertallet av arbeidstakere i Sandnes kommune opplever at de kan komme med kritiske synspunkter på forhold på jobben.
- 88 prosent er enige i at det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål.
- 72 prosent mener at det er mulig å diskutere problemer på jobben.
- Lederne har i større grad tro på at det er takhøyde for å diskutere problemer, enn det de øvrige ansatte har.
- To av ti ansatte mener at arbeidsavtalen begrenser muligheten til å omtale arbeidsplassen offentlig.
- 24 prosent er enige i at muligheten til å omtale arbeidsplassen på sosiale medier begrenses av arbeidsavtalen.
- Rundt to av ti mener at arbeidsavtalen begrenser muligheten til å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Andelen er størst blant ansatte i kommunale foretak. Samlet er over 30 prosent ikke sikre på dette.
- Det er stor usikkerhet om ledelsen verdsetter at de ansatte deltar i den offentlige debatten. 40 prosent har svart «ikke sikker», og 13 prosent har svart «verken enig eller uenig».
- Det er generelt større usikkerhet blant ansatte i Sandnes kommune omkring disse spørsmålene enn hva som var tilfellet i en tilsvarende undersøkelse blant et tilfeldig utvalg norske arbeidstakere i 2014.

Kapittel 5 Kritikkverdige forhold og varsling

For at arbeidstakere skal kunne varsle, må de ha vært vitne til, avdekket eller opplevd noe de vurderer som kritikkverdig. Hva som vurderes som kritikkverdig, vil kunne variere fra arbeidsplass til arbeidsplass, mellom arbeidstakere på samme arbeidsplass og ikke minst mellom ansatte og ledere. I forskningslitteraturen defineres kritikkverdige forhold gjerne som handlinger eller forhold som er illegitime, umoralske og/eller ulovlige (Miceli et al. 2008). I dette kapitlet spør vi:

- Hva er omfanget av kritikkverdige forhold?
- Hvem var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet?
- Blir det varslet om kritikkverdige forhold, og til hvem blir det varslet?
- Hva er viktige grunner til at man *ikke* varsler?

Omfang

I forarbeidene til lovbestemmelsene 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 dette: «[...] forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes derved ikke av bestemmelsen.» (vår understrekning, ibid.:50). Det kan likevel være ulike oppfatninger av hva som er kritikkverdig. Praksiser og handlinger som framstår som uhørt i én kontekst, kan i andre sammenhenger bare oppfattes å være sære, men akseptable (Skivenes & Trygstad 2007). Oppfattelser av kritikkverdige forhold vil også til en viss grad være relatert til bransje, selv om noen forhold er mer allmenngyldige, som å stjele, motta bestikklser eller begå korrupsjon. I mindre konkrete saker kan det oppstå dilemmaer knyttet til *når* man kan definere noe som kritikkverdig – eller uetisk, illegitimt, umoralsk eller ulovlig. Hvor går eksempelvis grensen mellom forsvarlig og uforsvarlig pleie? Forskningen er imidlertid samstemt om én ting: Definisjonen som legges til grunn, bør være vid (jf. Brown et al. 2008; Miceli et al. 2008; Brown et al. 2014). I undersøkelsen har vi bedt respondentene ta stilling til følgende spørsmål:

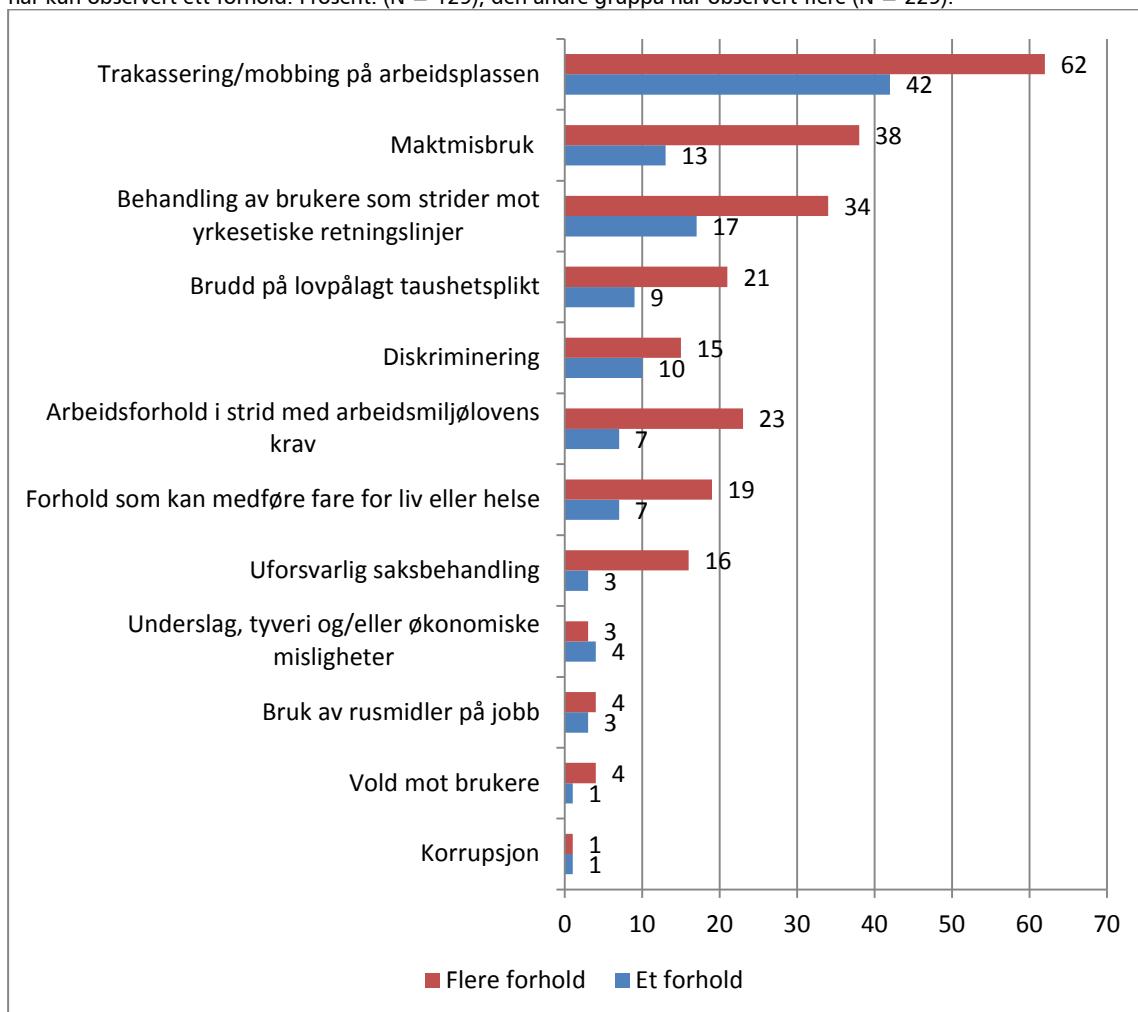
«Har du i løpet av de siste 12 månedene vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen din som burde være stoppet? Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser.»

Ser vi utvalget under ett, svarer 19 prosent at de har opplevd dette én (7 prosent) eller flere ganger (12 prosent), 71 prosent svarer «nei», mens 10 prosent svarer «vet ikke». Det er ikke signifikante forskjeller mellom ledere og ansatte, men det er en klar tendens til at tillitsvalgte i større grad enn andre har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste tolv månedene: 10 prosent har svart «én gang», mens 22 prosent har svart «flere ganger». Vi finner ikke samme forskjell mellom verneombud og andre. Ser vi på omfanget av kritikkverdige forhold og tjenestested, framgår omfanget som størst i kultur og byutvikling. Her har 30 prosent svart «én gang» (11 prosent) eller «flere ganger» (19 prosent). Dernest følger levekår, der 7 prosent har svart «én gang», mens 17 prosent har svart «flere ganger». I den motsatte enden av skalaen finner vi ansatte i skole, økonomi og organisasjon.

Hva dreier det seg om?

De som har svart at de i løpet av de siste tolv månedene har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde være stoppet, fikk spørsmål om hva forholdet eller forholdene gjaldt. I figur 5.2 ser vi at trakassering eller mobbing på arbeidsplassen er det mest vanlige. De arbeidstakerne som har svart at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd flere kritikkverdige forhold, har maktmisbruk som nummer to, tett etterfulgt av behandling av brukere som strider mot yrkesetiske retningslinjer. Også de som kun har erfart ett forhold, har disse tre på topp. Men her er rekkefølgen litt annerledes: Behandling av brukere som strider mot yrkesetiske retningslinjer, er nummer to og maktmisbruk nummer tre. Svært få har svart korrupsjon, men vi ser altså at også dette har forekommet.

Figur 5.1 Oversikt over hva arbeidstakere har erfart av kritikkverdige forhold de siste tolv månedene. Den ene gruppa har kun observert ett forhold. Prosent. (N = 129), den andre gruppa har observert flere (N = 229).



