

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

Evaluering av varslerbestemmelsene

Law om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
(Arbeidsmiljøloven).
§ 2-4. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten.

- (1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.
- (2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varsling skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.
- (3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

Endret ved lov 1 des 2006 nr. 64 (ikr. 1 jan 2007 iflg. res. 1 des 2006 nr. 1324).
§ 2-5. Vern mot gjengjeldelse ved varsling.

- (1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første ledd, kan arbeidsgiveren sannsynliggjøre noe annet.
- (2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.
- (3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler. Tilføyd ved lov 1 des 2006 nr. 64 (ikr. 1 jan 2007 iflg. res. 1 des 2006 nr. 1324).

§ 3-6. Plikt til å legge frem varsling
Arbeidsgiver skal, i forbindelse med det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4. Arbeidsgiveren skal også sørge for at rutineforholdene i virksomheten er i samsvar med § 2-4. Tilføyd ved lov 1 des 2006 nr. 64 (ikr. 1 jan 2007 iflg. res. 1 des 2006 nr. 1324).



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

Evaluering av varslerbestemmelsene

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0088-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0089-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Evaluering av varslereglerne i norsk arbeidsliv	7
Del I Kunnskapsstatus	11
Kapittel 1 Innledning	13
Kapittel 2 Forskning på flertydige begreper	15
Kapittel 3 Varslerbestemmelser og varslingsrutiner	21
Kapittel 4 Omfang av varslingsrutiner	29
Kapittel 5 Varslingsprosessen	35
Kapittel 6 Hva trenger vi å vite mer om?	49
Del II Varslingsmottakere	53
Kapittel 7 Innledning	55
Kapittel 8 Metode	61
Kapittel 9 Varslingsrutiner	69
Kapittel 10 Kritikkverdige forhold og håndtering	89
Kapittel 11 Tillitsvalgte og verneombudets rolle	109
Kapittel 12 Eksterne varslingsmottakere	125
Kapittel 13 Om loven	141
Del III Tilsynsmyndighetenes og fylkesmannsembetets erfaringer	155
Kapittel 14 Praksis og erfaringer med varslersaker	157
Kapittel 15 Medieanalyse	175
Del IV Avslutning	183
Kapittel 16 Sammendrag	185
Referanser	202

Intervjugide: se www.faf.no/pub/rapp/20352

Forord

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

Varsles det eller hvorfor varsles det ikke? Hva slags beskyttelse har varsleren? Hva skjer med den det varsles om og hva skjer med saken? Kort sagt; hvordan håndteres denne typen saker på norske arbeidsplasser? Dette er noen av spørsmålene som vi går nærmere inn på i denne rapporten.

Ved inngangen til 2007 ble dagens varslerbestemmelser innlemmet i arbeidsmiljøloven. Hensikten med lovbestemmelsene var å signalisere at i norsk arbeidsliv er varsling både lovlig og ønskelig. I arbeidsmiljøloven heter det blant annet at arbeidstaker har *rett til å varsle* om kritikkverdige forhold, og at arbeidsgiver *skal legge forholdene til rette* for varsling. Samtidig har arbeidstakerne en *plikt til å varsle* ved trakassering av ansatte og alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelsene eller andre fysiske arbeidsforhold som er til fare for liv og helse. Denne rapporten er utarbeidet som del av evalueringen av varslingsreglene, hvor hovedmålet er å vurdere om bestemmelsene fungerer etter hensikten, eller om det er behov for endringer i regelverket.

I den første delen av rapporten gis det status over foreliggende forskning om varsling, både i Norge og internasjonalt.

I del to er det foretatt videre undersøkelser av noen sentrale problemstillinger hvor det er behov for mer kunnskap. Hvordan varslingene mottas og håndteres videre, er av stor betydning, og oppmerksomheten er derfor rettet mot varslingsmottakerne. For det første ser vi nærmere på hva som oppfattes som kritikkverdige forhold, hvordan varsling defineres, og hvilke saker det varsles om. For det andre ser vi nærmere på varslingsrutiner i virksomhetene og forholdet mellom intern og ekstern varsling. Det tredje hovedområdet er fordeler og ulemper med anonym varsling. Det finnes lite kunnskap om den eller de det varsles om. Vi reiser derfor også spørsmål om hvordan interessene til de(n) som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet, blir ivarettatt.

I del tre presenteres en kartlegging av praksis og erfaringer med varsling til tilsynsmyndighetene. Her er det varsling til Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet, Økokrim, Finanstilsynet, Miljødirektoratet og fylkesmennene som er undersøkt. I tillegg har vi laget en analyse av utvalgte artikler i norske aviser som omhandler varsling i arbeidslivet i årene 2007–2012, ved hjelp av søkeverktøyet Retriever. Formålet er å vurdere om de sakene som har fått oppmerksomhet i offentligheten, kan relateres til det som kommer

fram i forskningslitteraturen. Hva som har preget offentligheten på dette området i disse årene etter at varslerlovgevingen kom på plass, er også et bidrag til kunnskapsoppsommeringen. I del fire presenteres et sammendrag av rapporten.

Det er gjennomført en rekke intervjuer i forbindelse med denne studien. Vi ønsker å takke hver enkelt av dere som har stilt opp og brukt tid på oss. Uten dere ville resultatet blitt et helt annet. Vi vil også få takke referansegruppa som har fulgt dette arbeidet: Jon Olav Bjergene, Unio, Gry Brandshaug Dale, KS, Stein Foyn, Haavind, Tonje Faanes, Arbeidstilsynet, Sigurd Øyvind Kambestad, LO, Målfrid Krane, Fornyings- og administrasjonsdepartementet/Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nina Melsom, NHO og Nina Sverdrup Svendsen, Akademikerne. I Arbeidsdepartementet/Arbeids- og sosialdepartementet har Thorfrid A. Hansen, Hanne Margrethe Meldal og Rune Ytre-Arna fulgt prosjektet fram til ferdig publisering. Tusen takk til dere alle for konstruktive referansegruppemøter og viktig innspill under veis!

På Fafo skylder vi Kristin Alsos en stor takk. Alsos har kvalitetssikret denne rapporten. Dernest retter vi en stor takk til Fafos informasjonsavdeling, som har bidratt til at dette arbeidet nå kan publiseres.

Vi er flere forskere som har vært delaktige i arbeidet med denne rapporten. Anne Mette Ødegård har vært ansvarlig for del I «Kunnskapsstatus». Ødegård har også forfattet kapittel 15 «Medieanalyse». Johan Røed Steen har hatt hovedansvar og forfattet kapittel 12 «Eksterne varslingsmottakere». Johan har også vært medforfatter på kapittel 8, 9 og 13. Han har i tillegg gjennomført om lag halvparten av informantintervjuene som inngår som materiale i rapportens del II. Professor Marit Skivenes ved Universitetet i Bergen har vært ansvarlig for kapittel 14 «Praksis og erfaringer med varslersaker», der vi ser nærmere på tilsynsmyndighetenes håndtering. Sissel C. Trygstad har hatt hovedansvaret for kapittel 7, 8, 9, 10, 11, 13 og 16.

Oslo, april 2014
Sissel C. Trygstad
Prosjektleder

Evaluering av varslereglene i norsk arbeidsliv

Varsling, på engelsk «whistleblowing», ble etablert som begrep på begynnelsen av 1970-tallet. Varsling forekommer når noen sier fra om ulovlige eller kritikkverdige forhold på arbeidsplassen og påkaller oppmerksomhet ved å «blåse i fløyta». I løpet av det siste tiåret har ansattes varsling blitt et begrep i Norge. Varsling har blitt lovregulert og er stadig gjenstand for offentlig debatt.

På enhver arbeidsplass vil det fra tid til annen skje kritikkverdige forhold. Det interessante i denne sammenhengen er ikke at dette skjer, men hvordan forholdene håndteres. Varsles det? Og i så fall om hvilke saker? Hvordan defineres varsling og kritikkverdige forhold? Hva slags beskyttelse har varsleren? Hva skjer med den det varsles om? Dette er noen av spørsmålene som vi skal gå nærmere inn på.

Ved inngangen til 2007 ble dagens varslerbestemmelser innlemmet i arbeidsmiljøloven. Hensikten med lovbestemmelsene var å signalisere at i norsk arbeidsliv er varsling både lovlig og ønskelig. I arbeidsmiljøloven heter det blant annet at arbeidstaker har *rett til å varsle* om kritikkverdige forhold, og at arbeidsgiver *skal legge forholdene til rette* for varsling. Samtidig har arbeidstakerne en *plikt til å varsle* ved trakassering av ansatte og alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelsene eller andre fysiske arbeidsforhold som er til fare for liv og helse.¹

Varsling kan knyttes til ansattes yringsfrihet og deres taushets- og lojalitetsplikt. Hva slags yringsklima det er på en arbeidsplass, vil variere – det samme gjelder vurderinger av hva som er faglig forsvarlig. Forholdet mellom *rett* og *plikt* til å varsle er også en del av diskusjonen.

Sammenliknet med lovgivningen i de fleste andre land er de norske varslerbestemmelsene omfattende, og de dekker arbeidstakere i både privat og offentlig sektor. Samtidig har reglene blitt kritisert for å være kompliserte og uklare. I desember 2010 ble varslerbestemmelsene debattert i Stortinget, og opposisjonen tok til orde for å evaluere dem.

Denne rapporten er utarbeidet som del av evalueringen av varslingsreglene, hvor hovedmålet er å vurdere om bestemmelsene fungerer etter hensikten, eller om det er behov for endringer i regelverket.

¹ Se lov om arbeidsmiljø, arbeidstid, stillingsvern m.v. (arbeidsmiljøloven), §§ 2-4, 3-6, 2-3.

Bakgrunn

I norsk arbeidsliv framstår det å melde fra som en innarbeidet praksis og samhandlingsform. 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 forholdet, ikke handler eller til og med motarbeider varsleren (Skivenes & Trygstad 2012).

Veien fram til de nye lovreguleringene om varsling fra 2007 var kronglete. Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004: 5) foreslo å innlemme regler om varsling. Innstillingen ble fremmet for Stortinget våren 2005. Forholdet mellom «ytring» og «lojalitet» ble et omdiskutert tema, og det ble lagt opp til at det var den *lojale* varslere som skulle vernes mot represalier (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Den lojale varsleren skulle ha gått alle stegene internt før hun eller han varslet utenfor organisasjonens grenser (ekstern varsling). I månedene forut for Stortingets behandling, sommeren 2005, var det stor offentlig aktivitet med seminarer og innlegg i pressen. Stortinget endret Bondevik II-regjeringens forslag, og lojalitetskravet ble strøket. Det kom et lovbestemt vern av varslere, men lovbestemmelsen kom ikke til anvendelse slik den sto formulert. En arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og sosialdepartementet høsten 2005 satte i gang arbeidet med en ny lovtekst som ble sendt på høring vinteren 2006. Det var resultatet av dette arbeidet som ble innlemmet i arbeidsmiljøloven fra 1. januar 2007.

Rapportens oppbygning

Denne rapporten er delt i fire hoveddeler:

- I) Kunnskapsoppsummering
- II) Undersøkelse av problemstillinger hvor det mangler kunnskap, med utgangspunkt i varslingsmottakere i norske virksomheter
- III) Gjennomgang av praksis og erfaringer med varslingssaker hos utvalgte tilsynsmyndigheter
- IV) Oppsummering av rapporten

I den første delen av rapporten gis det status over foreliggende forskning om varsling, både i Norge og internasjonalt.

I del to er det foretatt videre undersøkelser av noen sentrale problemstillinger hvor det er behov for mer kunnskap. Hvordan varslingene mottas og håndteres videre, er av stor betydning, og oppmerksomheten er derfor rettet mot *varslingsmottakerne*. Utgangspunktet er hva som oppfattes som kritikkverdige forhold, hvordan varsling

defineres, og hvilke saker det varsles om. For det andre ser vi nærmere på varslingsrutiner i virksomhetene og forholdet mellom intern og ekstern varsling. Det tredje hovedområdet er fordeler og ulemper med anonym varsling. Det finnes lite kunnskap om den eller de det varsles om. Vi reiser derfor også spørsmål om hvordan interessene til de(n) som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet, blir ivaretatt.

I den tredje delrapporten presenteres en kartlegging av praksis og erfaringer med varsling til tilsynsmyndighetene. Her er det varsling til Arbeidstilsynet, Petroleumsstilsynet, Økokrim, Finanstilsynet, Miljødirektoratet og fylkesmennene som er undersøkt.

I tillegg har vi laget en analyse av utvalgte artikler i norske aviser som omhandler varsling i arbeidslivet i årene 2007–2012, ved hjelp av søkeverktøyet Retriever. Formålet er å vurdere om de sakene som har fått oppmerksomhet i offentligheten, kan relateres til det som kommer fram i forskningslitteraturen. Hva som har preget offentligheten på dette området i disse årene etter at varslerlovgivningen kom på plass, er også et bidrag til kunnskapsoppsummeringen. I del fire oppsummerer vi hovedfunnene.

Del I

Kunnskapsstatus

I denne delen ser vi nærmere på sentrale deler av den foreliggende forskningen på varsling, både i Norge og internasjonalt. Studier av varslere og varslingsprosesser er av relativt ny dato i Norge, men har tatt seg merkbart opp de siste ti årene. Det er gjennomført breddestudier og undersøkelser som retter seg inn mot spesifikke sektorer og bransjer. Breddeundersøkelsene, som gir oss tall for arbeidslivet generelt, er gjennomført etter at dagens varslerbestemmelser trådte i kraft i 2007. Internasjonalt har forskning på varsling en lengre historie. Fra 1980-tallet og utover har det blitt publisert en rekke internasjonale artikler, rapporter og bøker om temaet. Samtidig er det i både norsk og internasjonal forskning visse områder der kunnskapen er mer begrenset. Avslutningsvis i denne delen peker vi derfor også på viktige kunnskapshull.

Kapittel 1 Innledning

Varsling er et ganske nytt forskningsfelt i Norge. Noe av det som skaper utfordringer for en kunnskapsoppsummering, er at det finnes ulike definisjoner av sentrale begreper, for eksempel hva som regnes som et *kritikkverdig* forhold. Forskningsresultatene påvirkes både av hvordan ulike begreper er definert, og av hvem som har besvart spørsmålene (eksempelvis om det er befolkningen, arbeidstakere, ledere, tillitsvalgte, og hva slags sektor de tilhører).

Utfordringen med å sammenlikne internasjonale forskningsfunn med hva vi finner i norsk forskning, er at mye av den er gjennomført i land med andre arbeidslivsmodeller enn den vi har i Norge. I noen land er dessuten varslingsbestemmelsene begrenset til å gjelde korrupsjon. Hensikten med å trekke inn internasjonal forskning er derfor å identifisere variabler og trekk som kan ha relevans innenfor den norske arbeidslivsmodellen, eller som kan tjene som eksempler på likheter og ulikheter mellom landenes regelverk og praksis. I større multinasjonale firmaer er for eksempel varsling ofte knyttet til «codes of conduct», som kan oversettes med bedriftsinterne retningslinjer for samfunnsansvarlig virksomhet. I noen tilfeller vil også norske arbeidstakere ha en plikt etter arbeidsmiljøloven (§ 2-3) til å varsle om trakassering og diskriminering.

Temaer i denne delen av rapporten er:

- Ulike forståelser av «varsling» og «kritikkverdige forhold»
- Varslerbestemmelser og varslingsrutiner
- Omfang av varsling
- Varslingsprosessen
 - Hva det varsles om – og av hvem
 - Håndtering av varsler – varslingseffektivitet
 - Gjengjeldelse og sanksjoner overfor varslere

Avslutningsvis sammenfatter vi erfaringene med de norske varslerbestemmelsene, og vi peker på kunnskapshull i forskningen.

Litteratur- og dokument søk

Dette er en litteratur- og dokumentstudie av publiserte arbeider, fortrinnsvis fra de siste seks–sju årene.² Vi har konsentrert oss om den mest relevante litteraturen på området. I Norge er det blant annet gjennomført breddeundersøkelser som gir oss tall for arbeidslivet generelt etter at dagens varslerbestemmelser trådte i kraft (Matthiesen et al. 2008; Trygstad 2010). Disse studiene gir oss et tallgrunnlag med hensyn til i) hvor mange som varsler, ii) hva som skjer med saken det varsles om, og iii) hva som skjer med arbeidstakeren som varsler.

Det foreligger kunnskapsstatus om forskning på varsling og varslingsprosesser (Ski-venes & Trygstad 2012; Trygstad 2010) som gir et godt inntak til litteratur på området. I tillegg har vi søkt i ulike fagfellevurderte tidsskrifter i databaser som CRISStin, BIBSYS og Google Scholar. Vi har valgt ut sentrale arbeider og systematisert funnene ut fra de temaområdene som vi ser nærmere på i denne gjennomgangen.

² Vi har ikke tatt med hovedoppgaver/masteroppgaver, men holdt oss til doktoravhandlinger, forskningsrapporter og publiserte artikler i vitenskapelige tidsskrifter/bøker.