På grunn av et relativt lite antall saker har vi ikke mulighet til å bryte ned på tjenestested, men sammenliknet med funn i andre undersøkelser, er forekomsten av mobbing og trakassering på arbeidsplassen svært høy. I 2010 var den tilsvarende andelen blant ansatte i kommunal sektor 22 prosent (Trygstad 2010). I sin rapport *Forvaltningsrevisjon av etikk* skriver Rogaland Revisjon at de i 2008 og i 2013 fant at 17 prosent hadde observert «mobbing, trakassering eller diskriminering».¹² Våre intervjuer med ledere, tillitsvalgte og verneombud bekrefter at omfanget av trakassering er stort. En kommenterer dette slik:

Jeg synes det stadig blir flere saker. Om det er fokus på varsling, eller om det er medieskriveriene eller flere kritikkverdige forhold som skjer, det vet jeg ikke. Men vi ser at saker som handler om mobbing og trakassering, er godt avisstoff. Det kan påvirke slik at flere sier fra. Det er positivt, men da må vi klare å håndtere disse sakene.

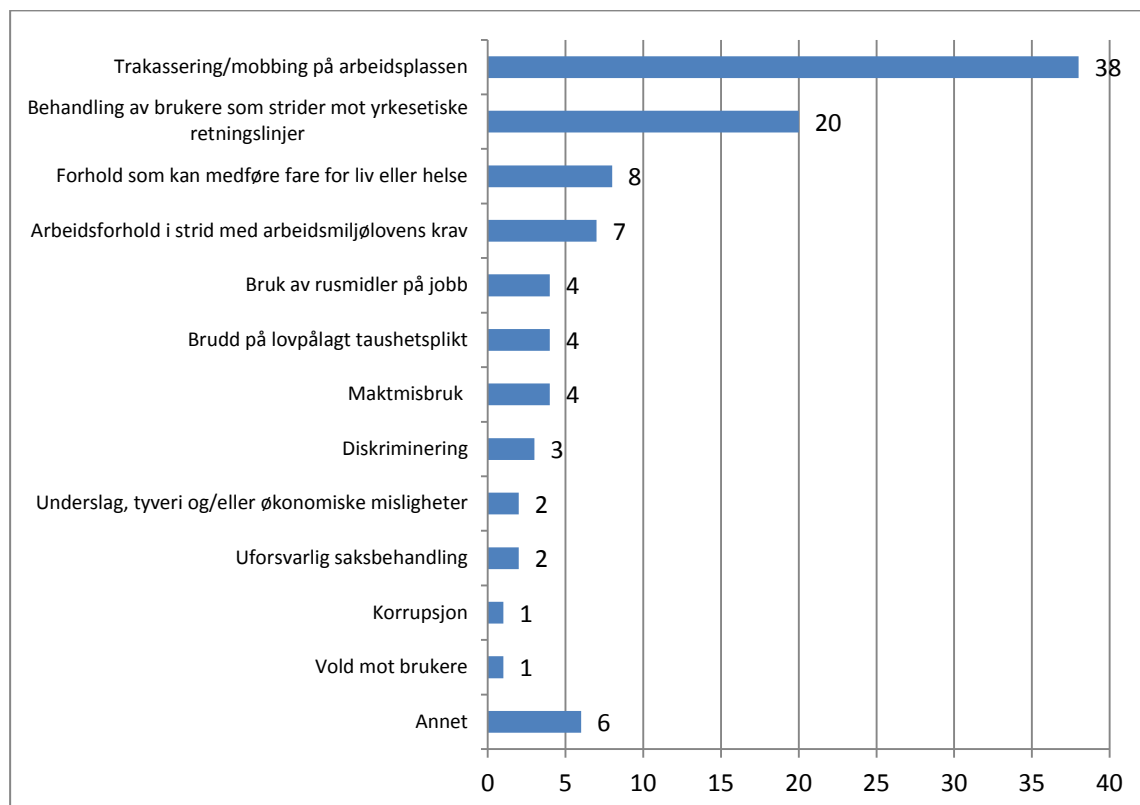
¹² Dette gjelder observasjoner «i løpet av året».

Det er også flere av våre informanter som mener det kan være vanskelig å skille trakasseringssaker fra andre saker, eksempelvis personalsaker. Dette er ikke arbeidstakere i Sandnes kommune alene om. I en undersøkelse fra 2014 fant vi at både ledere og tillitsvalgte mener dette er blant de vanskeligste sakene å få i fanget, fordi det vil være ulike terskler for hva som oppfattes som trakassering og ikke, og fordi trakasseringssaker også kan være grunnet i en personalsak (Trygstad et al. 2014).

Ble det varslet om kritikkverdige forhold?

De som har svart at de de siste tolv månedene har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde være stoppet, fikk spørsmål om de varslet om det eller de kritikkverdige forholdene. Samlet svarer 46 prosent «ja» på dette. Som vi kommer tilbake til i kapittel 6, er dette en lav andel sammenliknet med det vi finner i andre studier (Skivenes & Trygstad 2012; Trygstad & Ødegård 2014). Varslingsfrekvensen er høyest blant ansatte i skole, og lavest blant dem i oppvekst barn og unge (57 versus 39 prosent). En drøy halvpart (53 prosent) varslet alene, mens de øvrige varslet sammen med andre. I figur 5.1 så vi at trakassering er det hyppigst erfarte kritikkverdige forholdet. I figur 5.2 ser vi at det også varsles mest om saker som omhandler trakassering eller mobbing på arbeidsplassen.

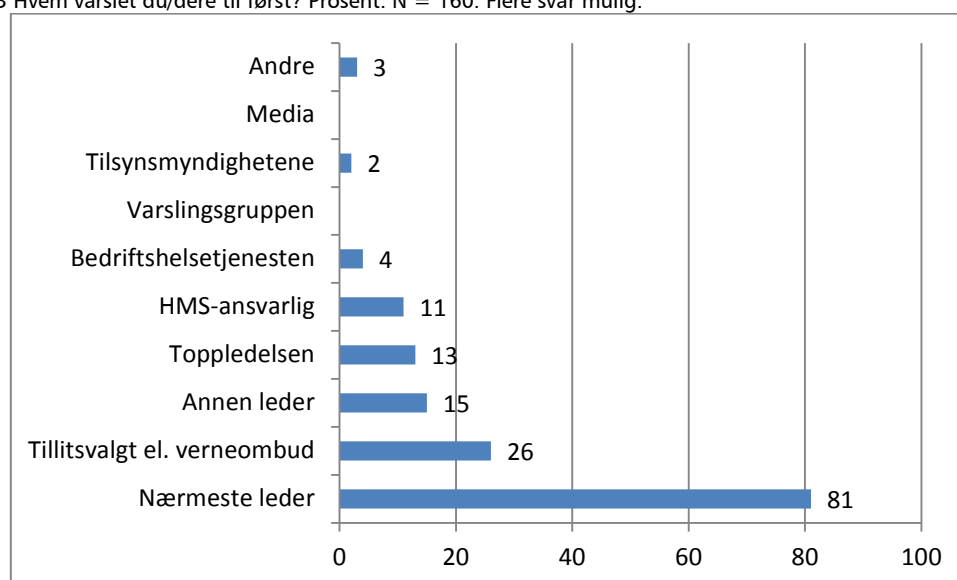
Figur 5.2 Varslede forhold de siste tolv månedene. Prosent. N = 159.



38 prosent har varslet om trakassering eller mobbing på arbeidsplassen de siste tolv månedene. Dernest følger behandling av brukere som strider mot yrkesetiske retningslinjer. Så er det ganske stor avstand ned til det tredje og det fjerde hyppigst varslede temaet, forhold som kan medføre fare for liv og helse (8 prosent), og arbeidsforhold som er i strid med arbeidsmiljølovens krav (7 prosent). Vi ser at det også er 1 prosent som har varslet om vold mot brukere og korrupsjon, selv om det er få som varsler om denne type saker. Det er også få som har sagt at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd dette i løpet av de siste tolv månedene.

I figur 5.3 ser vi hvem arbeidstakerne i Sandnes kommune har varslet til. Fordelingen underbygger funn fra en rekke andre studier om at norske arbeidstakere følger tjenestevei når de varsler – de varsler fortrinnsvis til nærmeste leder først.

Figur 5.3 Hvem varslet du/dere til først? Prosent. N = 160. Flere svar mulig.



Rundt åtte av ti varslet først til sin nærmeste leder, dernest følger varsling til tillitsvalgte eller verneombud (26 prosent), etterfulgt av annen leder (16 prosent) og toppledelsen (14 prosent). Det er ingen i denne undersøkelsen som har varslet til varslingsgruppa eller til media, men 11 prosent har varslet til HMS-ansvarlig, 4 prosent til bedriftshelsetjenesten og 1 prosent til tilsynsmyndighetene. Vi har også en gruppe på 3 prosent som har varslet «andre» først. Her nevnes blant annet medarbeiderundersøkelsen som en varslingskanal.

Figur 5.3 viser at ingen i utvalget har varslet media, og svært få har varslet direkte til varslingsgruppa. En informant i kommunen sier det slik:

Varslingsgruppa har så langt fått lite henvendelser. Vi jobber nå med nye løsninger gjennom datasystemet, slik at varsling kan legges inn på et særskilt område. I dag er koordineringa av sakene en utfordring. Vi må sørge for at vi får en skikkelig registrering av innkomne saker, det skjer ikke i stor nok grad i dag, det er løse ark i en del tilfeller.

Hvordan ble det siste varselet fremmet?

Sandnes kommune har ingen formalkrav knyttet til hvordan et varsel skal fremmes. I rutinene står det: «Det kan varsles på følgende måter:

- Kontakt muntlig eller skriftlig med den det skal varsles til.
- Benytt skjema for varsling av kritikkverdige forhold (varsler bestemmer mottaker)»¹³

I spørreundersøkelsen har vi spurt hvordan arbeidstakerne fremmet sitt siste varsel. Her framgår følgende:

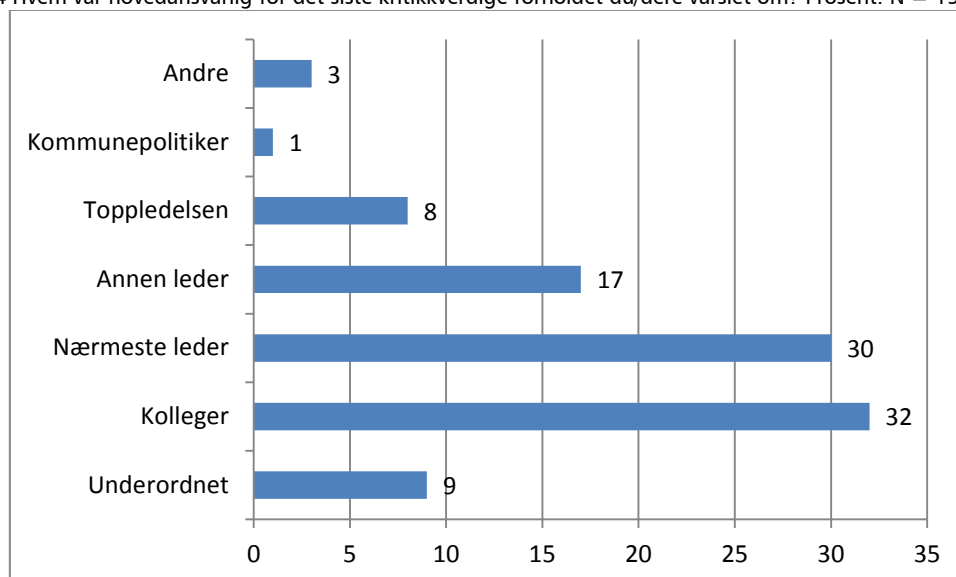
- 6 prosent varslet anonymt.
- 24 prosent varslet muntlig, men ba om at identiteten skulle skjules utad.
- 6 prosent varslet skriftlig, men ba om at identiteten skulle skjules utad.
- 64 prosent varslet åpent skriftlig eller muntlig.

Av dem som varslet anonymt eller konfidensielt, svarer 65 prosent at identiteten ble holdt skjult gjennom hele prosessen. 25 prosent valgte etter noe tid å stå åpent fram, mens 13 prosent ble ufrivillig identifisert. Det vil kunne være vanskelig å håndtere varsler som er fremmet anonymt eller konfidensielt, men det er likevel svært viktig at man ikke avslører varsleren dersom han eller hun ønsker at identiteten skal være skjult.

Hvem var ansvarlig?

Vi stilte også spørsmål om hvem som var hovedansvarlig for det siste kritikkverdige forholdet det ble varslet om.

Figur 5.4 Hvem var hovedansvarlig for det siste kritikkverdige forholdet du/dere varslet om? Prosent. N = 156.



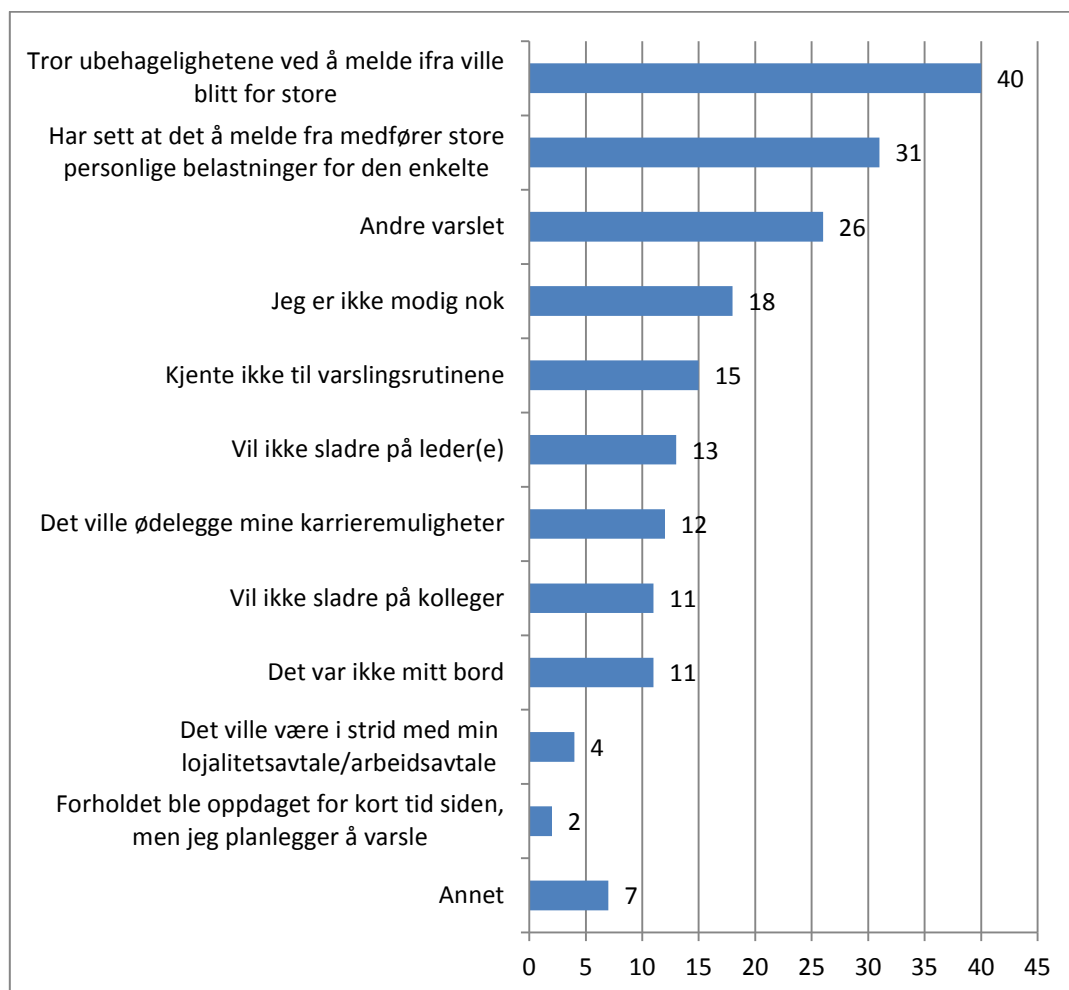
¹³ Ethiske retningslinjer og varslingsrutiner, s. 13.

Kolleger og nærmeste leder er de som hyppigst nevnes som ansvarlige for det kritikkverdige forholdet det sist ble varslet om. Dernest følger annen leder (17 prosent), underordnet (9 prosent) og toppledelsen (8 prosent). Svært få – kun 1 prosent – har oppgitt kommunepolitikere som hovedansvarlige, mens 3 prosent har svart «andre». I denne gruppa finner vi blant annet brukere og annen institusjon utenfor kommunen.

Hvorfor varsler man ikke?

54 prosent av dem som i løpet av de siste tolv månedene har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, har unnlatt å varsle om det. Vi vet fra andre undersøkelser at en viktig grunn til å unnlate å varsle er frykt for represalier (Skivenes & Trygstad 2012; Trygstad et al. 2014), så også i Sandnes kommune. Det framgår av figur 5.5.

Figur 5.5 Hvorfor unnlot arbeidstakerne å varsle om det siste kritikkverdige forholdet? Flere svar mulig. Prosent. N = 187.