Kapittel 2 Forskning på flertydige begreper

Varsling, på engelsk «whistleblowing», ble etablert som begrep på begynnelsen av 1970-tallet. Varsling forekommer når noen, oftest enkeltpersoner, sier fra om ulovlige forhold på arbeidsplassen og påkaller oppmerksomhet ved å «blåse i fløyta». I Norge begynner historien om varslere for fullt etter år 2000 (Bjørkelo et al. 2008).

Behovet for varsling henger blant annet sammen med hva slags ytringsklima det er på en arbeidsplass. Ytringsklima er en vesentlig bestanddel i en organisasjonskultur og kan kort defineres som mulighetene for å kunne si fra om bekymringer til ledere og kolleger uten å bli sanksjonert. Hva som er akseptabel praksis for ytringer på en arbeidsplass, vil variere, det samme gjelder vurderinger knyttet til hva som er faglig forsvarlig, og hvordan åpenhet skal praktiseres (Skivenes & Trygstad 2012).

I forskningslitteraturen er det mange ulike definisjoner av varsling, noe som har betydning for hvilke funn man får når det gjennomføres undersøkelser (Trygstad 2010). Er varsling først og fremst en demokratisk rett, eller er det snarere et ledelsesverktøy for å gjøre virksomhetene mer effektive? Videre har ikke ansatte og ledere alltid en omforent oppfatning av *om* noen varslere 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. I løpet av vinteren 2013 kunne vi lese om leger som opplever at de må gå på akkord med profesjonsstandarder og sender bekymringsmelding til politikere. Er dette varsling, eller er det ytring?³

Ulike begrunnelser for varsling kan deles i tre hovedpunkter (Skivenes & Trygstad 2012):

1. Velferdsperspektiv: for å sikre helse, miljø og sikkerhet, både for arbeidstakerne, brukerne/kunder og befolkningen
2. Effektivitetsperspektiv: som verktøy for å høyne virksomhetens effektivitet – kobles gjerne til virksomhetsstyring og samfunnsansvar
3. Demokratisk perspektiv: som en rettighet for individet og for å sikre offentlighet rundt viktige samfunnsprosesser. Ytringsfrihet står sentralt.

³ Ti profilerte leger fra hele landet hevder i en artikkel i *Tidsskrift for Den norske legeforening* at det norske helsevesenet er i ferd med å forfalle (NRK 14.3.2013).

I norsk arbeidsliv framstår det å melde fra som en innarbeidet praksis og samhandlingsform. 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)).

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).

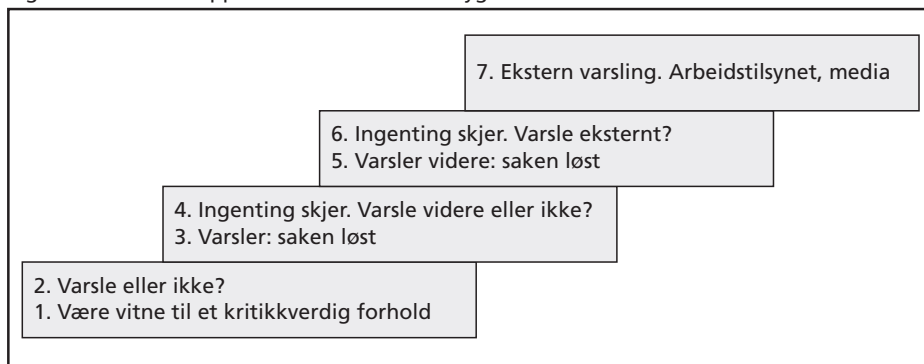
Denne definisjonen innebærer blant annet at det ikke er nok å si fra til en kollega, med mindre kollegaen har makt til å gjøre noe med det kritikkverdige forholdet. Det skilles også mellom intern (innad i virksomheten) og ekstern (til myndigheter og/eller offentligheten) varsling (se kapittel 3).

På bakgrunn av en ganske bred definisjon av varsling og skillet mellom intern og ekstern varsling mener Skivenes & Trygstad (2010) at det kan være nyttig å bruke begrepene «svak» og «sterk» varsling. «Svak» varsling er i tråd med definisjonen til Near & Miceli, og «sterk varsling» er når man går videre med saken og varsler igjen. Dette kan skje enten ved å varsle oppover i organisasjonshierarkiet eller utenfor organisasjonens grenser – til tilsynsmyndigheter eller media. Miceli & Near (2010) påpeker at intern og ekstern varsling snarere er å betrakte som ulike steg i en prosess enn som to ulike handlinger.⁴

For å illustrere at varsling som regel krever noe mer enn bare å si fra om et kritikkverdige forhold, og at prosessen ofte har flere faser, har Skivenes & Trygstad utviklet en «varslertrapp» (se figur 2.1).

⁴ Det er også tatt til orde for at begrepet «varsling» bør begrenses til å bare gjelde ekstreme saker som ligger langt utenfor normale systemer for avviksrapportering, der risikoen er stor og ringvirkningene betydelige (se Bjørkelo et al. 2008).

Figur 2.1 «Varslertrappa». Kilde: Skivenes & Trygstad 2013



Forskningsgruppa Bergen Bullying Research Group (BBRG) har i sine prosjekter benyttet følgende definisjon av varsling (gjengitt i Bjørkelo et al. 2008):

Et organisasjonsmedlem (tidligere eller nåværende) som er eller har vært vitne til en uetisk, ulovlig eller klanderverdig handling på arbeidsplassen, og som åpent (ikke-anonymt) varsler om denne til en person eller instans som har mulighet til å endre på forholdet. Varslingen gjøres ikke i egen vinnings hensikt. Personen eller instansen som får beskjed, kan være tilknyttet organisasjonen (for eksempel leder, verneombud, tillitsvalgt), men kan også være en utenforstående myndighet eller påvirkningsgruppe (for eksempel politi eller andre offentlige myndigheter, media, miljøorganisasjon). At personen gir beskjed om at en selv blir mobbet, regnes for eksempel ikke som varsling. (Ibid. s. 6)

I tråd med denne definisjonens krav om åpenhet er det noe usikkert om «anonym varsling» vil defineres som varsling. Ellers ser vi også at det trekkes en grense mellom meldinger om kritikkverdige forhold som rammer en selv – eksempelvis mobbing – og varsling. Dette er også i overensstemmelse med forarbeidene til arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)), der det framgår at det varsles om, bør ha en viss interesse for allmennheten. Dersom forholdet det varsles om, er rettet mot egen person og ikke har interesse for allmennheten, vil det være mer naturlig å omtale det som en intern personalkonflikt.⁵

Gjennomgang av rettspraksis viser at kravet om en viss allmenn interesse så langt ikke har ført til noen vesentlig avgrensning av retten til å varsle (Arntzen de Besche 2013).

⁵ Likevel er det et kjent eksempel på det motsatte i den såkalte Valla-saken, der Ingunn Yssen ble omtalt som varsler selv om det hun varslet om, i hovedsak dreide seg om hennes (Yssens) konflikt med daværende LO-leder Gerd-Liv Valla. En viktig begrunnelse for en slik konklusjon fra undersøkelsesutvalget var at LO som organisasjon manglet et system som kunne fange opp problemer av den art det var snakk om, og at organisasjonen burde ha grepet fatt i problemene tidligere (Rapport om Yssen, Valla og LO, mars 2007).

Varslingsrett og varslingsplikt

Ifølge arbeidsmiljøloven er varsling fortrinnsvis en *rett*. Samtidig har arbeidstakere en varslings*plikt* 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 I helsevesenet vil kritikkverdige forhold som feil, uetisk framferd og faglig uforsvarlighet kunne ramme tredjeperson hardt (Hippe & Trygstad 2012).

Ulike varslingsrutiner kan dessuten inneholde en varslingsplikt utover det som er lovregulert. I kjølvannet av den amerikanske Sarbanes–Oxley Act har stadig flere transnasjonale selskaper innført varslingsplikt for ansatte som en del av virksomhetens retningslinjer for samfunnsansvar og virksomhetsstyring (Daugareilh 2008).

Også i Norge er det en økende grad av varslingsrutiner der arbeidstakerne pålegges en varslingsplikt. Spørsmålet er om varslingsplikt kan resultere i at deler av arbeidsgiver- eller ledelsesansvaret delegeres til den enkelte arbeidstaker (Skivenes & Trygstad 2012). Vi kommer nærmere tilbake til utbredelse og praktisering av varslingsplikt under avsnittet om varslingsrutiner.

2.1 Hva er et kritikkverdig forhold?

For å kunne lage undersøkelser om varsling er det avgjørende med definisjoner og operasjonaliseringer av hva som er et kritikkverdig forhold (på engelsk «wrongdoing») som det kan varsles om. Det internasjonale forskningsmiljøet er samstemt om at det bør være brede definisjoner av hva det er mulig å varsle om. Uansett vil det være et stort innslag av skjønn i vurderinger av hva som er kritikkverdige forhold. I slike vurderinger vil også lovgivning, et lands arbeidsmarkedsmodell, normer og type arbeidsplass spille inn. I noen land er det trange rammer for hva som egner seg for varsling, mens andre land har en videre definisjon av kritikkverdige forhold som naturlig vil inngå i en varslingsprosess (Skivenes & Trygstad 2013). Dette gjør det også vanskelig å sammenlikne ulike undersøkelser.

I bakgrunnsarbeidene til varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven står det at kritikkverdige forhold er brudd på lover og etiske regler gitt av virksomheten eller normer som har allmenn oppslutning i samfunnet. Det er altså ikke bare kriminelle forhold som er omfattet (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)). Som nevnt tidligere bør forholdet ha en viss interesse for allmennheten. Det vil si at dersom noe er kritikkverdig

⁶ Lov om helsepersonell m.v. LOV-1999-07-02-64

ut fra arbeidstakerens egen politiske eller etiske overbevisning, omfattes ikke dette nødvendigvis av bestemmelsen.

I den internasjonale forskningen er den mest brukte definisjonen av kritikkverdige forhold (wrongdoing) «illegitime, ulovlige og umoralske handlinger og praksis».⁷ Med en så bred definisjon er det ikke til å undres over at begrepet tolkes på svært ulike måter.

En australsk forskningsgruppe har prøvd å lage en mer presis definisjon av det som de kaller alvorlige kritikkverdige forhold (serious wrongdoing):

[...] når en person eller organisasjon gjør noe som er ulovlig, uberettiget, farlig eller uærlig nok til å ramme interessene til personer, organisasjonen eller samfunnet (Brown 2008, gjengitt i Skivenes & Trygstad under publisering).

Denne definisjonen vektlegger altså at den kritikkverdige handlingen faktisk må ramme noen. En konsekvens av dette kan være at en handling kan være ulovlig, men hvis den ikke rammer noen, så vil den ikke regnes som en kritikkverdige handling (Skivenes & Trygstad 2013).

I forskningslitteraturen argumenterer blant andre Miethe (1999) for at kritikkverdige forhold kan gjelde alle former for tjenesteforsømmelser. Andre igjen anlegger en mer avgrenset definisjon der kritikkverdige forhold relateres til lovbrudd og da spesifikt økonomisk kriminalitet. 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 akseptabelt⁸

Det er ulike oppfatninger om og/eller standarder for hva som er illegitimt eller umoralsk. I en internasjonal sammenheng vil dette variere mellom land. For å holde oss til Norge, så kan hva som er illegitimt eller umoralsk, 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 kritikkverdige forhold, noe som er en velkjent utfordring for forskningen på varsling (Miceli et al. 2008, gjengitt i Skivenes & Trygstad 2013).

⁷ Near & Miceli 1985; Miceli Near & Dworkin 2008; Near, Regh, Scotter & Miceli 2004, gjengitt i Skivenes & Trygstad 2013.

⁸ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=92257>

Skivenes og Trygstad (under arbeid) har laget en skjematisk oversikt over forholdet mellom ulike varslingsprosesser og nasjonal lovgivning, yrkes- og profesjonsstandarder og etiske retningslinjer i bedriftene (se tabell 2.1).

Tabell 2.1 Forholdet mellom ulike punkter i en varslingsprosess og lovgivning, yrkes- og profesjonsstandarder og etiske retningslinjer i bedriftene. Kilde: Skivenes & Trygstad, under arbeid.

	Nasjonal lovgivning	Yrkes- og profesjonsstandarder	Etiske retningslinjer i bedriftene
Gjelder for?	Alle eller kun offentlig virksomhet?	For alle i yrket eller bare utvalgte grupper	For alle eller bare utvalgte grupper
Om hva?	Generell definisjon eller spesifiserte kritikkverdige forhold?	Typer av kritikkverdige forhold	Generell definisjon eller spesifiserte kritikkverdige forhold
Rett eller plikt til å varsle?	Hvem har plikt til å varsle og i tilfelle om hva?	Plikt eller rett til å varsle?	Hvem har plikt til å varsle og i tilfelle om hva?
Sanksjoner?	Sanksjoner hvis arbeidstakeren ikke varsler?	Sanksjoner hvis yrkesgruppa ikke varsler?	Sanksjoner hvis arbeidstakeren ikke varsler?
Varslingsrutiner	Har virksomhetene plikt til å utarbeide varslingsrutiner?	Til hvem skal yrkesutøverne rapportere?	Har virksomheten varslingsrutiner, og hvem har utarbeidet dem?

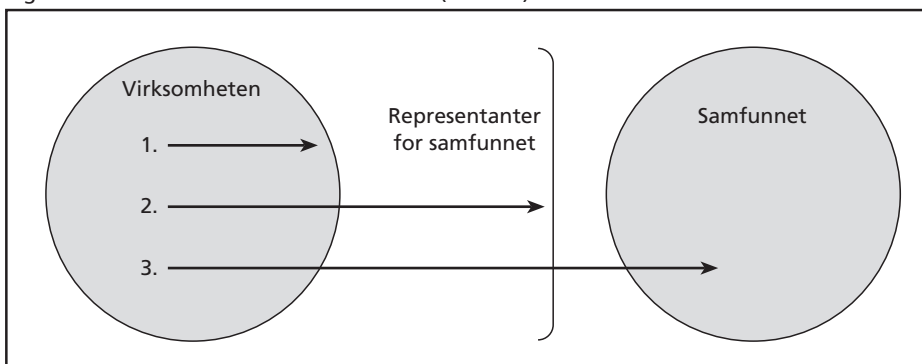
Hvordan kritikkverdige forhold defineres og operasjonaliseres i ulike undersøkelser, blir nærmere beskrevet i kapittel 4 om varslingsaktivitet (omfang av varsling).

Kapittel 3 Varslerbestemmelser og varslingsrutiner

Effektiv offentlig styring og for å øke tilliten til myndighetene har vært de sterkeste argumentene for å innføre regelverk på varslingsområdet. Ifølge Vandekerckhove (2010) gjenspeiler varslerlovgivningen i EU-landene en avveining mellom virksomhetenes og offentlighetens interesser. Denne avveiningen er preget av at arbeidstakere gjerne varsler fordi de tror det vil tjene virksomhetens interesser. Den er også influert av at den store majoriteten av varslere først varsler internt, og at tilbøyeligheten til å varsle øker dersom man tror det vil hjelpe.

Vandekerckhove har utarbeidet en tretrinnsmodell for lovgivningen i EU-landene, utledet av Storbritannias Public Interest Disclosure Act fra 1998. På det første trinnet forblir meldingen om det kritikkverdige forholdet i organisasjonen, for eksempel ved at arbeidstaker varsler til nærmeste leder, som så ordner opp. På trinn to har varsleren gått utover organisasjonens grenser til en aktør som opptre på vegne av samfunnet (eksempelvis tilsynsmyndigheter). Dersom det ikke hjelper å varsle på trinn 2, vil det være aktuelt å varsle offentligheten (trinn 3) (jf. også forholdet mellom «svak» og «sterk» varsling som det er redegjort for i foregående kapittel).

Figur 3.1 Vandekerckhoves tretrinnsmodell (2010:17)



Vandekerckhoves konklusjon er at lovgivningen i de europeiske landene er sprikende, og at beskyttelsen til varslere ikke er særlig god. I noen land gjelder for eksempel varslerlovgivningen bare for offentlig ansatte.

Det er bare Storbritannia, Romania og Sveits (lovforslag) som har en tretrinnsmodell som Vandekerckhove skisserer.⁹ Nærmest denne modellen kommer bestemmelsene for offentlig sektor i Flandern i Belgia. Nederland og Tyskland har varslerlovgivning for offentlige ansatte på trinn 1 (intern varsling). Privat sektor i Tyskland har en totrinnsmodell. Det samme gjelder Frankrikes lovgivning (men den er begrenset til forhold om korrupsjon). I andre europeiske land beskyttes varslere av annen lovgivning, for eksempel en generell arbeidslovgivning og/eller lovmessig plikt til å rapportere om korrupsjon. I noen land vurderes det ny lovgivning for å beskytte varslere i offentlig sektor (ibid.). I våre naboland er det per i dag ingen egen beskyttelse av varslere. I Sverige har offentlig ansatte en lovfestet rett til å melde om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen – det såkalte meddelarskyddet. Dette gir ansatte en rett til å skaffe til veie opplysninger til publisering i media. «Meddelaren» har rett til anonymitet, og det er forbudt for myndighetene og andre organer å etterforske hvem som har gitt journalisten opplysningene. Det er heller ikke lov å sanksjonere den eller de arbeidstakerne som har gitt informasjon (Hedin & Månsson 2012). I skrivende stund utreder man i Sverige behovet for en bedre beskyttelse av varslere eller «visselblåsere».¹⁰ Det påpekes blant annet at:

En arbetstagare som överväger att slå larm måste i vissa fall beakta bestämmelser på flera olika rättsområden för att kunna bedöma om han eller hon riskerar att göra sig skyldig till exempelvis brott mot lojalitetsplikten, något annat avtalsbrott eller brott mot lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Bedömningen kan ytterligare kompliceras av att det i vissa fall finns en lagstadgad skyldighet att anmäla missförhållanden. Av samma skäl kan det vara svårt för en arbetsgivare att bedöma om och hur en arbetstagare har rätt att slå larm. (Kommittedirektiv, 2013:16, s. 4–5).