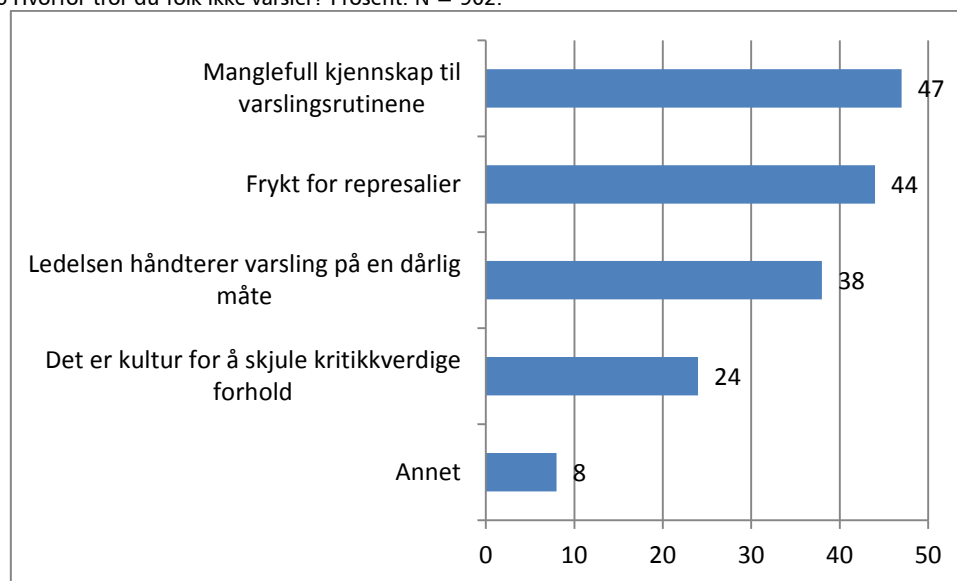


Fire av ti begrunner sin taushet med at de tror ubehagelighetene ville blitt for store dersom de hadde varslet. Dernest ser vi at om lag tre av ti svarer at de har sett at det å melde fra medfører store personlige belastninger for den enkelte. Nok en gang er dette funn som skiller seg fra det vi har registrert i andre undersøkelser. I en undersøkelse fra 2010 var de tilsvarende andelene for kommunal sektor henholdsvis 26 og 22 prosent (Trygstad 2010, nye analyser, ikke-publiserte tall).

Uavhengig av om man faktisk har vært vitne til noe kritikkverdig eller ei, har alle fått spørsmål om de tror ansatte i Sandnes kommune unnlater å varsle. En ganske stor andel svarer bekreftende på dette – 49 prosent. Denne andelen er ikke veldig forskjellig fra den andelen arbeidstakere som faktisk har unnlatt å varsle (54 prosent). Vi finner ingen særskilte forskjeller som kan relateres til tjenestested, men det er en tendens til at ledere i noe mindre grad tror at arbeidstakerne unnlater å varsle, sammenliknet med hva andre ansatte svarer (44 versus 50 prosent svarer «i stor grad» eller «i noen grad»).

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 i Sandnes kommune?» Svarfordelingen kan leses ut av figur 5.6.

Figur 5.6 Hvorfor tror du folk ikke varsler? Prosent. N = 902.



Det som de ansatte tror er den viktigste grunnen til underrapportering av varslingssaker, er mangelfull kjennskap til varslingsrutinene (47 prosent). Nesten like mange (44 prosent) tror at det skyldes frykt for represalier. Det at ledelsen håndterer varsling på en dårlig måte, trekkes fram av 38 prosent, mens en kultur for å skjule kritikkverdige forhold er noe 24 prosent mener kan være grunnen. Endelig er det 8 prosent som svarer «annet». Her var det muligheter for å fylle inn egne tekstsvar. Her er noen eksempler:

«Misforstått lojalitet», «Det medfører en del 'opplegg' som en ikke nødvendigvis ønsker å bli del i, og en må stå for det en varsler om.», «Uvitenhet. Manglende opplæring

og definisjon på hva som skal varsles.», «Mange mener nok at noen andre kan varsle» og «Ønsker ikke å bli involvert/gi seg til kjenne».

Også en av våre intervjuede informanter tror det er en underrapportering av varslingsaker:

Vi har flere eksempler på at det er vanskelig å få folk til å stå fram som varsler. Det har med kulturen å gjøre, vi har en jobb å gjøre når det gjelder takhøyde og aksept.

Vi har undersøkt om de som varsler eller ikke varsler, har noen spesielle kjennetrekke knyttet til kjønn, alder, ansiennitet, utdanning, om man jobber deltid eller heltid, om man har lederansvar, er tillitsvalgt og om man har kjennskap til rutiner, for å nevne noe. Overraskende nok finner vi ingen sammenhenger mellom disse variablene og tilbøyeligheten til å varsle eller la være. Vi har heller ikke funnet systematiske forskjeller som kan tilskrives tjenestested.

Oppsummering

- Trakassering/mobbing på arbeidsplassen er det mest vanlige kritikkverdige forholdet. Blant ansatte som har opplevd flere kritikkverdige forhold, svarer hele 62 prosent at mobbing og trakassering er blant disse.
- Maktmisbruk og behandling av brukere som strider mot yrkesetiske retningslinjer, kommer også høyt opp på lista over kritikkverdige forhold i kommunen.
- Totalt er det 46 prosent – altså under halvparten – av dem som har opplevd ett eller flere kritikkverdige forhold, som har varslet.
- 38 prosent har varslet om trakassering eller mobbing på arbeidsplassen de siste tolv månedene. 20 prosent varslet om behandling av brukere som strider mot yrkesetiske retningslinjer.
- Hyppigheten av varsling er mindre blant de ansatte i Sandnes kommune enn blant informantene i andre undersøkelser.
- Varslingsaktiviteten er høyest blant de ansatte i skole.
- Det store flertallet – 81 prosent – varsler til nærmeste leder (altså i linja).
- Ubehageligheter og personlig belastning er de viktigste årsakene til at de ansatte ikke har varslet om kritikkverdige forhold.

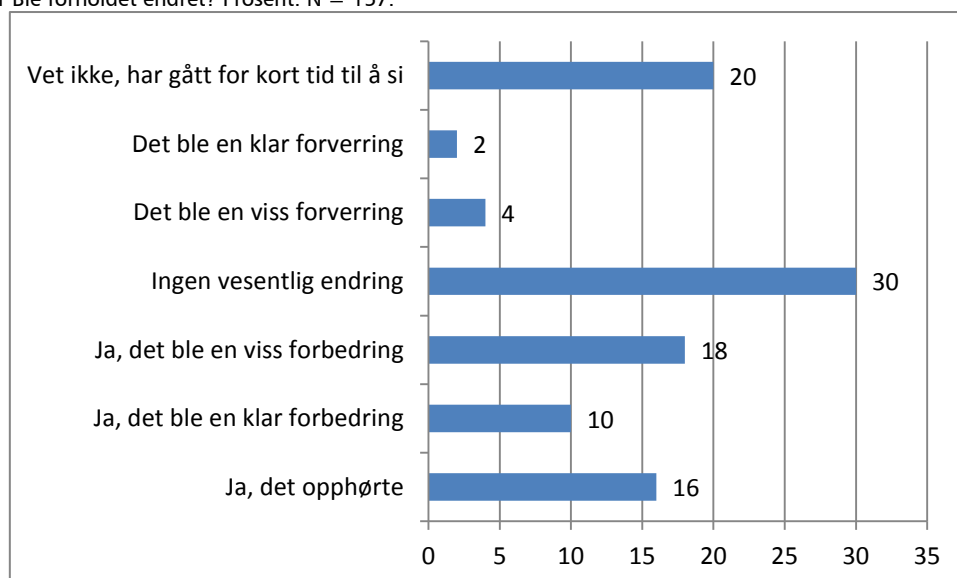
Kapittel 6 Håndtering

I dette kapitlet skal vi undersøke hva som skjer med saken det varsles om, og hva som skjer med arbeidstakerne som varsler. Forskning viser at det er mer effektivt å varsle i Norge enn i andre land, og varsler straffes i mindre grad enn det det rapporteres om i internasjonale studier (Trygstad et al. 2014). Men heller ikke i Norge er det risikofritt. Vi skal imidlertid starte med å se på varslingseffektiviteten.

Hvor effektivt er det å varsle?

Det å observere et kritikkverdig forhold har gjerne en negativ effekt på den som er vitne til det, avdekker det eller observerer det (Miceli et al. 2012). Forskning viser imidlertid at den negative effekten blir nøytralisert dersom det kritikkverdige forholdet opphører eller endres til det bedre, eller dersom observatøren tror det endres til det bedre. De arbeidstakerne som har sagt at de har varslet, har fått spørsmål om det kritikkverdige forholdet ble endret. I figur 6.1 ser vi svarfordelingen.

Figur 6.1 Ble forholdet endret? Prosent. N = 157.