Heller ikke i Danmark finnes varslerbestemmelser. Høsten 2013 pågikk det en debatt om behovet for en «whistleblower-ordning for offentlig ansatte».¹¹ I en undersøkelse gjennomført av Dansk Radio høsten 2013 svarte to av tre dansker at det er behov for en landsdekkende ordning som beskytter offentlig ansatte som melder fra om ulovligheter og uregelmessigheter, fra å bli sanksjonert.¹² Hvorvidt dette også skal gjelde privat ansatte, sier undersøkelsen så vidt vi kan se, ingen ting om.

I USA er det særlig Sarbanes–Oxley Act fra 2002 som er sentral.¹³ Den stiller krav om at selskapene utarbeider etiske retningslinjer og varslingsrutiner, og åpner for både

⁹ Norge er ikke inkludert i denne undersøkelsen

¹⁰ Utredningen skal ferdigstilles våren 2014.

¹¹ FTF nyhed, 21.10.2013: «Stort flertal ønsker national whistleblower-ordning».

¹² FTF nyhed, 21.10.2013: «Stort flertal ønsker national whistleblower-ordning».

¹³ Denne loven, som kom i kjølvannet av blant annet Enron-skandalen.

intern og ekstern varsling (Dworkin 2010). Denne loven gjelder også selskaper fra andre land som er børsnotert i USA, og regulerer varsling om økonomisk kriminalitet og bedrageri. For offentlig (føderalt) ansatte gjelder The Whistleblower Protection Act (1989). I tillegg har de ulike delstatene egne bestemmelser om varsling (ibid.).

Tretrinnsmodellen har, ifølge Vandekerckhove (2010), noen viktige kjennetegn:

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

De norske varslerbestemmelsene, som er å betrakte som en tretrinnsmodell, åpner både for intern og ekstern varsling (varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter § 2-4 (2)). Med offentlig varsling menes media, hjemmesider, blogger eller andre kommunikasjonskanaler med stor mottakerkrets (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006):41). Det kan være flere grunner til å varsle eksternt, for eksempel dersom arbeidstakeren tror at det å varsle internt ikke vil føre fram (kriminelle forhold), om vedkommende frykter gjengjeldelser, dersom det er nødvendig å handle raskt (fare for bevisforspillelse eller liv og helse), eller om arbeidstakeren har tatt opp forholdet internt uten at noe har skjedd (Trygstad 2010).¹⁴

3.1 Nærmere om de norske varslerbestemmelsene

På det nåværende tidspunkt er Norge det eneste landet i Norden som har lovfestet en rett til å varsle og et eget vern av arbeidstakere som varsler. Sammenliknet med lovgivningen i de fleste andre land er de norske varslerbestemmelsene omfattende, de dekker arbeidstakere i både privat og offentlig sektor og åpner for at varsling til offentligheten kan falle inn under varslingsretten – eller det som i loven omtales som «forsvarlig» varsling.

¹⁴ Noen forskere har tatt til orde for å begrense definisjonen av varsling til ekstern varsling (Farell & Petersen 1982).

Varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven trådte i kraft fra 1. januar 2007, med følgende paragrafer:

- arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (§ 2-4 (1))
- arbeidstakers framgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig (§ 2-4 (2))
- gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4, er forbudt (§ 2-5 (1))
- arbeidsgiver har plikt til å legge forholdene til rette for varsling (jf. § 3-6)

Ifølge forarbeidene til dagens lov (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)) vil det også være riktig å varsle dersom man har grunn til å tro at et kritikkverdig forhold *vil* oppstå – altså ved mistanke.

Regler om blant annet taushetsplikt og ærekrenkelse i andre lover kan begrense retten til å varsle etter arbeidsmiljøloven. Slike regler vil etter omstendighetene bety at arbeidstaker som varsler, ikke samtidig skal røpe forretningshemmeligheter, personopplysninger eller liknende. Arbeidstakers varslingsrett kan bare begrenses ved lovgivning (Arbeidstilsynet 2007).

I forbindelse med debatten i Stortinget i 2010 kom det fram ønsker om en egen varsleravdeling i Arbeidstilsynet som gis nødvendig myndighet til å følge opp varslingsaker og har kompetanse til å bistå i forbindelse med slike saker. Dette kom også opp som et forslag fra stortingsrepresentantene Borghild Tenden og Trine Skei Grande i 2013. Disse representantene foreslo i tillegg at «Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å styrke arbeidsmiljøloven slik at varslers rettigheter lovfestes i arbeidsmiljøloven».¹⁵ Hvilke rettigheter som skal lovfestes, utover det som nå er i loven, sier ikke forslaget noe nærmere om.

Forsvarlig varsling

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

Å varsle internt i virksomheten vil som regel bli ansett som forsvarlig varsling, enten saken tas opp med overordnede, verneombud eller tillitsvalgte. Unntaket er

¹⁵ Innst. 413 (2012-2013)

dersom forholdene tas opp på «en utilbørlig måte» og kan skade samarbeidsklima, arbeidsmiljø eller enkeltpersoner i virksomheten. For eksempel kan det dreie seg om grunnløse påstander mot en kollega (Trygstad 2010). Å varsle til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter vil også falle innenfor begrepet «forsvarlig varsling».

Hvis en arbeidsgiver mener at arbeidstakeren ikke varslet på riktig måte, er det arbeidsgiveren som må bevise dette (aml. § 2-4 (3)). Arbeidsgiver må da for eksempel føre bevis for at arbeidstaker forsto eller burde forstått at en påstand om korrupsjon var uriktig, eller at arbeidstakeren ved enkle undersøkelser kunne brakt situasjonen på det rene.

Forsvarlighetskravet i loven har blitt kritisert for å være for vagt. Det har blitt påpekt at forsvarlig varsling gir stort rom for tolkninger, og at loven burde vært mer spesifikk på dette området (Lewis & Trygstad 2009). Flere advokater, jurister og forskere har tatt til orde for å fjerne forsvarlighetskravet (Skivenes & Trygstad 2012).

I en gjennomgang av norsk rettspraksis finner Arntzen de Besche (2013) få eksempler på «uforsvarlig» varsling og konkluderer med at kravet om forsvarlighet så langt ikke har medført noen begrensninger på retten til å varsle.

3.2 Varslingsrutiner

Ifølge arbeidsmiljøloven § 3-6 har arbeidsgiver plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Det vil si at det skal utarbeides *rutiner eller settes i verk andre tiltak som tilrettelegger for intern varsling om kritikkverdige forhold* i virksomheten, dersom forholdene i virksomheten tilsier det. Det er med andre ord ikke pålagt å utarbeide varslingsrutiner i en virksomhet. I forarbeidene til varslerbestemmelsene påpekes det at å ha varslingsrutiner ikke alltid vil være hensiktsmessig, for eksempel i små virksomheter (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)). Verken loven eller forarbeidene beskriver hvordan varslingsrutinene skal være utformet, eller hva de skal inneholde.

Internasjonalt er det utarbeidet retningslinjer for hva varslingsrutiner bør inneholde, blant annet fra EU, Transparency International, International Chamber of Commerce og British Standards Institute (BSI). Den sistnevnte, fra BSI, er utarbeidet av et panel bestående av arbeidsgivere, fagforeningsrepresentanter, jurister og andre eksperter på varsling.¹⁶

I store utenlandskeide selskaper er varslingsrutinene vanligvis utformet av ledelsen eller andre i eller utenfor selskapet, for eksempel eksterne advokatkontorer eller kon-

¹⁶ BSI: "PAS 1998/2008, which was established with support of the UK charity "public concern at work" and is available on their website: <http://www.pcaw.co.uk/bsi/>" Link til fulltekst: http://wbhelpline.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/PAS1998_Whistleblowing1.pdf Transparency International: http://www.transparency.org/files/content/activi-ty/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf

sulentbyråer. Dette gjelder ikke minst i de store internasjonale selskapene, hvor disse rutineene ofte er knyttet sammen med selskapenes «code of conducts». En gjennomgang av ulike europeiske selskaper viser at tillitsvalgte eller andre representanter for de ansatte sjelden er med på å utforme denne type rutiner eller retningslinjer (Daugareilh 2008). Manglende medvirkning fra de ansatte kan ha betydning for arbeidstakernes tillit til rutiner og ikke minst rutinenes pålitelighet (Skivenes & Trygstad 2012).

Vandekerckhove & Lewis (2011) har kategorisert forskningslitteraturen på dette området og har kommet fram til at følgende punkter er sentrale i vurderingen av varslingsrutiner i virksomhetene:

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

I Norge har Eggen (2009) påpekt at det bør være noen minimumskrav til varslingsrutinene, som: 1) en beskrivelse av hvordan arbeidstakerne skal gå fram, 2) at rutinene blir gjort tilgjengelig for de ansatte, 3) at det er angitt hvor det skal varsles, og 4) hva det kan varsles om.

Internasjonal forskning viser at de fleste arbeidstakere som får kjennskap til kritikkverdige forhold, *ikke* går videre med opplysningene (Miceli et al. 2012). I Trygstad (2010) ble effekten av varslingsrutiner i norske virksomheter undersøkt. Det viste seg at tilstedeværelsen av varslingsrutiner økte varslingsaktiviteten, og varslingen medførte i større grad at det ble ryddet opp i kritikkverdige forhold. I virksomheter med varslingsrutiner risikerte varslerne i mindre grad å bli utsatt for sanksjoner sammenliknet med i virksomheter uten slike rutiner.

Varslingsrutiner med varslingsplikt

I en landsomfattende varslingsundersøkelse blant norske arbeidstakere i 2010 (Trygstad 2010) var det 36 prosent som visste om at det var skriftlige varslingsrutiner på sin arbeidsplass (se 3.3). Halvparten av disse oppfattet at varslingsrutinene også inneholdt en *varslingsplikt*. Denne plikten omfattet flere forhold enn det man er pålagt å varsle om etter arbeidsmiljøloven.

Utbredelsen av plikt i varslingsrutinen kan gi grunnlag for konflikter og lojalitetsproblemer, noe som også diskuteres i internasjonal forskning. Dersom ansatte ikke er involvert i utarbeidelsen av rutinene og samtidig blir pålagt varslingsplikt utover det som er lovregulert, mener Skivenes & Trygstad (2012) at det er grunn til å stille spørsmål om varslingsrutinene da vil fungere som et sikkerhetsnett for den eller dem som varsler. Særlig problematisk blir dette hvis man har en plikt til å varsle, men ingen garanti for å unngå sanksjoner eller blir utsatt for sanksjoner hvis man *ikke* varsler (ibid.).

3.3 Kjennskapen til varslerbestemmelser og varslingsrutiner

Etter at de nye lovbestemmelsene trådte i kraft i 2007, er det i Norge gjennomført to landsomfattende undersøkelser om varsling som hadde med spørsmål om kjennskap til regelverket (Matthiesen et al. 2008; Trygstad 2010).

I undersøkelsen til Matthiesen et al. (2008) var det om lag fire av ti som var kjent med de nye varslerbestemmelsene. En av fem (19 prosent) kjente til at det var innført varslingsrutiner på arbeidsplassen.¹⁷ Hele 42 prosent svarte at de var usikre.

To år seinere, i 2010, svarte 36 prosent av norske arbeidstakere at det var «skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen», og 5 prosent svarte at slike rutiner var under utarbeidelse (Trygstad 2010). I denne undersøkelsen, som kun omfattet lønnstakere, var det fremdeles begrenset kjennskap til varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Nesten halvparten av respondentene i privat sektor hadde ikke kunnskap til bestemmelsene før de fikk dem presentert. Blant offentlige ansatte var det 34 prosent som *ikke* hadde kjennskap til bestemmelsene (ibid.). Dette betyr at det var ganske liten vekst i hvor mange som har kjennskap til varslerbestemmelsene, i årene fra 2008 til 2010. Samtidig var det nesten en dobling i andelen som kjente til at det var innført varslingsrutiner på arbeidsplassen.

¹⁷ Undersøkelsen var en befolkningsundersøkelse i aldersgruppa 20–67 år. Det vil si at den også omfattet personer som ikke var yrkesaktive. Denne gruppa utgjorde 9 prosent av utvalget.

Andel arbeidstakere som hadde *god kjennskap* til varslerbestemmelsene:

Privat sektor: 18 prosent

Statlig sektor: 36 prosent

Fristilte offentlige virksomheter: 45 prosent

Kommunal sektor: 58 prosent

(Trygstad 2010)

Trygstad (2010) konkluderte med at varslingsrutiner var mest utbredt i offentlig sektor og i større virksomheter.¹⁸ I tillegg fant hun en sammenheng mellom forekomst av varslingsrutiner og kunnskap om varslerbestemmelsene. Det vil si at dersom virksomheten hadde innført varslingsrutiner, var det også bedre kjennskap til lovbestemmelsene blant arbeidstakerne, og motsatt.

¹⁸ Ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) er det ikke utført egen forskning på varsling i statsforvaltningen.

Kapittel 4 Omfang av varsling

Studier fra norsk arbeidsliv viser stor variasjon i varslingsaktivitet – altså omfanget av varsling. Fra 2006 og fram til i dag er det gjennomført flere undersøkelser – både breddestudier som favner et utvalg arbeidstakere på tvers av sektorer og bransjer og det er studier som har gått i dybden, det vil si begrenset seg til en sektor. Resultatene påvirkes av hvordan begrepene brukes, og av hvem som har fått spørsmålene om varsling, og hvilken bransje eller sektor som er undersøkt (eksempelvis om det er befolkningen, arbeidstakere, ledere eller tillitsvalgte). Generelt er det en høy varslingsaktivitet i Norge sammenliknet med i andre land (Skivenes & Trygstad 2012).

Innledningsvis ser vi nærmere på data fra tre av undersøkelsene som har omfattet hele norsk arbeidsliv (tabell 4.1)¹⁹.

Tabell 4.1 Omfang av varsling fra tre landsomfattende undersøkelser.

	SSB levekårsundersøkelsen 2006	Matthiesen et al. 2008	Trygstad 2010
Antall svar	9200	1604	6000
Svarprosent	66 %	23 %	47 %
Varslingsaktivitet	77 %	55 %	53 %

Svarene varierer fra en varslingsaktivitet på 77 prosent i 2006 (før lovendringen) og til 53 prosent i 2010. Varslingsaktivitet innebærer at en person som kjenner til et kritikkverdig forhold, varsler om dette. Undersøkelsene i 2008 og 2010 viser en nesten identisk varslingsaktivitet. Begge de to sistnevnte undersøkelsene brukte Near & Micelis definisjon av varsling fra 1985:

[...] 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.

En viktig forklaring på likheter/forskjellene i varslingsaktivitet er trolig at det brukes ulike definisjoner, blant annet av hva som er kritikkverdige forhold, hva som er varsling,

¹⁹ Det ble også gjennomført en tredje landsomfattende undersøkelse blant norske arbeidstakere i 2005 (Bjørkelo et al. 2010). Studien kartla ikke omfanget av kritikkverdige forhold og er derfor vanskelig å sammenlikne med de andre.

i tillegg vil hvordan spørsmålet ble stilt, også ha noe å si. I disse tre undersøkelsene ble spørsmålet om varsling stilt på følgende måte:

Levekårsundersøkelsen 2006: «Sa du fra om noen av disse/denne handlingen(e) videre til noen som du mente kunne stoppe det?» Her ble kritikkverdig forhold definert som «handling(er) som er så kritikkverdige at de burde stoppes». Eksempler var økonomiske misligheter, tyveri, ødeleggelse av verdier, brudd på bestemmelser om sikkerhet eller arbeidsmiljø, brudd på forskrifter eller instruksjoner, trakassering, mobbing, omsorgssvikt eller feilbehandling.

I de to neste undersøkelsene var det en liste over kritikkverdige forhold som respondentene kunne krysse av på (se tabell 4.2). I Matthiesen et al. (2008) lød spørsmålet om varsling slik: «Varslet du om det kritikkverdige forholdet du var vitne til?» Trygstad (2010) hadde følgende spørsmålsstilling: «Du har svart at du har opplevd/avdekket følgende kritikkverdige forhold (listet opp) de siste 12 månedene som burde være stoppet. Varslet du om ett eller flere av disse forholdene?»