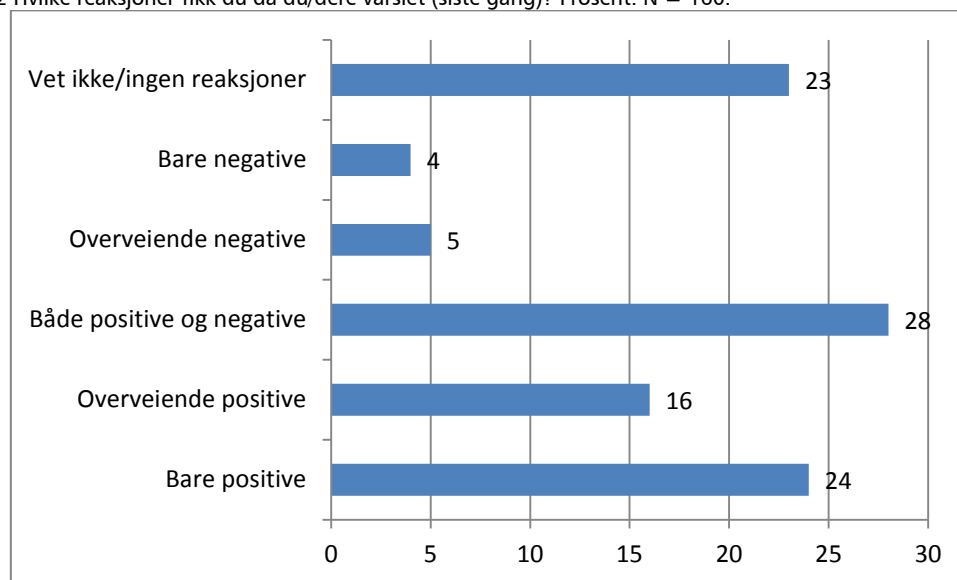
Ser vi hele utvalget under ett, svarer 44 prosent at forholdet opphørte, eller at det ble en klar forbedring eller en viss forbedring. 30 prosent svarer at det ikke skjedde noen vesentlige endringer, mens 6 prosent svarer at det skjedde en viss eller klar forverring. En-

delig svarer 20 prosent at det har gått for kort tid siden de varslet, og at de derfor ikke vet. Det er noen forskjeller knyttet til om man har en lederrolle, er tillitsvalgt eller verneombud. 51 prosent av lederne svarer at det ble en viss forbedring eller opphørte helt, sammenliknet med 42 prosent av de øvrige. Ser vi på ansatte som er tillitsvalgte eller verneombud, svarer 59 prosent at det hjalp på en eller annen måte å varsle, sammenliknet med de øvrige – 38 prosent. Vi finner ingen forskjeller som kan knyttes til om arbeidstakerne varslet alene eller sammen med andre. Når det gjelder tjenestested, er utvalget for lite til at det er forsvarlig å bryte ned slik.

Hva med arbeidstakerne som varsler?

Vi har sett at i underkant av halvparten av dem som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste tolv månedene, har varslet om dette. Det er også prosentvis flest som har varslet om saker som går på trakassering eller mobbing på arbeidsplassen. I dette avsnittet skal vi se på hvordan det går med arbeidstakerne som varsler. Vi har ganske enkelt spurt varslerne om hvilke reaksjoner de fikk da de varslet siste gangen. Figur 6.2 viser svarfordelingen.

Figur 6.2 Hvilke reaksjoner fikk du da du/dere varslet (siste gang)? Prosent. N = 160.



Dersom vi slår sammen dem som har fått positive reaksjoner, får vi en andel på 40 prosent. Nesten like mange (28 prosent) har fått blandede reaksjoner, mens 9 prosent har fått overveiende eller bare negative reaksjoner. Det er også 23 prosent som svarer «vet ikke» eller at de ikke har fått noen reaksjoner på sitt siste varsel.

Andelen som har fått positive reaksjoner, er lavere enn hva vi finner i andre undersøkelser. I undersøkelsen fra 2010 (Trygstad 2010) svarte 67 prosent av de ansatte i kommunal sektor det samme, og i undersøkelsen fra 2013 (Trygstad & Ødegård 2014)

var andelen 48 prosent. Derimot er andelen som svarer at de ble sanksjonert (fikk negative reaksjoner), omtrent den samme som i de to nevnte undersøkelsene.

I utgangspunktet kunne man tro at det var tryggere å varsle sammen med kolleger. Vi finner imidlertid ingen tegn som tyder på at de som har varslet sammen, i større grad mottar positive reaksjoner enn de som har varslet alene. Videre ser det ikke ut til å ha noen nevneverdig betydning om den som varsler, er leder eller tillitsvalgt/verneombud. Igjen minner vi om at utvalget er så lite at det ikke lar seg bryte ned på tjenestested. De som har svart at de fikk overveiende eller bare negative reaksjoner, fikk spørsmål om hvorvidt reaksjonene har vært så negative at de har vurdert å søke vern mot gjengjeldelse. Av de 57 som har svart på spørsmålet, har 29 svart «nei», ni har svart «ja» eller «vet ikke», mens 19 stykker svarer at de ikke er kjent med bestemmelsene som skal gi vern mot gjengjeldelse. I kapittel 6 kommer vi tilbake til dette.

Reaksjoner mot den ansvarlige?

Hva så med den, eller de, som var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet, hvilke reaksjoner fikk vedkommende? Mer presist spurte vi: Vil du si at reaksjonene mot den ansvarlige for det varslede forholdet var i tråd med alvorlighetsgraden? Her er utvalget ganske delt. Samlet svarer de slik:

- i stor grad: 26 prosent
- i noen grad: 21 prosent
- verken eller: 22 prosent
- i liten grad: 19 prosent
- ikke i det hele tatt: 12 prosent

Varsle igjen?

Er det da slik at arbeidstakere som allerede har varslererfaring, ville varslet igjen dersom hun eller han kom i en tilsvarende situasjon? Majoriteten svarer «ja» på dette, 47 prosent svarer at det er overveiende sannsynlig, og ytterligere 35 prosent svarer at det er ganske sannsynlig. 8 prosent svarer at det er lite sannsynlig (5 prosent) eller overveiende usannsynlig (3 prosent). 10 prosent er usikre. Her er funnene i tråd med hva vi finner i andre undersøkelser.

Sandnes sammenliknet med andre

I løpet av de siste ti årene har det blitt gjennomført flere undersøkelser om varsling i Norge. Samtlige undersøkelser har vært kartlegging og analyser av selvrapportert varsling og varslingens konsekvenser, som i Sandnes kommune. Utgangspunktet for analy-

sene er dermed at det er arbeidstakere som selv svarer på om de har opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen eller ikke. Videre er samtlige utvalgsundersøkelser med ulike nedslagsfelt. Noen studier har vært rettet mot norske arbeidstakere på tvers av sektorer og bransjer. Andre er konsentrert mot utvalgte sektorer eller profesjonsgrupper. Det finnes også undersøkelser hvor man har siktet seg inn på noen spesifikke funksjoner, som eksempelvis ledere, tillitsvalgte og verneombud. I tabell 6.1 har vi gjengitt hovedpunktene i noen av disse undersøkelsene.

Tabell 6.1 Norsk forskning om varslingsprosessen.¹⁴

	Skivenes & Trygstad 2006	SSB LKU 2006	Matthiesen et al. 2008	Trygstad 2010	Bjørkelo et al. 2010	Skivenes & Trygstad 2012	Fritt ord 2013	Trygstad & Ødegård 2015
Utvalg	8 kommuner	Norsk arbeidsliv	Norsk arbeidsliv	Norsk arbeidsliv	Norsk arbeidsliv	Ledere, TV og VO i 20 kommuner	Norsk arbeidsliv	Sandnes kommune
Svarprosent	65 %	66 %	23 %	47 %	57 %	60 %	46 %	35 %
Varslingsaktivitet	76/34 %	77 %	55 %	53 %	- (12 % av totalen) ¹⁵	75 %	64 %	46 %
Varslingseffektivitet	64 %	-	51 %	50 %	59 %	34 %	52 %	44 %
Sanksjoner	17 %	12 %	18 %	13 %	3 %	11 %	15 %	8 %
Varslingsrutiner? ¹⁶			19 % ¹⁷	41 %		49 %	55 %	
Varsle igjen?			81 %	82 %			84 %	82 %

Vi ser forholdsvis store variasjoner i funn. Forklaringene kan knyttes til både definisjoner og utvalg. Eksempelvis benyttet Fafo en strengere definisjon av kritikkverdige forhold i undersøkelsen fra 2010 (Trygstad 2010) enn i 2005 (Skivenes & Trygstad 2007). Dette påvirker trolig svarene, både når det gjelder omfanget av kritikkverdige forhold, varslingsaktiviteten og den videre prosessen. En annen forklaring på variasjonen i tabellen er, som nevnt over, ulike utvalg. Undersøkelsen til Skivenes og Trygstad fra 2012 ble besvart av kommunale ledere, tillitsvalgte og verneombud. Som leder har man et ansvar for å varsle om kritikkverdige forhold, dersom man ikke har muligheter for å rydde opp i forholdet eller saken selv. Også tillitsvalgte og verneombud har et særlig

¹⁴ Tabellen ble første gang publisert i Skivenes og Trygstad 2012, men er senere utbygget med funn fra andre undersøkelser.

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

¹⁶ (Ja + er under utarbeidelse)

¹⁷ Her var svaralternativene «Ja», «Nei», «Usikker / vet ikke», «Er ikke lenger i lønnet arbeid».

ansvar for å ta fatt i kritikkverdige forhold som eksempelvis rammer ansatte. Dette forklarer trolig langt på vei den høye varslingsaktiviteten (Skivenes & Trygstad 2012). Vi har sett fra tidligere undersøkelser at ledere som varsler, i større grad oppnår endring enn øvrige arbeidstakere (Skivenes & Trygstad 2010). Tilsvarende funn finner vi imidlertid ikke i Sandnes kommune.

Det er også noen klare likhetstrekk i undersøkelsene som er gjengitt i tabell 6.1. I utvalgsundersøkelsene til Matthiesen et al. 2008 og Trygstad 2010 finner vi at varslingsaktiviteten langt på vei er identisk. En forklaring er mest sannsynlig at de benyttede definisjonene på kritikkverdige forhold og varsling er relativt like. Når det gjelder varslings- og varslingseffektiviteten, ser vi at også resultatene fra Fritt ord-undersøkelsen ligger nær opp til disse to. Når vi ser på andelen arbeidstakere som har blitt sanksjonert som følge av sin varsling, varierer den med lavest andel på 8 til høyest på 18 prosent. Dersom vi kun ser på variasjonene i breddestudiene, får vi et intervall på mellom 12 prosent (lavest) og 18 prosent (høyest). Det er verd å merke seg at de gjengitte funnene *ikke* viser at andelen som sanksjoneres, går vesentlig ned i norsk arbeidsliv. Like fullt viser undersøkelser at majoriteten av dem som varsler, svarer at de ville varslet igjen dersom de kom i en tilsvarende situasjon en gang til.

Det er grunn til å feste seg ved at varslingsaktiviteten og varslingseffektiviteten er lavere i Sandnes kommune enn i de fleste andre referert i tabell 6.1. Som tidligere påpekt er det også en lavere andel som svarer at de har fått positive reaksjoner som følge av sin varsling, enn hva vi finner i våre to siste store studier. Disse funnene er urovekkende.

Oppsummering

- 44 prosent av dem som har varslet, opplevde at det kritikkverdige forholdet opphørte, eller at det ble en forbedring. Dette er et lavere tall enn det vi finner i de fleste andre undersøkelser om varsling.
- 30 prosent av dem som har varslet, svarer at det ikke skjedde noen vesentlige endringer.
- 6 prosent av dem som har varslet, opplevde at det ble en forverring.
- 40 prosent av varslerne i Sandnes kommune har opplevd å få positive reaksjoner. Dette er en lavere andel enn i sammenliknbare undersøkelser.
- 9 prosent har opplevd å få negative reaksjoner (sanksjoner). Dette er i tråd med resultater i andre undersøkelser.
- Nesten halvparten av varslerne mener at reaksjonene mot den ansvarlige var i tråd med alvorlighetsgraden.
- 12 prosent mener at reaksjonen mot den ansvarlige ikke stod i forhold til alvorlighetsgraden i det hele tatt.
- 82 prosent av varslerne vil sannsynligvis varsle igjen. Dette er i tråd med andre undersøkelser.

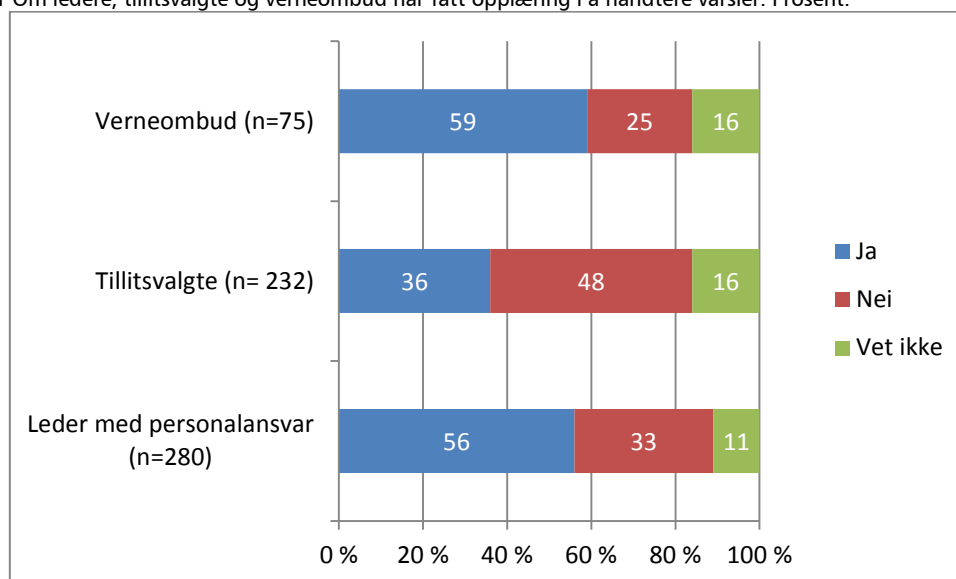
Kapittel 7 Varslingsmottakere

Ledere, tillitsvalgte og verneombud er å regne som aktuelle varslingsmottakere i en varslingsprosess. I utgangspunktet vil det som hovedregel være forsvarlig å varsle en leder, og det er *alltid* forsvarlig å varsle tillitsvalgt og verneombud. I dette kapitlet undersøker vi hvor mange av disse som har mottatt varsler i løpet av de siste tolv månedene, vi spør hva de gjorde med saken, og om de delte arbeidstakernes bekymring. I gruppa av ledere er det kun ledere som har et formelt personalansvar, som har fått spørsmålene. Vi ser aller først på opplæring.

Har man fått opplæring i hvordan man håndterer varsler?

I flere av intervjuene har vi blitt fortalt at det har vært gjennomført ledersamlinger der varsling og kritikkverdige forhold har blitt diskutert. Det har blant annet vært samlinger for resultatenhetsledere der dette har blitt tematisert. Vi har spurt ledere, tillitsvalgte og verneombud om de har fått opplæring i hvordan de skal håndtere varslingsaker. Under ser vi hvordan de tre gruppene av arbeidstakere har vurdert dette spørsmålet:

Figur 7.1 Om ledere, tillitsvalgte og verneombud har fått opplæring i å håndtere varsler. Prosent.

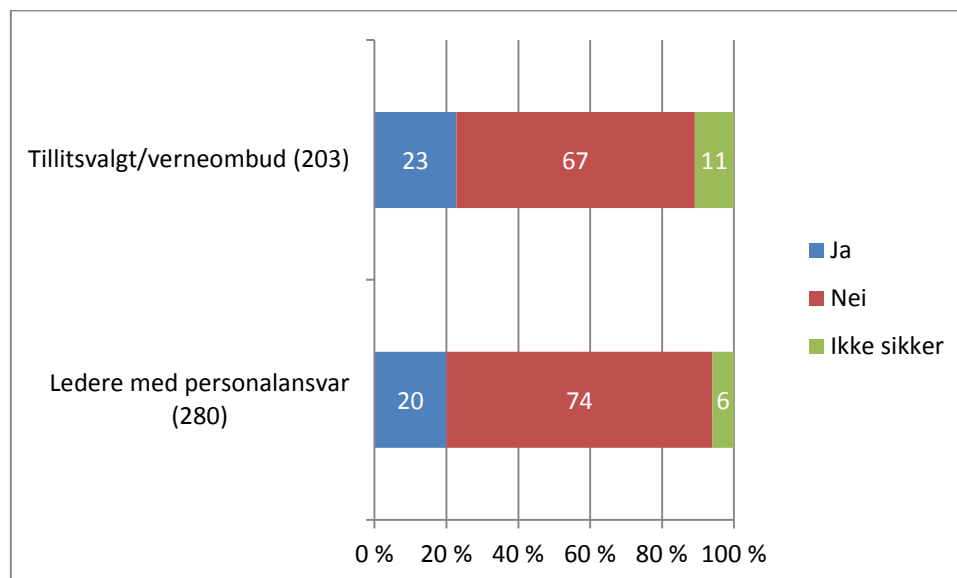


Ledere og verneombud har i langt større grad enn tillitsvalgte svart at de har fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres. Vi ser at 48 prosent av tillitsvalgte svarer at de ikke har fått noen opplæring i dette. Den tilsvarende andelen blant verneombud er 25 prosent, mens den blant ledere faktisk er noe større – 33 prosent. Vi ser også at det er en andel som svarer at de er usikre, noe som trolig betyr at en eventuell opplæring ikke har satt nevneverdige spor. Nå trenger ikke manglende opplæring bety at ledere, tillitsvalgte og verneombud ikke håndterer varsler på en adekvat måte. Like fullt viser forskning fra andre land en positiv sammenheng mellom opplæring og håndtering (Lewis et al. 2014).

Hvor mange mottar varsler?

Ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud har fått spørsmål om de har mottatt varsler fra medarbeidere om kritikkverdige forhold i løpet av de siste tolv månedene. Vi benyttet her den samme definisjonen på kritikkverdige forhold som i kapittel 1: «Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser som burde være stoppet». Figur 7.2 viser at om lag to av ti har mottatt slike varsler.

Figur 7.2 Har ledere, tillitsvalgte og verneombud mottatt varsler om kritikkverdige forhold de siste tolv månedene? Prosent.