Også i internasjonal forskning er det laget en rekke operasjonaliseringer av kritikkverdige forhold som inneholder mange av de samme elementene som denne lista (eksempelvis Near et al. 2004; Miceli et al. 2008; Brown et al. 2008).

Forskjellene mellom de norske landsomfattende undersøkelsene går for det første ut på begrepsbruken. I levekårsundersøkelsen var spørsmålsstillingen «sa du fra», mens i de to andre ble begrepet «varsling» brukt. Det er grunn til å tro at disse begrepene oppfattes forskjellig hos dem som har svart. Varsling oppfattes nok som en mer alvorlig handling enn å «si fra». Dette kan være noe av forklaringen på at andelen varslere er høyere i levekårsundersøkelsen.

Også når det gjelder kritikkverdige forhold, er det forskjeller. Både Matthiesen et al. (2008) og Trygstad (2010) viser til konkrete eksempler, men mange av disse kan være åpne for skjønnsmessige vurderinger, for eksempel «klanderverdig atferd», «ødsling av økonomisk midler» og «mobbing».

Andre spørsmål som kan reises i vurderingen av et kritikkverdig forhold, er om det har skjedd ofte, om det har vært planlagt, og i hvilken grad det har rammet sårbare personer/grupper. Dette kan påvirke hvor alvorlig man vurderer det kritikkverdige forholdet å være (Skivenes & Trygstad 2013).

Tabell 4.2 Operasjonalisering av kritikkverdige forhold i to landsomfattende undersøkelser om varsling.²⁰

Matthiesen et al. 2008	Trygstad 2010
Bedrageri av kunder/klienter	Respektløs opptreden overfor brukere/kunder
Begunstigelse av familiemedlemmer	Manglende vilje til å rette opp i alvorlige feil eller mangler ved tjenesten eller produktet
Brudd på instruks for sikkerhet, vedlikehold og hygiene	Behandling av brukere/kunder som strider mot gjeldende lovverk
Brudd på taushetsplikt	Vold mot bruker/kunder
Destruktiv/dårlig ledelse	Tyveri av virksomhetens eiendeler/ressurser
Diskriminering	Svart arbeid/skatteunndragelse
Forurensning	Mottak av bestikkløser/korrupsjon
Grov uforstand i tjenesten/jobben	Underslag
Illojal atferd overfor virksomheten	Brudd på instruks for helse, miljø og sikkerhet
Klanderverdig atferd overfor pasienter, brukere, elever, kunder	Bruk av rusmidler på jobb
Korrupsjon	Bruk av ulovlige kjemikalier
Misbruk av alkohol/piller i arbeidstiden	Utslipp av alvorlige miljøgifter
Trakassering: krenkende atferd rettet mot egen person eller mot andre	Seksuell trakassering av ansatte
Seksuell trakassering	Etnisk trakassering av ansatte
Tyveri av virksomhetens eiendeler eller utstyr	Mobbing av arbeidstakere
Unnaluring i forhold til arbeidsoppgaver/arbeidstid	
Urettmessige fordeler til enkelte (ansatte, leverandører, kunder)	
Utnyttelse av stilling til personlige fordeler	
Voldelig atferd	
Ødsling av økonomiske midler/unødvendige innkjøp til virksomhet	
Økonomisk utroskap/underslag	

²⁰ Begge undersøkelsene hadde også en åpen «annet»-kategori.

4.1 Andre studier fra Norge

I 2004 ble det gjennomført en undersøkelse blant sykepleiere om erfaringer knyttet til munnkurv og varsling. 86 prosent hadde opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og 82 prosent hadde opplevd å gå på akkord med egne moralske prinsipper. Om lag 50 prosent av sykepleierne som hadde opplevd kritikkverdige forhold, hadde sagt fra til noen som kunne gjøre noe med saken (Hetle et al. 2004, gjengitt i Trygstad 2010).

Våren 2005 ble det gjort en spørreundersøkelse blant arbeidstakere innen utdanning, pleie og omsorg og barnevern. Den viste at 76 prosent meldte fra om kritikkverdige forhold, og 34 prosent av disse gikk videre med saken (Skivenes & Trygstad 2005). I denne undersøkelsen var de kritikkverdige forholdene delt i tre forhold: 1) ressurser (for eksempel manglende bemanning), 2) brukere (for eksempel behandling som strider mot yrkesetiske retningslinjer) og 3) arbeidsmiljø. Varslingsaktiviteten var mye høyere i disse sektorene enn i den landsomfattende undersøkelsen fra 2010. Dette kan trolig forklares med at det vil være uenighet om hva som er et akseptabelt nivå på den pleien og omsorgen som blir gitt (Trygstad 2010). En annen forklaring på den høye varslerandelen i Skivenes og Trygstad sin undersøkelse fra 2005 og SSBs levekårsundersøkelse i 2006 kan også være at undersøkelsene ble gjennomført før varslerbestemmelsene trådte i kraft, og dermed før begrepet «varsling» ble brukt (jf. levekårsundersøkelsen).

I 2012 ble det gjennomført en undersøkelse blant ledere i helseforetakene, der det ble reist spørsmål om de hadde mottatt *varsel* eller *bekymringsmeldinger* om kritikkverdige forhold de siste tolv månedene. 6 prosent av lederne svarte at de hadde mottatt varsel, og 18 prosent hadde mottatt bekymringsmeldinger i løpet av det siste året (se del II, kapittel 10 for utdyping). Disse sakene dreide seg om «feil i pasientsystemet, ventetid og uforsvarlig pasientsikkerhet», «psykososialt arbeidsmiljø, mobbing og trakassering», «bemanning», «arbeidspress, arbeidstid og arbeidsvilkår» og «faglig uforsvarlighet / mangelfull kompetanse». Lederne ble også spurt om de delte bekymringen til den eller de arbeidstakerne som varslet eller meldte fra. Nær ni av ti svarte bekreftende på dette (Hippe & Trygstad 2012:71). Blant ledere i helseforetakene var det en langt lavere andel av ledere som hadde mottatt varsler, enn hva en undersøkelse blant kommunale ledere viste: Der svarte seks av ti at de hadde mottatt varsel i løpet av det siste året (Trygstad & Skivenes 2007). I sistnevnte undersøkelse var andelen særlig høy blant ledere i pleie- og omsorgssektoren (ibid.). I 2013 gjennomførte vi nok en undersøkelse blant kommunale ledere. Her svarte 25 prosent at de hadde mottatt ett eller flere varsler de siste tolv månedene – altså en langt lavere andel enn hva vi fant i 2007.²¹ Hva som forklarer den markante reduksjonen, er vanskelig å si, men det *kan* være at ledere har blitt mer restriktive med hva de definerer som et varsel sett i forhold til tidligere. Like fullt er andelen svært lav i helseforetakene, og hva dette skyldes, man-

²¹ I disse undersøkelsene ble det ikke skilt mellom «varsel» og «bekymringsmelding».

gler det informasjon om. Det mangler også data som forteller hva som i praksis skiller bekymringsmeldinger fra varsler (Hippe & Trygstad 2012).

I en undersøkelse om varsling i politiet (Gottschalk & Holgersson 2011) er det tatt utgangspunkt i dommer i saker fra 2008 der Spesialenheten for politisaker hadde tatt ut tiltale.²² Bakgrunnen for studien var en forestilling om at politifolk ikke varsler om hverandre på grunn av en sterk korpsånd. Studien, som omfattet 20 saker, viste imidlertid at 6 av 20 saker hadde startet som interne varslersaker. De resterende 14 sakene hadde kommet opp som følge av eksterne klager. Disse sakene vil skille seg fra saker med en bredere definisjon av kritikkverdige forhold, fordi det kun dreier seg om *straffbare* forhold.²³

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

I vårt pågående arbeid knyttet til varslingsmottakere og varslingsrutiner framgår det at til tross for at virksomhetene har etablerte rutiner og egne varslingsmottak, oppfordres ansatte til fortrinnsvis å varsle i linjen.

Ifølge Trygstad (2010) er det tre forhold som øker sannsynligheten for varsling:

1. Skriftlige varslingsrutiner i virksomheten
2. Tilstedeværelse av tillitsvalgte eller verneombud på arbeidsplassen
3. At virksomheten er omfattet av tariffavtale

²² Denne enheten har som oppgave å etterforske, avgjøre påtale og føre saker der ansatte i politi og påtalemyndighet er anmeldt for å ha begått straffbare handlinger i tjenesten.

²³ Justis- og beredskapsdepartementet har sendt ut forslag om en felles ordning for varsling om kritikkverdige forhold i justissektoren, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing--felles-ordning-for-varsling-om-k.html?id=729222>

4.2 Internasjonale studier

Sammenliknet med de fleste internasjonale publiserte funn kan varslingsaktiviteten i Norge beskrives som høy. Dette har vi tidligere koblet til den norske arbeidslivsmodellen og norsk eller skandinavisk ledelsesstil. Nielsen et al. (2004) framhever fire sentrale verdier for skandinavisk ledelse: konsensus, likhet, anstendighet og sosialt ansvar. Et helt sentralt trekk i norsk arbeidsliv er lover og avtaler som skal sikre både individuell og kollektiv deltakelse og dermed et bedre ytringsklima (Skivenes & Trygstad 2012). Et sentralt forskningsspørsmål er derfor om varslingsaktivitet, varslingseffektivitet og reaksjoner kan kobles til sentrale institusjoner som preger et lands arbeidslivsmodell (se Trygstad 2010; Skivenes & Trygstad 2010, 2013).

Undersøkelser om varsling har lang tradisjon i USA. De viser at det er stor variasjon i omfanget av varsling – for eksempel en fluktuasjon mellom 30 og 50 prosent blant føderalt ansatte i perioden 1981–1993.²⁴ Variasjonen kan trolig forklares med de ulike faktorene som vi tidligere har vært inne på. På begynnelsen av 1990-tallet var dårlig styring av offentlige prosjekter og programmer en viktig årsak til varslingen (Matthiesen et al. 2008). Ellers har gjennomgangstemaer vært trakassering, korrupsjon og underslag.

En australsk studie av varsling i offentlig sektor (Brown 2008) er en av de største varslerundersøkelsene i verden. Sju av ti av dem som var omfattet av undersøkelsen, hadde opplevd noe kritikkverdige, og 39 prosent av disse hadde varslet om forholdet.

²⁴ Merit Systems Protection Board-undersøkelsene omfattet mellom 4000 og 13 000 føderalt ansatte i USA og ble gjennomført i henholdsvis 1981, 1984 og 1993. Det ble i disse undersøkelsene ikke gitt noen definisjon av varsling (Bjørkelo et al. 2008). SE PÅ NY

Kapittel 5 Varslingsprosessen

Hva vet vi om varslingsprosessen? Nærmere bestemt om *hva* det varsles om, til hvem, *hvem som varsler*, om *saken følges opp*, og *hva som skjer med varsleren*.

Forskning viser at det å varsle er en prosess. For å kunne varsle må det ha skjedd noe på arbeidsplassen som arbeidstakeren mener er kritikkverdig. Deretter vurderer vedkommende om dette er noe som han eller hun skal si fra om, eventuelt til hvem og hvordan. Så tas det en beslutning om å varsle eller la være (jf. varslertrappa, kapittel 2). Noen vil oppleve at de ikke har noe valg, enten på grunn av at det kritikkverdige forholdet er alvorlig, eller at de har en varslingsplikt. Dersom det varsles, vil vedkommende motta en reaksjon av noe slag. Reaksjonene kan være positive, negative eller at ingenting skjer. Forskjellige deler av denne prosessen kan også gjentas dersom vedkommende må varsle flere ganger for å bli hørt (Bjørkelo et al. 2008).

5.1 Hva varsles det om – og til hvem?

I forrige kapittel var det en redegjørelse for hva som regnes som kritikkverdige forhold – som det etter loven kan varsles om. I dette kapittelet ser vi nærmere på hva det faktisk varsles om, og hvem varslerne er.

I en studie om mobbing på norske arbeidsplasser (Einarsen et al. 2007, gjengitt i Matthiesen 2008) ble det også spurt om varslings. Den vanligste kritikkverdige handlingen man hadde varslet om, var:

- trakasserende atferd mot andre (34 prosent)
- brudd på sikkerhet (24 prosent)
- grov illojalitet mot organisasjonen eller driften (14 prosent)
- grov omsorgssvikt, vanskjøtsel, feilbehandling (14 prosent)
- grove økonomiske misligheter eller tyveri (12 prosent)

I undersøkelsen til Matthiesen et al. (2008) kom det fram at de forholdene det i størst utstrekning var varslet om, var:

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

Det var liten utbredelse av varsling om forhold som omhandlet ødsling av økonomiske midler (6 prosent), seksuell trakassering (5 prosent) og korrupsjon (2 prosent).

De vanligste kritikkverdige forholdene som det ble varslet om ifølge Trygstad (2010), var:

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

De sjeldneste kritikkverdige forholdene i denne undersøkelsen er underslag, mottak av bestillinger/korrupsjon, vold mot bruker/kunder og utslipp av alvorlige miljøgifter.

For å ta med en undersøkelse utenfor Norge, så ble det fra de børsnoterte selskapene i Storbritannia (Lewis 2010)²⁵ varslet om følgende saker:

- trakassering og mobbing (78 prosent)
- økonomiske uregelmessigheter (69 prosent)
- diskriminering (60 prosent)
- tjenesteforsømmelse (45 prosent)
- alkohol-/rusmisbruk (44 prosent)
- helse og sikkerhet (44 prosent)
- misbruk av datautstyr (31 prosent)

Fellesnevneren er brudd på instruksjoner og rutiner for helse og sikkerhet og trakassering/mobbing. Det er verd å nevne forskjellene i de to norske undersøkelsene: Hos Trygstad (2010) har 17 prosent opplevd brudd på instruksjoner for helse, sikkerhet og miljø, mens en liknende spørsmålsstilling hos Matthiesen (2008) var erfart hos 46 prosent. Forklaringen er trolig at Matthiesen har inkludert «vedlikehold» og «hygiene» i sin spørsmålsstilling. Dette er to ganske vide kategorier som vil kunne dekke mye. Men ellers er det ingen klare mønstre i hva det varsles om. Heller ikke om vi skjeler til undersøkelser foretatt utenfor landet, er det mulig å se noen mønstre.

²⁵ Dette var en undersøkelse i selskapene og ikke blant arbeidstakere. Det var 64 selskaper som svarte på spørreundersøkelsen (av 250 totalt). Disse 64 selskapene hadde til sammen 2,4 millioner ansatte.

De fleste varsler internt før de eventuelt går videre med saken. I Matthiesen et al. (2008) var det 83 prosent som kun varslet internt. 13 prosent varslet internt før de gikk eksternt. 3 prosent varslet eksternt først. Dette indikerer en lojal, intern og forsvarelig varsling (ibid.). Trygstad (2010) finner at sju av ti arbeidstakere varslet først til sin nærmeste leder, deretter fulgte verneombud og tillitsvalgt. I denne rapporten kom det også fram at hele 17 prosent hadde svart «interne varslingsmottak». Dette tyder på at mange virksomheter både har opprettet varslingsrutiner og opprettet faste mottak for å håndtere varsler (ibid.). Som vist i forrige kapittel kan slike mottak eller «kanaler» være dårlig kjent blant de ansatte, som i Forsvaret, slik at man likevel varsler til nærmeste leder (Deloitte 2011).

Forskningen viser at det er små forskjeller mellom sektorene med hensyn til hvem som oppgis som varslingsmottakere.

Anonym varsling

Reglene i arbeidsmiljøloven hindrer ikke anonym varsling. Det å kunne varsle anonymt, enten til en leder, et internt eller eksternt varslingsmottak eller eksempelvis til tilsynsmyndighetene, kan i utgangspunktet synes å være en smart løsning for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Da vil det være etablert en mulighet til å si fra om kritikkverdige forhold uten at saken blir slått opp i avisen, uten at medarbeideren som har reagert på et forhold, må målbare 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. Arbeidstakerne i virksomheten, herunder den som varsler, vil ikke få vite om en eventuell undersøkelse er igangsatt, og heller ikke hvorfor, med mindre det blir gjort kjent hvilke innsigelser og kritikkverdige forhold som er rapportert om, og hva som er gjort for å møte kritikken. Om ikke virksomheten har en webbasert løsning som muliggjør kommunikasjon med varsleren uten at identiteten avsløres, vil det også være veldig vanskelig å gjennomføre undersøkelser.

Hvis hovedregelen er at kritikk meldes anonymt uten at det på noe tidspunkt blir kjent i virksomheten, vil dette også i liten grad bidra til å endre et ytringsklima preget av taushet. Det er ikke gitt at man får informasjon om *hva* som blir gjort med de kritikkverdige forholdene. Dermed blir det heller ikke rom for diskusjon om hvorvidt opplevelsen av at noe er kritikkverdig, deles av andre i arbeidsfellesskapet, og hva man eventuelt kan gjøre for å endre dette. Det er også en viss fare for at man ved å varsle anonymt ufrivillig kan bli identifisert. Som vi kommer tilbake til i del II i rapporten, vil offentlig ansatte kunne kreve innsyn i varsler som er rettet mot dem som person. Dette vil kunne true anonymiteten til varsleren.

I undersøkelsen til Matthiesen et al. (2008) hadde 91 prosent av varslene kommet åpent, mens 8 prosent varslet anonymt. Av disse forble tre fjerdedeler anonyme etter

varslingen. I Trygstad (2010) hadde majoriteten – 69 prosent – varslet åpent og muntlig, mens 27 prosent hadde varslet åpent og skriftlig. Til sammen var det altså hele 96 prosent som hadde varslet åpent, og kun 4 prosent som varslet anonymt. Av disse var det bare fire personer som seinere ble ufrivillig identifisert.

I en undersøkelse blant børsnoterte selskaper i Storbritannia (Lewis 2010) inneholdt et stort flertall av varslingsrutinene at det var anledning til å melde fra anonymt. Dette henger sammen med kravene som stilles i Sarbanes–Oxley Act 2002. Det er likevel mest vanlig at det er *konfidensielt* hvem som varsler, og at varsleren ikke er anonym overfor varslingsmottakeren. Årsaken er at det kan bli vanskeligere å undersøke en sak som er varslet anonymt.

5.2 Hvem er varslerne?

Beskrivelsen av dem som sier fra (varsler), varierer fra «rotter», «muldvarper» og «bedriftsforrædere», «quislinger» til «korrupsjonsforkjempere» og «arbeidstakere med etisk motstandskraft» (se Bjørkelo et al. 2008; Skivenes & Trygstad 2006).

Hvilke faktorer øker sannsynligheten for at noen blir varslere? Det er flere ledere som varsler, enn ikke-ledere (Trygstad 2010; Matthiesen et al. 2008). Dette er i tråd med internasjonal forskning (Miceli et al. 2008; Near & Miceli 1996). Forklaringen er trolig at det oppleves som en del av ledergjerningen å gi beskjed om kritikkverdige forhold. Personer med tillitsverv varsler mer enn andre. Igjen så vil dette henge sammen med at tillitsvalgte og verneombud har et særlig ansvar for å ta fatt i kritikkverdige forhold. I norske studier finner vi flest varslere i helse og omsorg og blant arbeidstakere i sikkerhet og service-bransjen (Skivenes & Trygstad 2007, 2012). Dette henger sannsynligvis sammen med arbeidstakerne har systemer for avviksrapporteringer og varslingsplikt. Ansiennitet har betydning for hvorvidt man varsler eller ikke – det vil si at de som har jobbet en stund, har høyere sannsynlighet for å si fra om kritikkverdige forhold. Det er også slik at folk som jobber skift, varsler mer enn de som kun jobber dagtid. Dette kan henge sammen med at det skjer mer uregelmessigheter utenfor vanlig arbeidstid. I studien til Matthiesen et al. (2008) er det slik at varslere blant annet opplevde lavere trivsel og mindre grad av rettferdighet på arbeidsplassen. Noen av disse forholdene kan være knyttet til opplevelsen av kritikkverdige forhold og varslersituasjonen. I den forbindelse finner Miceli et al. (2012) at arbeidstakere som opplever kritikkverdige forhold,

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

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

Miceli & Near (2010) har ved en gjennomgang av varslerforskning og ulike definisjoner funnet at det har dannet seg forestillinger om hvem som varsler, og hvorfor de gjør det:

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

Analysen viser at motivene for varsling i de fleste tilfeller er blandede. Arbeidstakere varsler både for egen og andres del. Spørsmål om motiver blir med andre ord langt på vei uvesentlige. De fleste varsler internt før de eventuelt bruker eksterne kanaler. Det er ingenting som tyder på at det er større omfang av kritikkverdige forhold i dag enn tidligere. Forskningen gir heller ikke støtte til at varslere har en annen personlighet eller andre anlegg enn de som ikke melder fra (ibid.). Er det en viss type personer som varsler? Heller ikke Bjørkelo (2010) klarer å måle vesentlige forskjeller i personlighet mellom varslere og ikke-varslere.²⁶ En nylig utgitt studie (Miceli et al. 2012) viser at det er en noe høyere sannsynlighet for å varsle dersom man er kvinne.

Det vanligste er at varslingen utføres av enkeltpersoner (Einarsen et al. 2007). I Matthiesen et al. (2008) viser spørreundersøkelsen at hele 83 prosent varslet på egen hånd.

Arbeidstilsynet²⁷ anbefaler at den som vurderer å varsle, søker rådgivning, gjerne hos Arbeidstilsynet, tillitsvalgt eller advokat, før vedkommende varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten, og mener vedkommende bør spørre seg selv:

- Har jeg grunnlag for kritikken?
- Hvordan bør jeg gå fram?
- Hvem bør jeg si fra til?

²⁶ Det ble brukt individuelle karakteristikk fra den norske versjonen av Neo Five-Factor Inventory for å måle personlighet. De fem faktorene er: nevrotisme, ekstraversjon, åpenhet for erfaringer, menneskelighet, planmessighet.

²⁷ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=92257>

Skivenes og Trygstad (2007) har i sin forskning også framhevet viktigheten av at varsleren har alliansepartnere, enten i eller utenfor virksomheten. I norsk sammenheng har tillitsvalgte og verneombud en viktig funksjon, både som formidlere av kritikk eller som alliansepartner og samtalepartner for arbeidstakeren som kommer i en varslersituasjon (Trygstad 2010). I tillegg vil det, ifølge arbeidsmiljøloven, alltid være forsvarlig å varsle til tillitsvalgte eller verneombud.

I undersøkelsen blant børsnoterte selskaper i Storbritannia (Lewis 2010) har det store flertallet av selskapene varslingsrutiner som tillater at varsleren blir representert av en annen person. Det var også mange som hadde anledning til å søke råd og hjelp, for eksempel fra en eksternt rådgiver og/eller fagforening. Tre av fire selskaper i denne undersøkelsen rapporterte om en egen «hotline»-telefon som var satt opp for å motta rapporter eller bekymringsmeldinger. Disse linjene kunne være interne eller eksterne (ibid.).

Internasjonale studier finner at det ofte er sentralt plasserte arbeidstakere som varsler, altså høyt kvalifiserte arbeidstakere som tilhører kjernen i virksomheten (Glazer 1989; Rothschild & Miethe 1999, gjengitt i Trygstad 2010). Det er to forklaringer på dette: For det første vil disse arbeidstakerne være mer opptatt av virksomhetens rykte enn andre arbeidstakere som befinner seg lenger ned i hierarkiet. For det andre befinner høyt kvalifiserte arbeidstakere seg ofte i strategiske posisjoner som øker sannsynligheten for at kritikkverdige forhold kan avsløres.

Oppsummert har Trygstad (2010) funnet følgende forhold som øker sannsynligheten for å være varslere:

1. at man er kvinne
2. at man er fagorganisert
3. at man har et verv
4. at man har lederoppgaver
5. at man jobber på et sted med skriftlige varslingsrutiner
6. at de kritikkverdige forholdene er gruppert som systemsvikt²⁸

Hvorfor varsles det ikke?

Noe som også er viktig å vite mer om, er hvorfor det *ikke* varsles. Det som viser seg fra de norske landsomfattende undersøkelsene (se tabell 3.1), er at det omtrent er halvparten som lar være å varsle.

²⁸ Systemsvikt vil for eksempel være brudd på instruksjoner for helse, miljø og sikkerhet (HMS), bruk av ulovlige kjemikalier, utslipp av miljøgifter, bruk av rusmidler på jobb.

I de amerikanske MSPB-undersøkelsene²⁹ på 1980- og 1990-tallet, med en varslingsaktivitet på 30–50 prosent, var den viktigste grunnen til å la være å varsle at arbeidstakerne ikke hadde tro på at det ville bli foretatt noe for å korrigere forseelsene, og at man ved å varsle ville risikere å oppleve sanksjoner. Det samme resultatet finner man i en australsk undersøkelse, også denne blant offentlig ansatte (Brown 2008): Her fant man ingen tro på bedring samt frykt for represalier. Frykten for represalier var særlig i utbredt i saker der ledere var involvert i de kritikkverdige forholdene.

I Matthiesen et al. (2008) ble følgende grunner oppgitt for å la være å varsle:

- «Det hadde ingen hensikt» (34 prosent)
- «Det var ikke alvorlig nok» (31 prosent)
- «Ønsker ikke å lage noen form for trøbbel» (19 prosent)

Ifølge Trygstad (2010) var det også noen andre årsaker som ble oppgitt. Blant annet var det frykt for store ubehageligheter (30 prosent) og at man hadde sett at å varsle medførte store personlige belastninger (20 prosent). Mange mente også at de manglet informasjon for å kunne vurdere alvorlighetsgraden i det kritikkverdige forholdet (25 prosent).

Nesten halvparten av de spurte i en undersøkelse blant kommunalt ansatte svarte at de ikke ville si fra om kritikk som rammet kolleger, og nesten 30 prosent kviet seg for å ramme overordnede (Skivenes & Trygstad 2005).

Arbeidsrelatert kritikk bidrar, ifølge Holte (2009), til sikkerhet og kvalitetssikring ved produksjonen og innovasjon og kunnskapsutvikling i virksomhetene. Det kan dermed være mange konsekvenser både for arbeidstakere, virksomheten og brukere eller kunder ved at mange lar være å si fra. Holte viser til en rekke studier som blant annet viser hvorfor arbeidstakere lar være å si fra om kritikkverdige forhold. En undersøkelse blant svenske statsansatte viste blant annet at de ansatte var redd for at deres posisjon på arbeidsplassen ville bli dårligere hvis de ikke holdt tilbake kritikk (Aronsson & Gustafsson 1999, gjengitt i Holte 2009). Holte (2009) konkluderer med at det finnes et gap mellom intensjon og realitet når det gjelder åpenhet om arbeidsrelatert kritikk hos de ansatte. Det vil si at det finnes et ideologisk og politisk grunnlag knyttet til prinsipper om demokrati og autonomi i arbeidslivet, men samtidig viser den praktiske erfaringen at mange ansatte tier om arbeidsrelatert kritikk. Mye av forklaringen er trolig å finne i hva slags konsekvenser en varsling får, og hva som skjer med de sakene det varsles om.

²⁹ Merit Systems Protection Board-undersøkelsene omfattet mellom 4000 og 13 000 føderalt ansatte i USA og ble gjennomført i henholdsvis 1981, 1984 og 1993.

Proessen sett fra varslernes ståsted

Soecken (1986) (gjengitt i Bjørkelo et al. 2008) har utviklet en modell over hva som regnes som en typisk varslingsprosess sett fra varslernes ståsted. Det første som skjer, er oppdagelsen av forholdet, som kan føre til sinne, sjokk eller en følelse av å bli sviktet. Deretter vil varsleren reflektere over om han eller hun skal si fra om forholdet (varsle). Det tredje stadiet kalles *konfrontasjon* som følges av det fjerde stadiet *gjengjeldelse*. Denne gjengjeldelsen kan komme fra arbeidsgiver, en leder eller kolleger, og varsleren er som regel ikke forberedt på dette, selv om han eller hun kan ha fryktet gjengjeldelse på et tidligere stadium. Perioden som går fra det har blitt varslet, og til det blir en løsning, kan oppleves som en lang og vanskelig tid og fører ofte med seg psykiske plager for varsleren. Hvis varsleren mister jobben i løpet av prosessen, kommer også økonomiske problemer som en følge. De to siste stadiene kalles *avslutning* og *løsning*. Avslutningen er for selv om varslingsforholdet ble ansett som legitimt. Studien viste også at enkelttilfeller av gjengjeldelse kan utvikle seg til mobbing på arbeidsplassen. Dette kan være med på å forklare de alvorlige helseproblemene som rammer noen av varslerne og som ble påvist flere år etter at varslingen fant sted, for eksempel når saken er ferdig behandlet i domstolene, eller om varsleren slutter å forfølge den. *Løsning* kjennetegnes ved at varsleren har akseptert situasjonen og «kommet til seg selv». Dette avhenger ofte av at varsleren har fått en ny jobb, økonomisk hjelp eller kompensasjon.

Soeckens modell er bare en av flere som beskriver hvordan et varslingsforløp kan arte seg for varsleren. Ifølge Bjørkelo (2010) er Soeckens modell den mest utfyllende. De ulike modellene har mange av de samme elementene som Soeckens, og denne kan derfor brukes som illustrasjon på hvordan en varslingsprosess kan fortone seg for varsleren.

Den mest positive løsningen for varsleren er at forholdet opphører, og at varsleren får gode tilbakemeldinger på varslingen. Bjørkelo (2010) har studert sammenhengen mellom varsling, gjengjeldelse, mobbing på arbeidsplassen og helseproblemer. En overordnet konklusjon var at varsling kan føre til rettslige tap og store personlige konsekvenser

Ulike studier blant arbeidstakere har vist at positive løsninger som følge av varslingen (varslingseffektivitet – se neste avsnitt) har variert fra 13 til nesten 50 prosent, men at positive konsekvenser for varsleren selv nesten har vært ikke-eksisterende (Bjørkelo 2010). Fra Fafos forskning vet vi at de som har blitt straffet for å varsle, i klart større grad sier de ikke vil varsle igjen, sammenliknet med de som ikke har blitt straffet.

5.3 Håndtering av varsler – varslingseffektivitet

En stor utfordring relatert til varsling og den videre prosessen er *håndteringen* av meldinger om kritikkverdige forhold. Hvordan håndterer varslingsmottakeren situasjonen? Og hva skjer med de sakene det varsles om?

Varslingseffektivitet kan forstås som at det kritikkverdige forholdet stoppes helt eller delvis i rimelig tid etter varslingen (jf. Miceli & Near 2005). En viktig forutsetning for varslingseffektivitet er at varsleren og mottakeren oppfatter det kritikkverdige forholdet noenlunde likt. Dette har i praksis vist seg å være mer komplisert enn en varslingsveileder kan gi uttrykk for (Matthiesen et al. 2008). Varslingsmottakerne har gjerne en annen formell posisjon enn varsleren. Ulike fortolkninger av det kritikkverdige forholdet og betydningen av formelle roller er noe varslingsmottaker må være forberedt på og opplært til å takle (ibid.). I en undersøkelse blant børsnoterte selskaper i Storbritannia rapporterte 40 prosent av selskapene at ledere hadde blitt tilbudt trening på dette området, og at majoriteten hadde skriftlige instruksjoner på hvordan varsler skulle håndteres (Lewis 2010).

I de to landsomfattende norske undersøkelsene fra 2008 og 2010 er det spurt om varslingseffektivitet (se tabell 5.1).

Tabell 5.1 Andel varslere som opplevde at det kritikkverdige forholdet stoppet helt eller delvis etter varslingen (varslingseffektivitet).

	SSB levekårsundersøkelsen 2006	Matthiesen et al. 2008	Trygstad 2010
Antall svar	9200	1604	6000
Svarprosent	66 %	23 %	47 %
Varslingseffektivitet	-	51 %	50 %

Begge undersøkelsene viser at i rundt 50 prosent av sakene hadde det kritikkverdige forholdet stoppet, helt eller delvis. I Matthiesen et al. (2008) var det kritikkverdige forholdet avsluttet i 27 prosent av tilfellene, og ytterligere 24 prosent opplevde at det ble redusert. I Trygstad (2010) var de 50 prosentene fordelt på: at forholdet opphørte (9 prosent), at det ble en kraftig forbedring (17 prosent), og at det ble en forbedring (23 prosent). I 16 prosent av tilfellene svarte arbeidstakerne at de varslet for kort tid siden, og at det var for tidlig å vite hva slags utfall saken ville få. Dette vil si at i rundt 30 prosent av sakene ble det altså ingen løsning – i betydningen av at det kritikkverdige forholdet stanser. Hva er det som påvirker varslingseffektiviteten?

Det er gjort forsøk på å finne noen faktorer som øker/reducerer varslingseffektiviteten, som i Trygstad (2010):

Hva øker varslingseffektiviteten?

- At organisasjonen har varslingsrutiner
- At virksomheten har tillitsvalgtressurser

Hva reduserer varslingseffektiviteten?

- Høy posisjon for den det varsles om
- Arbeidstakerne har høy utdanning
- Bruker/kunderelaterte forhold
- Mange ansatte

At arbeidstakere med høy utdanning opplever lavere varslingseffektivitet enn andre, er på mange måter overraskende. Disse er ofte ressurssterke mennesker med sentrale posisjoner. Forklaringen kan være at de kritikkverdige forholdene som disse er vitne til, kan oppleves som en større trussel mot virksomhetens legitimitet dersom de skulle bli kjent (Trygstad 2010). En annen faktor som gir grunn til overraskelse, er at det er lavere varslingseffektivitet i virksomheter med mange ansatte. Det er ifølge Trygstad (2010) ingen åpenbar årsak til dette, men en mulig forklaring kan være at en varsler i større grad «drukner» i store virksomheter.