Vi ser at majoriteten ikke har mottatt varsler, noe som stemmer overens med at det er en begrenset andel arbeidstakere som faktisk har varslet. Både blant ledere og tillitsvalgte/verneombud er det noen som svarer «ikke sikker». Selv om dette er få (i faktisk antall), er dette likevel en interessant gruppe. Også gjennom intervjuene har vi blitt fortalt

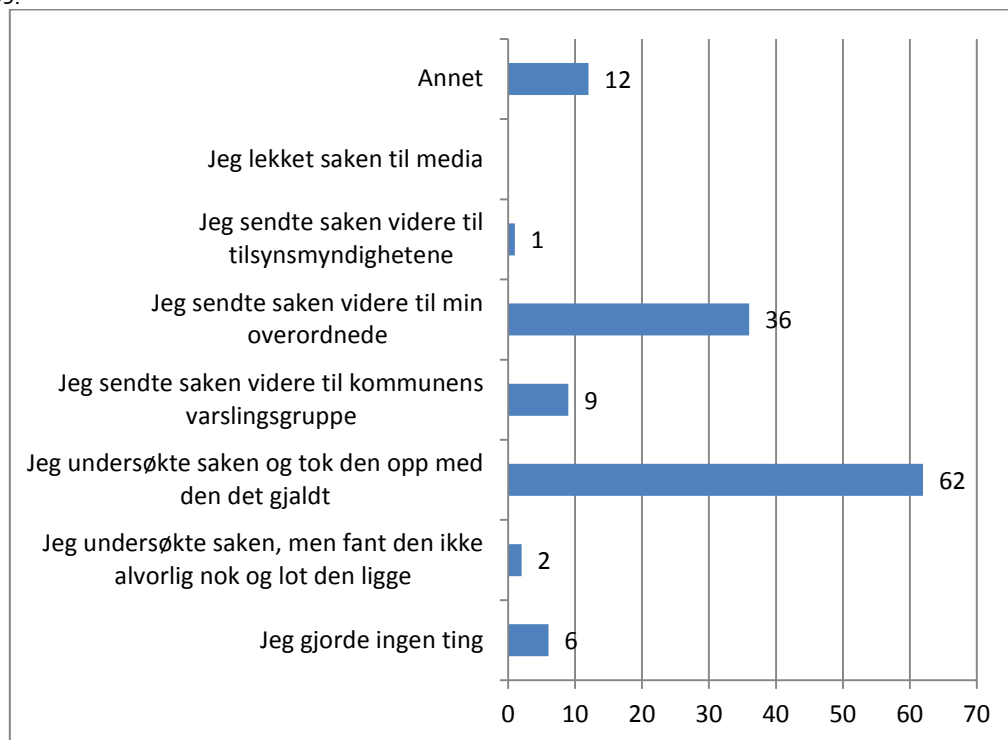
at det kan være usikkerhet når det gjelder om man faktisk har mottatt et varsel, eller om mottakeren har oppfattet at noen har varslet. Her er to eksempler:

Vi synes vi varsler om kritikkverdige forhold, men kommunen oppfatter det ikke sånn. Det er ikke enighet om hva et varsel er, eller når man varsler. Eller det har i alle fall ikke vært det så langt. Når jeg sier ifra, opplever jeg det som et varsel. Men det har ikke mottaker opplevd. Det er mange som forteller at de har varslet, uten at noe har skjedd. Jeg tror kanskje ikke det er oppfattet som et varsel. Jeg tror vi må bli flinkere til å bruke begrepet varsle hvis det er det vi mener vi gjør. (Representant for ansatte)

Det er ikke alltid helt klart om man får et varsel. Eller om noen bare vil luften en sak. Tror vi må bli flinkere til å avklare det. (Leder)

Vi har spurt ledere, tillitsvalgte og verneombud om de delte bekymringen til den som varslet. Åtte av ti svarer «ja» på dette, mens to av ti sier «nei». Her er det ingen nevneverdige forskjeller på hvordan de ulike gruppene av respondenter svarer. Vi har også spurt om hva de gjorde med varselet. I figur 7.3 presenterer vi utvalget samlet, fordi det er få som har mottatt varsler, noe som gjør det lite hensiktsmessig å bryte ned utvalget på ulike respondentgrupper.

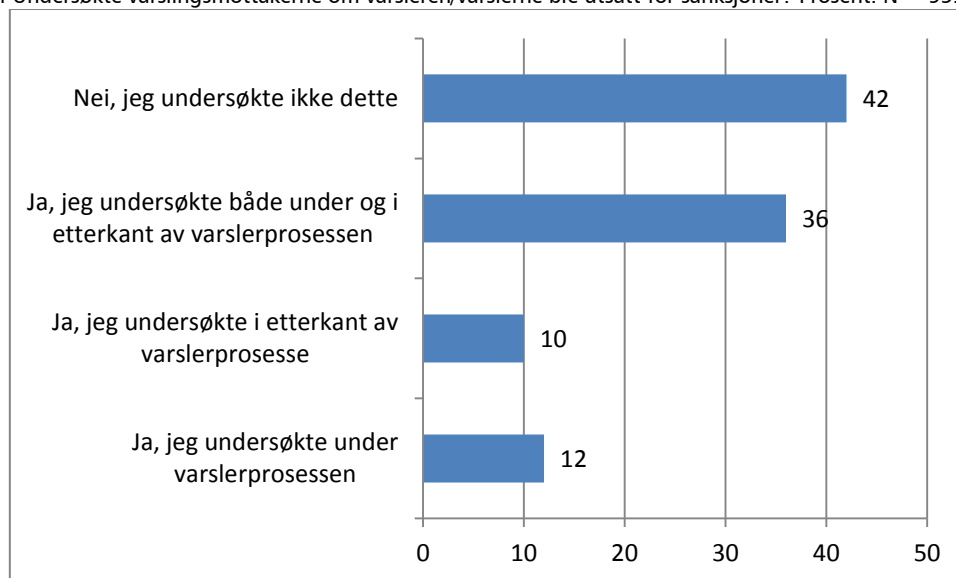
Figur 7.3 Ledere, tillitsvalgte og verneombudenes håndtering av mottatte varslings saker. Flere svar mulig. Prosent. N = 99.



Det er få som svarer at de enten ikke gjorde noe (6 prosent), eller at de undersøkte saken, men ikke fant den alvorlig nok til å gjøre noe med den (2 prosent). Samlet dreier dette seg om åtte varslingsmottakere. Majoriteten har undersøkt saken og tatt den opp med den det gjaldt. Dernest har 36 prosent svart at de sendte saken videre til sin overordnet, mens 9 prosent sendte saken til kommunens varslingsgruppe. 1 prosent sendte saken videre til tilsynsmyndighetene, mens så vidt mange som 12 prosent har svart «annet». Her har man blant annet eksemplifisert at man sendte saken til hovedtillitsvalgt eller fagforening eller til HMS-avdelingen eller bedriftshelsetjenesten. På bakgrunn av figur 7.3 kan vi imidlertid fastslå at de aller fleste ledere, tillitsvalgte og verneombud tar sakene det varsles om, videre, selv om det også finnes eksempler på det motsatte.

De som har mottatt varsler, fikk også spørsmål om de undersøkte om varsleren ble utsatt for sanksjoner under eller i etterkant av varslingen. I figur 7.4 presenterer vi den samlede svarfordelingen.

Figur 7.4 Undersøkte varslingsmottakerne om varsleren/varslerne ble utsatt for sanksjoner? Prosent. N = 95.



Vi ser at om lag én av ti har undersøkt dette under prosessen eller i etterkant, mens drøye tre av ti har undersøkt både under og i etterkant av varslingsprosessen. Det er imidlertid en ganske stor andel – om lag fire av ti – som ikke har undersøkt om varsleren har blitt utsatt for represalier. Det kan se ut til at det er en sammenheng mellom opplæring i håndtering av varsler og hvorvidt man undersøker om ansatte har vært utsatt for represalier. Blant dem som har svart at de ikke har fått opplæring, svarer 20 varslingsmottakere (personer) at de ikke har undersøkt dette. Det tilsvarende antallet blant dem som har fått opplæring, er 12 personer.

Også under intervjuer med ledere, tillitsvalgte og verneombud har vi spurt om man i kommunen har rutine på å undersøke om arbeidstakere utsettes for sanksjoner i etterkant av varslingen, og gjerne noen måneder etter. Gjennom intervjuer med varslere har vi fått innblikk i at man i selve varslingsprosessen ikke nødvendigvis trenger å merke noe til negative reaksjoner, men at disse kan komme i etterkant. Som omtalt i kapittel 3

vil vi anbefale at de som mottar varsler, sikrer at varsleren ikke straffes for å ha varslet, ved å undersøke dette både under og i etterkant av varslingen – og gjerne igjen en god stund etter.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på dem som har mottatt varsler om kritikkverdige forhold de siste tolv månedene – de vi kaller varslingsmottakere. Nedenfor oppsummerer vi funnene punktvis:

- Ledere (56 prosent) og verneombud (59 prosent) svarer i større grad enn tillitsvalgte at de har fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres.
- Rundt to av ti ledere, verneombud og tillitsvalgte har mottatt varsler de siste tolv månedene. De fleste – åtte av ti – delte varslersens bekymring.
- De aller fleste som har mottatt varsler, undersøkte saken og tok det opp med den det gjaldt. En andel på 8 prosent har ikke gått videre med saken.
- Rundt fire av ti varslingsmottakere har ikke undersøkt om varsleren ble utsatt for sanksjoner under eller i etterkant av varslingen.