I 2007 ble det gjennomført en undersøkelse blant kommunale ledere for å avdekke hvordan ledere håndterte å få varsler (Skivenes & Trygstad 2007). Denne undersøkelsen viste at seks av ti ledere hadde mottatt melding om kritikkverdige forhold, og at majoriteten undersøkte saken og løste den enten selv eller videreformidlet den videre. Rundt 20 prosent lot være å følge opp. Også i undersøkelsen fra 2010 (Trygstad 2010) fikk toppledere noen enge spørsmål som omhandlet håndtering av kritikkverdige forhold. Om lag to av ti hadde mottatt varsler direkte fra en arbeidstaker de siste tolv månedene. Majoriteten av lederne svarte at de delte arbeidstakerens bekymring (86 prosent). Når det gjelder håndteringen, viste analysene blant annet at 37 prosent svarte at de undersøkte saken og tok den opp med den det gjaldt, mens 30 prosent svarte at de undersøkte saken og gikk direkte videre med den til sin overordnede. 5 prosent av lederne gikk direkte til tilsynsmyndighetene. Om lag to av ti lot saken ligge eller henviste arbeidstakerne til andre varslingskanaler. Dette er en lik andel som den vi fant i 2007. Like fullt viser undersøkelser gjennomført blant ledere at de aller fleste forholder seg aktivt til varsler.

I internasjonal sammenheng er den norske varslingseffektiviteten høy. Som omtalt i kapittel 4 har vi relatert dette til den norske arbeidslivsmodellen. Forskningsfunnene er begrensede, men viser en varslingseffektivitet på mellom 26 og 31 prosent i studier

gjennomført i USA og Storbritannia. En australsk studie av varsling i offentlig sektor (Brown 2008) viser funn som ligger nærmere det som rapporteres i norsk forskning.

5.4 Gjengjeldelse og sanksjoner mot varslere

Det kan ifølge den internasjonale varslerforskningen vært svært risikabelt å varsle, og varslerne møter ofte sterke sanksjoner. Ulike varslerhistorier kan gi et inntrykk av at det er forbundet med stor fare å varsle, og at «alle» varslere blir rammet av sanksjoner.

I levekårsundersøkelsen fra 2006 framgår det at hver tredje norske arbeidstaker er helt eller delvis enig i at de risikerer å bli møtt med motvilje fra sjefer hvis de kommer med kritiske synspunkter på arbeidsforholdene på jobben. Dette er særlig betenkelig når vi vet at mange norske arbeidstakere er delegert et langt større ansvar enn tidligere, og der det å påpeke feil og mangler burde være en naturlig del av det dagligdagse kvalitets sikringsarbeidet i virksomhetene.

Det å varsle betraktes gjerne som noe kvalitativt annet enn å si fra om noe man er uenig i. Det er likevel ikke urimelig å anta at det er en sammenheng. I de virksomheter der ytringsklimaet er godt, der ansatte kan si fra om forhold de reagerer på, uten å bli straffet for det, vil trolig også kritikkverdige forhold bli grepet fatt i og endret før de vokser seg store. Flere studier viser at mange varslere ikke opplevde noe negativt etter at de varslet – eller at de fikk positive tilbakemeldinger (Einarsen et al. 2007; Near & Miceli 1996; Skivenes & Trygstad 2003; Trygstad 2010; Matthiesen et al. 2008). I den forbindelse kan det se ut til at det er en økende interesse internasjonalt for å undersøke sammenhengen mellom organisasjonskultur og respons på varsling. Det vil si om og hvordan organisasjonskulturen kan påvirke utfallet av en varslerprosess (Ethics Resource Center 2005).³⁰

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

³⁰ En amerikansk arbeidstakerundersøkelse om etikk fra 2005, National Business Ethics Study, med om lag 10 000 deltakere.

Arbeidsmiljøloven har egne bestemmelser for vern mot gjengjeldelse ved varsling (§ 2-5). Det er forbudt med gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med varslingsbestemmelsene (§ 2-4). Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet (§ 2-5 (1)). Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler (§ 2-5 (3)).

Forskningen gir ikke noe entydig svar på omfanget av gjengjeldelse mot varsleren. En av grunnene er at ikke-representative studier har blitt tolket som representative (Near & Miceli 1996, gjengitt i Bjørklo 2010). Det er også ulike alvorlighetsgrader knyttet til gjengjeldelsen.

Andelen arbeidstakere som opplever sanksjoner som følge av varsling, varierer. Mye tyder på at sanksjonsgraden er mye lavere i Norge enn i enkelte andre land. En undersøkelse blant sivilt og militært ansatte ved en større militærbase i USA viste at andelen som ble sanksjonert på bakgrunn av varslingen, var 37 prosent (Near et al. 2004, gjengitt i Skivenes & Trygstad 2012).

Tabell 5.2 viser undersøkelser som omfatter hele det norske arbeidslivet. Det er mellom 12 og 18 prosent som har opplevd sanksjoner som følge av varsling.

Tabell 5.2 Andel arbeidstakere som har opplevd sanksjoner som følge av varsling.

	SSB levekårsundersøkelsen 2006	Matthiesen et al. 2008	Trygstad 2010
Antall svar	9200	1604	6000
Svarprosent	66 %	23 %	47 %
Andel som har opplevd sanksjoner som følge av varsling	12 %	18 %	13 %

Matthiesen et al. (2008) og Trygstad (2010) har benyttet noenlunde like definisjoner på kritikkverdige forhold og varsling. Det er likevel en forskjell på fem prosentpoeng mellom disse undersøkelsene når det gjelder andelen som har opplevd sanksjoner. Det er ingen opplagte forklaringer på denne forskjellen.

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

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

I Trygstad (2010) var det også en vanlig reaksjon å bli refset og irettesatt av ledelsen. Noen fikk så sterke reaksjoner at de ble sykmeldt og/eller fikk ødelagt sine karrieremuligheter. Det å varsle er med andre ord ikke risikofritt i Norge, selv om andelen negative reaksjoner er lavere her enn hva andre internasjonale studier rapporterer om (ibid.).

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

«Min reaksjon er å finne en ny jobb, man kan ikke endre en hel kultur når det er ledelsen (eierne) det er noe galt med.

«Støttende med positive reaksjoner, men det er likevel mitt problem» (ibid. s. 57).

En intervjuundersøkelse som ble gjennomført i 2005 av 15 kommunale arbeidstakere (utdanning, pleie og omsorg) som hadde varslet, viste at kun en av arbeidstakerne ble belønnet for å ha meldt i fra. De øvrige hadde i ulik grad blitt sanksjonert av kolleger og arbeidsgivere (Skivenes & Trygstad 2005). Som en oppfølging ble det laget en spørreundersøkelse samme året som også inkluderte barnevern (Skivenes & Trygstad 2006). Her var det 17 prosent som meldte om negative reaksjoner.

Går det an å si noe sammenfattende om hva som øker risikoen for sanksjoner? I Trygstad (2010) er det laget en liste over hva som påvirker reaksjonene i negativ retning:

- at man er kvinne
- at man ikke har varslingsrutiner på arbeidsplassen
- at man ikke har tillitsvalgte på arbeidsplassen
- om den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet har en høy posisjon i hierarkiet

- at virksomheten ikke har en avtale om inkluderende arbeidsliv (IA-avtale)
- at man har gjennomført omorganiseringer
- at man har varslet om psykososiale forhold

At kvinner er mer utsatt enn menn, har trolig sammenheng med hvor i arbeidsmarkedet man finner flest kvinner: helseforetak, pleie- og omsorgssektoren. Den tidligere omtalte konflikten mellom ressurser og forsvarlig pleie kan medføre at reaksjonene blir harde. Når IA-avtale har betydning, har dette trolig sammenhengen med at virksomheter med IA-avtale forholder seg aktivt med hensyn til de forpliktelsene som ligger i den. At omorganiseringer har en negativ virkning på dette området, kan komme av uklare ansvarsforhold og maktkamper i kjølvannet av slike endringer i organisasjonen (ibid.).

En typisk risikosone:

En arbeidstaker uten tillitsvalgte eller verneombud, der det ikke er skriftlige varslingsrutiner, der det er sjefen eller en enda høyere oppe i hierarkiet som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet, og saken det varsles om, er mobbing eller trakassering av kolleger.

Skivenes & Trygstad 2012

Kapittel 6 Hva trenger vi å vite mer om?

Denne kunnskapsoppsummeringen inngår som en del av en evaluering av varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og skal også peke på hva som finnes av kunnskapsbehov – eller hva vi trenger å vite mer om.

Det er blitt påpekt at funnene i forskningen er motsetningsfylte. Som nevnt kan det være vanskelig å sammenlikne studiene på grunn ulike definisjoner av blant annet varslings- og kritikkverdige forhold. Og resultatene vil variere etter hvilken sektor eller bransje som studeres. Noen studier er opptatt av å få fram dybdeinnsikt om varslernes opplevelser, andre er mest opptatt av å få mest mulig kunnskap i bredden – for eksempel om omfanget av varslings- og kritikkverdige forhold. Det er klare utfordringer knyttet til å finne årsakssammenhenger, blant annet for å forklare hvorfor et kritikkverdig forhold ikke blir varslet. Vi vet ikke nok, verken nasjonalt eller internasjonalt, om hva som gjør varslingsprosessen effektivt (Miceli et al. 2008), eller hvorfor noen varslere møtes med positive reaksjoner, mens andre sanksjoneres. Bjørkelo et al. (2011) mener det er nødvendig å nyansere de forskningsmessige funnene som er gjort vedrørende forekomsten av represalier etter varslings- og kritikkverdige forhold. De som rapporterer om at forholdet opphørte, og i liten grad var utsatt for sanksjoner etterpå, har typisk varslet om mindre alvorlige kritikkverdige forhold. Samtidig viser kvalitative intervjuer med varslere at «alle» typer saker kan bli alvorlige på enkelte arbeidsplasser (Skivenes & Trygstad 2007). Like fullt er det større risiko å varsle om kritikkverdige forhold begått av sjefen enn dersom en annen kollega var ansvarlig.

Spørsmålet er om det kan være behov for flere kvalitative studier for å forbedre presisjonsnivået på dette feltet, slik at man da hadde fått en mulighet til å trenge dypere inn i hva som skjer i de ulike prosessene. Presisjonsnivå og forståelse for prosessene vil ha stor betydning for hvordan spørsmålene i en eventuelt ny breddeundersøkelse formuleres. Og som kjent er spørsmålsstillingen avgjørende for de funnene man får. Det er, for å sammenfatte, tre grunnleggende utfordringer ved å sammenlikne forskningsresultatene: 1) Hvordan er varslingsprosessen definert, 2) hva menes med kritikkverdige forhold, og 3) hvem er det som får spørsmålene?

Det kan også være etisk utfordrende å studere varslingsprosessen fordi det handler om enkeltpersoner som har sterke erfaringer men som nesten forsvinner i kvantitative breddestudier.

Svært få studier gir oss kunnskap om den det varsles om. Er det i hovedsak kolleger eller overordnede? Er det grupper eller enkeltpersoner? Og hvordan går det med disse som det varsles om?

Vi vet også lite om hvordan det er å være en arbeidstaker som varsler i de delene av arbeidslivet om har lavest organisasjonsgrad og tariffavtaledekning. En viktig begrunnelse for dette er at disse arbeidstakerne gjerne er underrepresentert i spørreundersøkelser. Samtidig vet vi fra kvalitative studier i deler av privat servicesektor at omfanget av kritikkverdige forhold tidvis er stort (Trygstad et al. 2011; Berge et al. 2013; Trygstad et al. 2014). Sagt på en annen måte: Hva har et godt lokalt partssamarbeid å si for ytringsklimaet, de opplevde mulighetene for å varsle og virksomhetens håndtering av varslingsprosessen?

Lovgivningen på dette området er fersk, og et sentralt spørsmål er selvfølgelig om varslerbestemmelsene har gjort det henholdsvis enklere og tryggere å varsle. Ifølge Trygstad (2010) er det en stor andel toppledere og arbeidstakere med tillitsverv som sier at det har blitt enklere og tryggere å varsle. Begge gruppene er mer kritiske når det gjelder spørsmål om lovbestemmelsenes praktiske betydning – og det er en stor andel som svarer «vet ikke».

Ifølge Bjørkelo et al. (2011) er det flere utfordringer med å få lovgivningen til å virke: Det dreier seg om:

- tidligere varslere advarer andre fordi de selv har opplevd ikke å bli hørt av arbeidsgiver, offentlige myndigheter eller av domstolen. Dersom landets arbeidstakere opplever at arbeidsmiljølovens regler ikke har noen verdi, vil dette fungere som et hinder mot varsling.

- at selve eksistensen av lovregulering har blitt benyttet som bevis for at varslervernet fungerer.

Arntzen de Besche (2013) konkluderer blant annet med at vurderingene i varslingsaker er tydeligere etter at de nye reglene i arbeidsmiljøloven trådte i kraft. Det er rimelig grunn til å anta at dette vil gi større grad av enhetlig rettspraksis på sikt. Det har vært en økning i antall saker som gjelder varsling, etter at reglene trådte i kraft – de er altså bedre kjent enn de ulovfestede reglene. Ytringsfrihetsaspektet er mer sentralt ved domstolens anvendelse av varslingsreglene satt opp mot de tidligere ulovfestede reglene.

Bjørkelo et al. (2011) tar også til orde for å trekke inn flere fagdisipliner i forskningen på dette feltet. Dette er allerede et område hvor svært mange fagfelt er inne: psykologer, jurister, sosiologer og økonomer. Spørsmålet er heller om det ikke trengs et bedre samarbeid mellom de ulike disiplinene slik at de kan trekke vekslers på hverandre.

Avslutningsvis vil vi peke på hva som mangler av kunnskap i foreliggende forskning, oppstilt i tabell 6.1.

Tabell 6.1 Områder hvor det er behov for å innhente mer kunnskap

<p><i>Anonym varsling:</i> type saker, begrunnelser for anonymitet, håndtering av anonyme varsler, ev. misbruk, fordeler/ulemper</p>
<p><i>Lokal forståelse av kritikkverdige forhold og hvordan dette har nedfelt seg i varslingsrutiner:</i> Hvem har utformet rutinene? Hvordan er disse rutinene koblet til andre retningslinjer? Har man plikt til å varsle, og hva skjer hvis man da ikke varsler? Hvordan fungerer rutinene?</p>
<p><i>Hva er gode indikatorer på et ytringsklima der kritikkverdige forhold diskuteres åpent?</i> Hvilke trekk ved arbeidsplassen hemmer eller fremmer åpenhet og ytringsklima?</p>
<p><i>Hvem er varslingsmottaker?</i> Intern, ekstern eller begge deler? Hva er begrunnelser for å benytte eksterne mottak? Er det andre type saker som varsles eksternt? Fordeler/ulemper?</p>
<p><i>Interne vs. eksterne varslingsløp:</i> tilgang på varslingsrutiner der framgangsmåte, mottak og håndtering framgår?</p>
<p><i>Hensynet til den det varsles om:</i> Har arbeidsgiver fokus på disse? Hva gjøres for å ivareta interessene deres? Hva skjer med dem?</p>
<p><i>Hva oppfattes som et varsel /kritikkverdige forhold:</i> Har ansatte og ledere en omforent oppfatning av hva som er kritikkverdige forhold? Har virksomhetene definert hvilke saker som er varslingssaker, og hvilke som skal registreres som avvik og bekymringsmeldinger? Hvilke saker er særlig vanskelige? Hvordan tenkes det rundt det å skille varslersaker fra andre typer konflikter?</p>
<p><i>Saksområde:</i> Er det noen type saker som det varsles hyppigere om enn andre? Er dette saker der man er ilagt en varslingsplikt, er det saker av mer konkret innhold?</p>
<p><i>Hvordan utvikler varslingssaker seg over tid?</i></p>
<p><i>Effekter av nye varslingsregler:</i> Hvorfor er omfanget av varslingsrutiner så vidt begrenset? I hvilken grad har det blitt tryggere å varsle? Hva oppfattes som særlig komplisert ved dagens varslingsregler?</p>
<p><i>Hvordan er det å være varsler i de delene av arbeidslivet som har lavest organisasjonsgrad og tariffavtaledekning?</i> Hva har et godt partssamarbeid å si for varslingssklima?</p>
<p><i>Hvilke faktorer påvirker risikoen for å bli utsatt for sanksjoner?</i> Og i hvilken grad fører sanksjonene til utstøtelse fra arbeidsplassen?</p>

Del II

Varslingsmottakere

Med utgangspunkt i oppsummeringen av kunnskapsbehov i del I er denne delen av evalueringen rettet mot mottak av varsler i norske virksomheter. Varslingsmottaker må forholde seg både til den som varsler, og den som varsleren mener er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet. Et sentralt spørsmål er med andre ord hvordan varslersaker mottas og håndteres. Det vil si hvilke rutiner man har for å sikre en best mulig behandling av varsleren, saker det varsles om, og den eller de som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet (den det varsles om).

Forskning viser at norske arbeidstakere fortrinnsvis varsler til nærmeste leder. Men varslingsmottaker kan også være en leder høyere oppe i hierarkiet, eller det kan være en tillitsvalgt, verneombud, styremedlemmer, interne/eksterne varslingsmottak, tilsynsmyndighet eller media.

Å håndtere meldinger om kritikkverdige forhold i norske virksomheter har vist seg å være en stor utfordring. Det kan være mange grunner til dette, men to forhold framstår som viktige. For det første har lederne (som er de viktigste varslingsmottakerne) mangelfull kjennskap til lovbestemmelsene. Det andre forholdet er knyttet til ytringsklimaet på arbeidsplassene. Ytringsklima er en vesentlig bestanddel i en organisasjonskultur og kan kort defineres som mulighetene for å kunne si fra om bekymringer til ledere og kolleger uten å bli sanksjonert for det.

Kapittel 7 Innledning

Bredestudiene som er gjennomført i norsk arbeidsliv (Matthiesen et al. 2008; Trygstad 2010), har gitt oss et ganske godt tallgrunnlag på i) hvor mange som varsler, ii) hva som skjer med saken det varsles om, og iii) hva som skjer med arbeidstakere som varsler. Effekten av varslingsrutiner på arbeidsplassene er også undersøkt tidligere (Trygstad 2010). Likevel vet vi ikke nok om hva som gjør varsling effektivt.

Ifølge lovbestemmelsene har arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Hva som oppfattes som et varsel, og hva det varsles om, har gjerne sammenheng med hva som anses som et *kritikkverdig forhold*. Internasjonalt defineres kritikkverdige forhold som handlinger eller forhold som er illegitime, umoralske og/eller ulovlige (Miceli et al. 2008). I forarbeidene til de norske lovbestemmelsene står det at kritikkverdige forhold enten er lovbrudd eller brudd på etiske regler (se mer om dette i delrapport I). Men det er ikke alltid en omforent oppfatning av hva som er kritikkverdig. Forskningen viser at praksiser og handlinger som framstår som uhørt ett sted, kan oppfattes som litt sære, men likevel akseptable handlinger et annet sted (Skivenes & Trygstad 2007).

7.1 Bakgrunn

Kan hende kunne reglene vært mer presise. På den annen side, jeg vet ikke om det blir noe bedre ved å endre teksten til at «gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er etter første ledd forbudt – *veldig* forbudt» (Advokat, 09.12. 2011)

En stor utfordring relatert til varsling og den videre prosessen er *håndteringen* av meldinger om kritikkverdige forhold. Det gjør «varslingsmottakerne» svært viktige. Hvordan et varsel blir håndtert ved første gangs rapportering, vil være av avgjørende betydning for arbeidstakeren som varsler, og for saken det varsles om. Som vi så i del I, når tidvis varslersaker avisenes forsider. Mange av disse sakene har en ting til felles – de preges gjerne av svært dårlig intern håndtering.

Det kan være mange grunner til lite adekvat håndtering, men to forhold framstår som viktige. Det ene er mangelfull kjennskap til lovbestemmelsene blant de viktigste varslingsmottakerne – lederne. Den andre forklaringen på dårlig håndtering av varsling

relaterer vi til kulturen og ytringsklimaet på arbeidsplassen. Ytringsklima er en vesentlig bestanddel i en organisasjonskultur (Skivenes & Trygstad 2007; Ethics Resource Center 2005) og kan kort defineres som mulighetene for å kunne si fra om bekymringer til ledere og kolleger uten å bli sanksjonert for det (se Skivenes & Trygstad 2012).

I denne delrapporten retter vi blikket mot varslingsmottakeren(e). Varslingsmottaker vil måtte forholde seg til både den som varsler, og den som varsleren mener er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet. Forskning viser at norske arbeidstakere fortrinnsvis varsler til nærmeste leder (Mathisen et al. 2008; Trygstad 2010; Skivenes & Trygstad 2012). Men varslingsmottaker kan også være en leder høyere opp i hierarkiet, det kan være tillitsvalgte og verneombud, det kan være et styre, eller det kan være interne eller eksterne varslingsmottak opprettet av virksomheten, eller det kan være tilsynsmyndigheter eller media.

7.2 Sentrale spørsmål

Denne delrapporten er utviklet i tett samspill med delrapport I, der vi etter å ha gått igjennom rapporter, bøker, artikler og andre dokumenter påpekte flere kunnskapshull. En del av disse hullene forsøker vi å adressere i del II av evalueringen. I avsnittene under presenterer vi sentrale spørsmål som blir belyst.

Hva er varsling, hva er et kritikkverdig forhold, og hva varsles det om?

Hva som oppfattes som et varsel, og hva det varsles om, har gjerne sammenheng med hva som anses som et kritikkverdig forhold. For dem som har varslingsrutiner, vil utformingen av rutinene kunne påvirke varslingsaktivitet, eksempelvis dersom arbeidstakerne er ilagt en varslings*plikt* utover forhold som gjelder liv og helse.

Internasjonalt defineres gjerne kritikkverdig forhold som handlinger eller forhold som er illegitime, umoralske og/eller ulovlige (Miceli et al. 2008). Spørsmålet er likevel hvordan man skal forstå og tolke kriterier som illegitim, umoralsk og ulovlig. 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 «... forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes derved ikke av bestemmelsen» (vår understrekning, ibid.:50).

Det er likevel ikke alltid en omforent oppfatning om hva som er kritikkverdig. Forskning viser at praksiser og handlinger som framstår som uhørt i en kontekst, i andre sammenhenger bare kan 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?³¹ Forskningen er imidlertid samstemt om én ting; definisjonen som legges til grunn, bør være vid (jf. Brown et al. 2008; Miceli et al. 2008; Lewis, under publisering). Vi spør:

- Hva definerer våre informanter som kritikkverdige forhold det bør varsles om?

Et annet og nært relatert tema er avvik. I hvilken grad oppfattes varsling og avvikrapportering som samme sak? Vi har ganske god kunnskap om hva som utløser varsling, altså hva arbeidstakere oppfatter som kritikkverdige forhold. Vi vet mindre om hvordan dette sammenfaller eller avviker fra hva ledere på ulike nivåer mener er akseptabelt eller uakseptabelt. Hvor går for eksempel grensen mellom et avvik og et varsel? Er det *type* kritikkverdige forhold som skal være avgjørende, eller er det alvorlighetsgrad? Våre data viser at dette er uklart:

- Hva er forskjellen på et avvik og et kritikkverdig forhold som skal varsles, og registreres/meldes disse sakene ulike steder?
- Hva kjennetegner de alvorlige sakene?

Varslingsrutiner og interne versus eksterne varslingsløp

Interne eller eksterne varslingsløp er ikke nødvendigvis et spørsmål om enten eller. Dersom virksomheten har varslingsrutiner, vil gjerne anbefalt varslingsløp gå fram av disse. Vi mangler kunnskap om hvordan virksomheten utformer sine varslingsrutiner, hvem som har vært med på å lage dem, hva de omfatter, og hvordan selve varslingsprosessen er lagt opp. Vi mangler også kunnskap om hvor godt profesjonaliserte mottakere som er eksterne eller interne, fungerer. I denne rapporten undersøker vi hvordan disse varslingskanalene er organisert, hvordan de virker i praksis, og hvilke erfaringer ulike informanter har med dem. Vi ser også nærmere på et utvalg varslingsrutiner fra ulike sektorer i arbeidslivet. Vi spør blant annet:

- Hvordan er eksterne og interne varslingsmottak organisert, hvordan fungerer de, og erstatter disse varsling i linja?
 - Hvilke saker har de, og er de mye i bruk?
- Hvilken erfaring har eksterne varslingsmottak med å bistå virksomheter i varslingssaker?

³¹ Godt tematisert i *A-magasinet*, fredag 27. august 2012.

Anonym varsling – fordeler og ulemper

I Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) framgår det at et varsel kan fremmes på ulike måter. Retten til å varsle i § 2-4 favner muntlige, skriftlige og figurative varslingsuttrykk. I virksomheter der man har utviklet varslingsrutiner, kan det være slik at de som opplever, avdekker eller er vitne til et kritikkverdige forhold, må fylle ut et skjema, enten på papir eller på nett, når de varsler. Dette kan være åpent eller anonymt, og detaljeringsgraden vil variere.³² I tillegg kan man også varsle anonymt til Arbeidstilsynet.

Det å kunne varsle anonymt, enten til en leder, et internt eller eksternt varslingsmottak eller eksempelvis til tilsynsmyndighetene, kan i utgangspunktet synes å være en smart løsning for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Det er etablert en mulighet til 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 hvem som har tatt opp saken. Baksiden av medaljen er at dette er hemmelig. Arbeidstakerne i virksomheten vil ikke få vite at en eventuell undersøkelse er igangsatt og hvorfor, med mindre det blir gjort kjent hvilke innsigelser og kritikkverdige forhold som er rapportert, og hva som er gjort for å møte kritikken. Hvis hovedregelen er at kritikk meldes anonymt uten at det på noe tidspunkt blir kjent i virksomheten, vil dette også i liten grad bidra til å endre et ytringsklima preget av taushet. Det er ikke gitt at man får informasjon om *hva* som blir gjort med de kritikkverdige forholdene. Dermed blir det heller ikke rom for diskusjon om hvorvidt opplevelsen av at noe er kritikkverdige, deles av andre i arbeidsfelleskapet, og hva man eventuelt kan gjøre for å endre dette. Det er også en viss fare for at man ved å varsle anonymt ufrivillig kan bli identifisert.

Vi har i vår forskning sett at det å varsle kan avstedkomme reelle diskusjoner om oppgaveløsning og prioriteringer – noe som fordrer åpen varsling. Samtidig er ikke det å varsle risikofritt. Anonym varsling kan derfor være fornuftig som en sikkerhetsventil. I denne undersøkelsen spør vi:

- Hvilke erfaringer har varslingsmottakere med anonym varsling, og hva er fordeler og ulemper ved denne type framgangsmåte?

Den det varsles om

Det foreligger kun spredt kunnskap om den det varsles om. Mathisen et al. (2008:49) har undersøkt reaksjoner rettet mot den som varsleren mener er ansvarlig. Her framgår det at den mest vanlige reaksjonen er «ingenting» (46 prosent), etterfulgt av

³² Blant anonyme varslingskanaler kan Oslo kommunes varslingsjeneste tjene som eksempel. Det står blant annet at: «Oslo kommune har opprettet en sentral varslingsordning for å kunne ta imot varsler om ansatte som er involvert i kritikkverdige forhold.» I tillegg skal den enkelte virksomhet i Oslo kommune ha en lokal varslingsordning.

irrettesettelse, tjenesteanmerkning eller advarsel (27 prosent). I 7 prosent av tilfellene mistet den/de ansvarlige jobben eller ble omplassert/degradert (5 prosent). Noen få ble forfremmet (3 prosent).

En påstått ansvarlig kan være uskyldig. Uansett skyld er det av interesse å få kunnskap om hvordan dennes interesser ivaretas i en varslingsprosess. Et sentralt spørsmål er blant annet koblingen mellom anonym varsling og uriktige beskyldninger. Anonym varsling *kan* gjøre det lettere å rette uholdbare beskyldninger mot både ledere og arbeidstakere, beskyldninger det kan være vanskelig å beskytte seg mot.

Det er metodisk krevende å nå «den/de ansvarlige». En del vil ikke vite at de er navngitt som ansvarlige, og undersøkelser som vi har gjennomført, viser at det ikke er uvanlig at varsleren mener at den ansvarlige er en mer diffus aktør som «systemet», politikerne eller myndighetene. Derfor reiser vi følgende spørsmål:

- I hvilken grad er interessene til den eller de presumptivt ansvarlige ivaretatt i virksomhetenes varslingsrutiner, og hvordan forholder varslingsmottakerne seg til denne eller de personene?

Effekter av varslingsreglene

I Fafos varslerundersøkelse fra 2010 (Trygstad 2010) ble det stilt spørsmål til ledere, tillitsvalgte og verneombud, som berørte mulige effekter av varslingsreglene. Det ble stilt spørsmål knyttet til effekten av varslingsbestemmelsene, blant annet om disse har gjort det henholdsvis enklere og tryggere for arbeidstakere å varsle. I denne rapporten analyseres disse dataene grundigere. I tillegg har vi bedt om synspunkter på lovbestemmelsene i alle de gjennomførte intervjuene. Vi spør blant annet:

- Er varslingsmottakere kjent med lovens varslerbestemmelser?
- Er det elementer eller deler i bestemmelsene som bør endres?
- Har disse gjort det enklere og lettere å varsle i virksomhetene?

Tidligere forskning (Trygstad 2010) antyder at varslingsrutiner ser ut til å gjøre mottakeren mer kompetente, og de ser ut til å gjøre håndteringen av varsleren og saken det varsles om, mindre vilkårlig. Har man utviklet varslingsrutiner, har man gjerne også identifisert hvem som skal motta varsler, om og når varsleren skal få tilbakemelding om framdrift, og hva som vil skje med saken. Når vi her skal studere effekter av varslingsreglene, vil vi også undersøke om informanter mener at varslingsrutiner gjør en forskjell, og hvorfor.

7.3 Delrapportens oppbygning

Denne delen av rapporten består av sju kapitler. I det påfølgende kapittel 8 redegjør vi for metodiske valg og tilnærminger. I kapittel 9 ser vi nærmere på varslingsrutiner. Spørsmål som besvares, er blant annet begrunnelser for at varslingsrutiner er etablert, og om rutineene er forbeholdt visse type saker. Vi undersøker også om rutineene inneholder en varslingsplikt, og om de gir opplysninger om hvem i virksomheten som har ansvar for å motta varsler. I tillegg spør vi hva virksomhetene har gjort for å spre kunnskap om rutineene. I kapittel 10 diskuterer vi hva som skal forstås som et kritikkverdig forhold. Hva kjennetegner de vanskelige sakene, og hvordan håndteres varsler? Vi ser nærmere på hvordan varsleren og den presumptivt ansvarlige ivaretas, og vi diskuterer forskjellen på varsler og avvik. Verneombudenes og tillitsvalgtes rolle i varslersaker er tema for kapittel 11. Hvilke erfaringer har tillitsvalgte og verneombud med varslersaker, og hva kjennetegner etter deres mening et arbeidsmiljø der varsling kan være forbundet med risiko? I kapittel 12 undersøker vi hvordan eksterne varslingsmottak drives, og hvilke tjenester de tilbyr. Vi ser nærmere på arbeids- og ansvarsfordeling mellom eksterne varslingsmottakere og brukeren – altså virksomhetene. Hvorfor velger noen å benytte et eksternt mottak, og hvordan ivaretas varsleren og hensynet til anonymitet og konfidensialitet? Hvor godt kjent er arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser? Det er et temaene vi tar opp i kapittel 13. Her presenterer vi også informantenes synspunkter på varslerbestemmelsernes utforming og om de mener bestemmelsene har gjort det enklere og tryggere å varsle.

Kapittel 8 Metode

I denne delen av evalueringen retter vi blikket mot virksomhetene og håndtering av varlingsproblematikken lokalt. Vi benytter ulike metodiske tilnærminger, og i dette kapittelet redegjør vi for framgangsmåte og tilnærming. Det er benyttet strukturerte telefonintervjuer og i tillegg kvalitative intervjuer for å kunne gå mer i dybden. Gjennom strukturerte telefonintervjuer får vi svar på et standardisert sett med spørsmål, samtidig som metoden muliggjør å forfølge enkelte temaer nærmere. Videre gjennomfører vi dokumentanalyse, og vi benytter oss av surveydata fra en tidligere spørreundersøkelse som var besvart av 6000 norske arbeidstakere.

8.1 Hvem er intervjuet?

Som det framgikk av kapittel 7, har vi i dette prosjektet særlig vært interessert i å få mer kunnskap om dem som mottar varsler i virksomhetene. I arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser framgår det at ledere, tillitsvalgte og verneombud er å betrakte som sentrale «varslingsmottakere». Det er eksempelvis alltid forsvarlig å varsle tillitsvalgte og verneombud. Derfor har det vært viktig å få disse tre grupper av informanter i tale. Men varslingsmottakere kan også være arbeidstakere som er utpekt av ledelsen til å ha en slik funksjon, enten som en enkeltperson eller som del av en gruppe, enhet eller team. Vi har derfor tilnærmet oss fenomenet «varslingsmottakere» på ulike måter.

Kvalitative dybdeintervjuer

I perioden mars til august 2013 ble det gjennomført kvalitative dybdeintervjuer med personer som på ulikt vis blir involvert når arbeidstakere varsler. Til sammen er 21 informanter fra offentlig og privat sektor intervjuet. Fire av informantene er ledere, seks er verneombud eller hovedverneombud, og like mange er tillitsvalgte eller hovedtillitsvalgte. Fire av informantene arbeider i privat sektor, mens de øvrige jobber i kommune eller stat. I tillegg er fem informanter fra eksterne varslingsmottak intervjuet. Alle informanter og virksomheter er anonymisert.

Utvalg og gjennomføring av intervjuene

Informantene ble valgt ut fordi vi antok at de hadde verdifull erfaring som ville belyse våre mange forskningsspørsmål. Det var av avgjørende betydning at de hadde erfaring med varslersaker, og at de var villig til å dele disse erfaringene med oss. Noen av informantene ble kontaktet fordi de arbeider i virksomheter der vi på forhånd visste at det hadde vært profilerte varslersaker. Når det gjelder tillitsvalgte, benyttet vi oss også av fagforeninger for å få tips om aktuelle kandidater.