8 Mulige forbedringstiltak

I dette avslutningskapittelet peker vi på områder hvor det er rom for forbedringer når det gjelder varslingsrutiner og behandling av varslingsaker i Sandnes kommune. Disse punktene baserer seg på både funn fra spørreundersøkelsen, gjennomgang av rutinene, tidligere forskning og ikke minst forslag som kom fram gjennom de kvalitative intervjuene.

- Varslingsrutinene bør forenkles. De bør også klargjøres og forbedres på enkelte områder. I dag framstår det uklare blant annet knyttet til
 - forholdet mellom lojalitet, ytringer og varsling
 - forhold som kun gjelder den arbeidstakeren som varsler (er dette varsling?)
 - forskjellen mellom avvik og varsling
 - verneombudenes rolle i varslingsaker
- I tillegg mener vi dagens varslingsrutiner bør suppleres med
 - rutiner for oppfølging av varsler (både under prosessen og i etterkant over tid)
 - rutiner for oppfølging av den det varsles om (ansvarlig for det kritikkverdige forholdet)
- Spørreundersøkelsen viste at kun 30 prosent av de ansatte mener at varslingsrutinene har betydning for hvordan en varsler blir behandlet, og for om en sak blir løst/endret. Det er altså ganske liten tiltro til rutinene på disse punktene. Sannsynligvis skyldes dette at å løse saker og behandle folk på en skikkelig måte først og fremst avhenger av dem som har ansvar for å håndtere varselet. Samtidig kan tydeligere retningslinjer bidra til å styrke troen på og bevisstheten rundt varslingsprosessen.
- Ser vi bort fra lederne, er det kun 22 prosent av de ansatte som har «god kjennskap» til varslingsrutinene. Kjennskapet er særlig lavt blant nyansatte. Det er også færre som varsler i Sandnes kommune enn det vi finner i andre undersøkelser. Derfor bør det være en ambisjon fra kommunens side å gjøre varslingsrutinene enda bedre kjent blant de ansatte. Rutinene bør «operasjonaliseres» ute i enhetene gjennom å diskutere spørsmål som: Hva er et kritikkverdig forhold, og hva er varsling, hva betyr rutinene for vår enhet? Hva kan være typiske eksempler på varslingsaker hos oss?

- Drøyt halvparten av ledere med personalansvar har fått opplæring i å håndtere varsler. Varsling skjer fortrinnsvis i linja (81 prosent svarer at de har varslet til nærmeste leder). Derfor bør det gjøres mer på opplæringsområdet, ikke minst fordi dette ofte er vanskelige saker å håndtere. Manglende kompetanse kan føre til en tilfeldig behandling av varslingssaker.
- Bedre kjennskap til hva varsling innebærer, og hva som er kommunens rutiner på området, kan også redusere antallet misforståelser og uklarheter om hva som «egentlig er varsling». Dette er tydeligvis et problemområde for kommunen. Det fører for eksempel til at noen tror man har varslet, uten at det har blitt oppfattet slik fra den som har mottatt budskapet. Alternativet er at «alle meldinger oppfattes som varslinger».
- Bruk av varslingsgruppa og informasjonsflyt/rapportering. Det virker som om det er behov for å klargjøre varslingsgruppas rolle og hvem som skal gjøre hva i en varslingssak. Dette vil blant annet kunne redusere dobbeltarbeid. Det viktigste i denne sammenhengen er trolig å klargjøre rollefordeling og informasjonsflyt mellom den aktuelle kommunaldirektør og varslingsgruppa. Det er i dag heller *ingen* som har full oversikt over hvor mange varslingssaker som finnes i kommunen, fordi det ikke er noen rapporteringsplikt og heller ingen gode nok rutiner for deling av informasjon.
- Behov for å «lukke» saker. Det er i dag ingen rutiner for hvordan og når en sak endelig avsluttes. Her bør det framgå hva som er iverksatt av tiltak (på et generelt nivå), og hvordan utviklingen er tenkt fulgt opp.
- Sandnes kommune har mange saker som angår mobbing og trakassering sammenliknet med resultater fra andre undersøkelser. Mobbing og trakassering oppleves svært forskjellig fra person til person og varierer trolig også ut fra hva slags miljø man oppholder seg i til daglig. Hvorfor det er så mange som føler seg utsatt for mobbing og trakassering i Sandnes kommune, vet vi ikke. At dette dominerer blant varslingssakene i kommunen, kan skyldes det vi allerede har vært inne på, som manglende kunnskap og bevissthet om hva varsling er. Men uavhengig av dette virker det som om mobbing og trakassering er en arbeidsmiljøutfordring som må håndteres i tillegg til arbeidet med å forbedre varslingsrutiner og håndtering av varsler. Det kan synes som om det er behov for lederopplæring og diskusjoner knyttet til hva som er akseptabel og uakseptabel oppførsel på en arbeidsplass.
- Det er behov for et bedre og mer systematisk samarbeid mellom tillitsvalgte og vernetjenesten om varslingssaker og hvordan disse behandles. Både tillitsvalgte, verneombud og varslingsgruppa kan være viktige ressurser i slike saker – og de bør brukes så mye som mulig. Det kan virke som om disse ressursene ikke benyttes godt nok i dag.

Referanser

- Brown, A. J., Lewis, D., Moberly, R. & Vandekerckhove, W. (2014). *International Handbook on Whistleblowing Research*. Edward Elgar.
- Brown, A. J. (red.) (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector*. Canberra: The Australian National University.
- Byrkjeflot, H. & Angell, S. A. (2008). Forvaltning i foretaksklær. Omdømmehåndtering i norske sykehus etter sykehusreformen. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 3/2008, 71–92.
- Eggen, M. (2009). Arbeidsgivers tilrettelegging for varsling. *Arbeidsrett*, vol VI, 1, 1–45. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, I. M. & Trygstad, S. C. (2007). Ledelse, organisering og styring av offentlige virksomheter – idealer, realiteter og utfordringer. I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe (red.) *Hamskjifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lewis, D., D'Angelo, A. & Clarke, L. (2015). Industrial relation and the management of whistleblowing after the Francis report: what can be learned from the evidence? *Industrial Relations Journal*. DOI: 10.1111/irj.12106
- Matthiesen, S. B., Bjørkelo, B. & Nielsen, M. B. (2008). Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv. Forskningsgruppe for arbeidsmiljø, ledelse og konflikt (FALK). Universitetet i Bergen: Det psykologiske institutt.
- Miceli, M. P., Near, J. P., 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.
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Dworkin, T. M. (2008). *Whistleblowing in organizations*. New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: the case of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1–16.
- Ot. prp. nr. 84 (2005-2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2013). Is the Type of Misconduct Decisive for the Perceived Legitimacy of Whistleblowing? A Study of Municipal Managers' Assessments of Whistleblowing in Cases of Harassment and Corruption. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2, 3.

- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2012). *Åpenhet, ytring og varsling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2010). When Whistle-blowing works. The Norwegian case. *Human Relations*, 63(7) 1071–1097.
- 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. (2006/2007). *Arbeidstakere som sier ifra!* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- St.meld. nr. 26 (2003-2004). Om endring av grunnlovens §100. Tilråkning fra Justis- og politidepartementet.
- 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: ISF.
- Trygstad, S. C., Skivenes, M., Steen, J. R. & Ødegård, A. M. (2014). *Evaluering av varslerbestemmelsene*. Fafo-rapport 2014:05.
- Trygstad, S. C. (2015). Ytringsfrihet i arbeidslivet. *Sosiologisk tidsskrift*, 1–2(23), 29–59.
- Trygstad, S. C. (2014). Ytringsfrihetens kår i arbeidslivet. I B. Enjolras, T. Rasmussen & K. Steen-Johnsen (red.), *Status for ytringsfriheten i Norge*. Oslo: ISF.
- Trygstad, S. C. (2010). *Med rett til å varsle ... men hjelper det, og er det lurt?* Fafo-rapport 2010:8.

Varsling i Sandnes kommune

I dette notatet undersøker vi hvordan Sandnes kommune håndterer varslersaker. Vi ser nærmere på kommunens varslingsrutiner og etiske retningslinjer og omfang av kritikkverdige forhold. Videre undersøker vi varslingsaktivitet og hva som skjer når arbeidstakere i Sandnes kommune varsler. Til grunn for notatet ligger en webbasert spørreundersøkelse gjennomført høsten 2015, samt intervjuer med sentrale varslermottakere i kommunen.