Selve intervjuene ble i hovedsak gjennomført enkeltvis, der forskeren møtte informanten på et sted valgt av sistnevnte. To intervjuer ble gjennomført på telefon. Intervjuene varte mellom en og en halv til to timer. I noen intervjuer ble det brukt opptaker, mens det i andre ble det notert underveis – alt etter hva informanten ønsket, eller hva som var den beste løsningen praktisk sett. Alle opptak og notater ble transkribert i etterkant. Intervjuene fulgte en halvstrukturert intervjuguide, der noen spørsmål ble stilt til samtlige, men det var også gode muligheter for oppfølgingsspørsmål – alt etter hvilken vending intervjuene tok.³³ Hovedtemaene i intervjuene var:

- Om det tilrettelegges for varsling (rutiner)
- Hva som anses som kritikkverdige forhold
- Informantens rolle i og erfaringer med varslersaker
- Hvordan varslersaker blir behandlet i virksomheten
- Hva som skiller varslingssaker fra andre uønskede hendelser i virksomheten
- Hvordan den som varsler, og den det varsles om, ivaretas
- Faren for sanksjoner
- Synspunkter på lovbestemmelsene

Ett punkt som har blitt berørt i samtlige intervjuer, er gråsoneproblematikken: Hva er forskjell på et avvik og et kritikkverdig forhold som det skal varsles om? Hvor går grensen mellom det som kan omtales som en personalkonflikt, og trakassering? Hva er en akseptabel og en uakseptabel tjeneste? For flere av informantene er dette velkjente problemstillinger.

I tillegg har vi intervjuet fem informanter fra eksterne varslingsmottak. Hovedkriteriet var at varslingsmottaket/tjenesten hadde et visst omfang, det vil si mer enn én eller et par kunder. Alle eksterne leverandører av varslings tjenester som ble nevnt av våre informanter i ulike virksomheter (se nedenfor) eller i varslingsrutinene vi samlet inn, ble kontaktet og intervjuet. Vi gjorde også søk på nettet etter bedrifter som tilbyr slike tjenester, og benyttet en form for *snøball*-metode ved å spørre leverandørene vi har intervjuet, om hvilke andre bedrifter som konkurrerer med dem, eller som tilbyr

³³ Se www.faf.no/pub/rapp/20352 for intervjuguide.

tilsvarende varslingstjenester. Dette ga oss i alt fem leverandører i tillegg til et par advokatfirmaer som gjør dette i mindre omfang.

Informantene er kontaktpersoner og/eller ledere med ansvar for å drifte eksterne varslingsmottak. De ble valgt på grunnlag av at de har bred førstehånds erfaring med å behandle varslersaker. Intervjuene ble gjennomført enkeltvis, hovedsakelig ved at forskeren møtte informanten i den aktuelle bedriftens lokaler. Ett av intervjuene ble gjennomført på telefon. Det ble brukt opptaker, og intervjuene ble transkribert i etterkant. Også disse intervjuene fulgte en halvstrukturert intervjuguide, der hovedelementene var de samme som er nevnt over. I tillegg ble det stilt spørsmål for å kartlegge tjenestetilbudet og markedet for eksterne varslingsmottak. Ivaretagelse av anonymitet og konfidensialitet var også et sentralt tema i intervjuene.

Strukturerte telefonintervjuer

I perioden februar til april ble det gjennomført strukturerte telefonintervjuer med ledere og personalansvarlige i 40 virksomheter som har innført varslingsrutiner. Disse inkluderer både private og offentlige virksomheter, i seks ulike bransjer: ni finansbedrifter, fire byggingreprenører, seks engineering- eller industribedrifter, fem fristilte offentlig eide virksomheter, tre private helse- og omsorgsbedrifter, fem sykehus/helseforetak og åtte kommunale eller statlige virksomheter.

Et flertall av informantene arbeider i privat sektor. Dette er et bevisst valg fordi vi mener kunnskapsmanglene her er størst. Finanssektoren er interessant, ikke minst når det gjelder dens befatning med store økonomiske transaksjoner. I engineering/industri kan sikkerhet, smøring og bruk av bestikklser og korrupsjon være aktuelle problemstillinger. I tillegg vil kritikkverdige forhold relatert til ulovlige utslipp av miljøgifter og brudd på sikkerhetsbestemmelser være interessante å se på. I helsesektoren og det offentlige er forhold knyttet til brukerne og grensedragningen mellom avviksmelding og varsling aktuelle problemstillinger.

Hovedkriteriet for utvelgelsen var at virksomhetene hadde en skriftlig framstilling av varslingsrutiner på intranett og/eller i personalhåndbok. Videre ble informantene i virksomhetene valgt ut fordi de opptrer som interne varslingsmottakere, har ansvar for å håndtere varslingssaker og har inngående kjennskap til virksomhetens varslingsrutiner.

I noen tilfeller framgikk det hvem som var rett kontaktperson, av tilgjengelige varslingsrutiner på virksomhetens nettside. I andre virksomheter krevde det å finne fram til rett person en viss innsats. Dette har sammenheng med at varslingsrutinene og hvem som er varslingsmottakere, ikke er like godt kjent over alt (se eksempel i faktaboks). Ansvarsforholdene kan også være uoversiktlige, og de varierer fra virksomhet til virksomhet. Blant informantene finner vi ledere eller ansvarlige for særskilte varslingsorganer som varslingsombud eller varslingsutvalg, men også ledere og andre ansatte i personal-, HR- og compliance-avdelinger, juridiske avdelinger og internrevisjon. I

andre tilfeller – gjerne i små og mellomstore virksomheter – er det daglig leder eller administrerende direktør som er ansvarlig for varslingsrutinene, og som også fungerer som varslingsmottaker.

Eksempel på rekruttering hit

En intervjuavtale med en informant i offentlig sektor ble gjort på følgende måte: Vi ringte sentralbordet, som ikke ante hvem som var ansvarlig for varsling. Svaret var «en sånn henvendelse har jeg i hvert fall aldri fått før», og «hvis noe sånt skjer, ville jo vi tatt kontakt med [fag?]foreninga». Etter å ha spurt om det kanskje lå under personal eller HR, ble vi satt over til sentralbordet til HR. Der visste de ikke umiddelbart om det lå under avdelingen i det hele tatt, og hvem de ansvarlige eventuelt kunne være, og lurte på hva vi mente med varsling. Etter å ha forklart det og fått svaret «det vet jeg virkelig ikke» på spørsmål om hvor denne typen henvendelser skulle gå, ble vi satt over til en leder i HR, som forklarte at de hadde et avvikssystem for uønskede hendelser og et sekretariat som kunne ta imot saker fra publikum og klager på vedtak eller utilbørlig oppførsel fra ansatte, men hun var ikke sikker på hvem vi burde snakke med om varsling slik arbeidsmiljøloven definerer det. Vi fikk nummeret til den som er ansvarlig for avviksregistrering, som umiddelbart ble oppgitt av at HR hadde henvist til henne, og sa «det ligger da under deres egen avdeling» og ga navn og telefonnummer til en jurist som skulle ha utarbeidet retningslinjene og ivaretok kontakten med den eksterne varslings tjenesten. Etter flere forsøk på å få tak i vedkommende forklarte han at han hadde lite å gjøre med bruken av rutinene og foreslo å snakke med en leder som står som intern varslingsmottaker i rutinene. Denne lederen hadde begrenset kunnskap om etableringen av rutinene og liten erfaring med varslings saker, da de kun hadde hatt tre mindre saker siden rutinene ble innført. Det ble derfor også gjennomført et intervju med juristen som hadde utarbeidet rutinene.

Informantene ble rekruttert over telefon og fikk informasjon om prosjektet enten på telefon eller per e-post. De ble deretter intervjuet på telefon på et avtalt tidspunkt. Intervjuene fulgte en strukturert intervjuguide³⁴ og varte fra 20 til 50 minutter. Det ble notert underveis, og intervjuene ble skrevet ut i etterkant. I tillegg til hovedelementene skissert i avsnittet om dybdeintervjuer (ovenfor) var sentrale spørsmål blant annet:

- Hvor lenge har virksomheten hatt varslingsrutiner?
- Hvem har vært med på å utforme disse?

³⁴ Se www.fafo.no/pub/rapp/20352 for intervjuguide.

- Benyttes rutinene hyppig?
- Er rutinene beregnet på varsling av særskilte saker, eller kan man varsle om alle former for kritikkverdige forhold?
- Er det mulig å varsle anonymt?
- Hvem mottar varselet, og hvordan ivaretas den som varsler, og den eller de det varsles om?

Utvalget av virksomheter er gjort på bakgrunn av hvilke sektorer vi har ønsket å se nærmere på, og er ikke et tilfeldig utvalg fra disse. For det første har vi kontaktet noen virksomheter som vi var klar over at hadde implementert varslingsrutiner. For det andre viste det seg raskt at det hovedsakelig var store og mellomstore virksomheter som 1) hadde skriftlige varslingsrutiner, 2) var villig til å la seg intervju og 3) hadde mest erfaring med varslersaker og problemstillingene som ble tatt opp. Vi rekrutterte derfor hovedsakelig større virksomheter. Utvalget er altså ikke representativt for norsk arbeidsliv, og tallgrunnlaget er heller ikke stort nok til at resultatene skal kunne generaliseres. Resultatene må derfor leses som en kvalitativ studie av hvordan varslingsreglene er fulgt opp og implementert i virksomheter som har tatt denne problematikken på alvor gjennom å innføre varslingsrutiner.

Tabell 8.1 Oversikt over intervjuer

Dybdeintervjuer	Antall
Tillitsvalgte	6
Verneombud	6
Ekstern varslingsmottakere	5
Ledere	4
Totalt	21

Strukturerte telefonintervjuer	Antall
Finans	9
Bygg/entreprenør	4
Industri/engineering	6
Fristilte offentlig eide	5
Private helse/omsorg	3
Sykehus/helseforetak	5
Stat/kommune	8
Totalt	40

8.2 Dokumentanalyse: gjennomgang av rutiner

Som et supplement til de strukturerte intervjuene er det gjennomført en dokumentanalyse av varslingsrutinene til 32 av de 40 virksomhetene vi har intervjuet. Samtlige av de intervjuede informanter ble spurt om de kunne gi oss tilgang til virksomhetens varslingsrutiner. Flertallet sa ja til dette, og en del hadde også dette åpent tilgjengelig på sine nettsider. Åtte av virksomhetene i privat sektor ønsket ikke å gjøre rutinene tilgjengelige utenfor virksomheten i henhold til interne retningslinjer eller av andre hensyn.

Med utgangspunkt i rammeverket framsatt av Lewis og Vandekerckhove (2011) har vi systematisert innholdet i varslingsrutinene ut fra følgende dimensjoner:

- Hvem kan varsle?
- Hva kan varsles om?
- Hvem er varslingsmottakere?
- Hvordan kan man varsle?
- Er det mulig å varsle anonymt? Konfidensielt?
- Er varsling en rettighet eller en plikt?
- Gis varsler vern mot gjengjeldelse?
- Gis varsler rådgivning eller oppfølging?
- Registreres varslingsaker?
- Henviser rutinene til arbeidsmiljøloven?
- Hvordan ivaretas den det varsles om?

Innholdet i rutinene er analysert og sammenliknet langs disse dimensjonene, både innenfor og på tvers av sektorer. Resultatene er presentert i kapittel 9 og 10.

8.3 Survey

Spørreundersøkelsen som vi benytter data fra, ble gjennomført i 2010 og er besvart av 6000 respondenter. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av Norstat sitt webpanel og er derfor ikke et rent tilfeldig utvalg på samme måte som for eksempel SSB sine arbeidskraftundersøkelser. Et tilfeldig utvalg ble trukket fra panelet til undersøkelsen, og svarprosenten er på 47 prosent. Så vidt oss bekjent er dette den største undersøkelsen om varsling som til nå har vært gjennomført i Norge.³⁵ Målgruppa var respondenter

³⁵ Norstats panel er webbasert og er totalt på omkring 81 000 personer. Mens utvalget i representative undersøkelser vanligvis trekkes fra ulike registre, er deltakerne i Norstats webpanel stort sett rekruttert

som på tidspunktet var lønnstakere, og størrelsen på utvalget ble satt til 6000 for å muliggjøre nedbrytning på bransje-, sektor- og utdanningsnivå. I tillegg ønsket vi et så stort utvalg av ledere at vi kunne analysere undergrupper.

Undersøkelsen ga en overrepresentasjon av lønnstakere med høyere utdanning og dermed også arbeidstakere i offentlig sektor. Det er rimelig å anta at denne typen skjevheter vil påvirke resultatene av undersøkelsen, for eksempel når det gjelder om det varsles, og hvilke temaer det varsles om. Vi valgte derfor å vekte utvalget i etterkant med utgangspunkt i fordelingen av norske lønnstakere etter utdanning og sektor som målt ved SSBs arbeidskraftundersøkelsen 2009 (AKU), 1. kvartal.

Noen spørsmål gikk til alle, andre gikk til dem som ikke hadde stilling som toppleder eller et overordnet personalansvar, mens atter andre gikk kun til sistnevnte gruppe og tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte. Disse fikk blant annet spørsmål om arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser.³⁶ Surveydataene er benyttet til å belyse de kvalitative funnene på mer generelt nivå eller til å underbygge funn som springer ut av intervjuer. En del av disse dataene er presentert i rapporten «Med rett til å varsle» (Trygstad 2010). Noen av analysene er nye. I tillegg bruker vi i en sammenheng data fra en større undersøkelse gjennomført høsten 2013. Undersøkelsen er gjort i forbindelse med et større prosjekt om yttringsfrihet finansiert av Fritt Ord.

8.4 Oppsummering

I denne rapporten er vi opptatt av varslingsmottakere. Vi har derfor gjennomført dybdeintervjuer med tillitsvalgte, verneombud og ledere (16 intervjuer), og gjennom strukturerte telefonintervjuer har vi fått kunnskap om rutiner og utpekte varslingsmottakeres erfaringer med varslings saker. Videre har vi intervjuet sentrale aktører i fem firmaer som selger varslings tjenester til offentlige og private virksomheter, vi har gjennomført dokumentstudier av varslingsrutiner, og vi har benyttet data fra en undersøkelse om varsling blant norske arbeidstakere i 2010. Samlet gir dataene god informasjon om varsling og håndtering av dette i norske virksomheter.

via telefon for å være tilgjengelig for ulike undersøkelser via internett. Deltakerne i Norstats panel belønnes for sin deltakelse i undersøkelser i form av poeng som kan veksles inn i CD-er, filmer, gavekort, loddtrekninger mv.

³⁶ Se Trygstad 2010, s. 31–34 for informasjon om undersøkelsen.

Kapittel 9 Varslingsrutiner

I dette kapitlet skal vi se nærmere på forekomsten av varslingsrutiner i norsk arbeidsliv og den funksjonen rutinene har i 40 virksomheter i privat og offentlig sektor. Arbeidsmiljøloven § 3-6 pålegger arbeidsgiver å tilrettelegge for varslingsrutiner i virksomheten. Dette betyr imidlertid ikke at en virksomhet nødvendigvis må ha varslingsrutiner. Det kan argumenteres for at § 3-6 er viktig for å kunne styrke den reelle yringsfriheten på arbeidsplassene (Eggen 2009). Bestemmelsen kan også tolkes som en anerkjennelse av at det både kan være formelle og uformelle begrensninger i adgangen til å varsle på norske arbeidsplasser (Trygstad 2010).

Arbeidstakere som kommer i en varslings situasjon, bør tenke gjennom ulike handlingsalternativer og hvilke forholdsregler som bør tas (Skivenes & Trygstad 2007). Varslingsrutiner kan likevel bidra til å gjøre varslingen mindre risikofylt, og de kan bidra til å styrke forutsigbarheten i varslingsprosessen. Dette er avhengig av hvordan rutinene er utformet, og i hvilken grad de er gjort kjent i virksomheten. I dette kapitlet stiller vi blant annet følgende spørsmål:

- Hva var begrunnelsen for å innføre varslingsrutiner, og hvem har vært med på å utforme disse?
- Er rutinene forbeholdt visse type saker?
- Inneholder rutinene en varslingsplikt?
- Hvem har ansvar for å motta varslene?
- Åpner rutinene for anonym varslingsrutiner?
- Hva har arbeidsgiverne gjort for å spre kunnskap om rutinene?

9.1 Hva sier loven om rutinenes utforming?

Arbeidsmiljøloven § 3-6 «Plikt til å legge forholdene til rette for varslingsrutiner» sier følgende om varslingsrutiner:

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varslingsrutiner eller sette i verk andre tiltak som legger

forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Som tidligere påpekt, og som sitatet viser, inneholder ikke arbeidsmiljøloven et absolutt krav om at norske virksomheter skal ha varslingsrutiner. Det framgår heller ikke i loven eller i forarbeidene hva varslingsrutiner konkret skal inneholde. Eggen (2009) har i den forbindelse reist spørsmålet:

«Hvor går den nedre grensen for hva som kan sies å være varslingsrutiner og som *samtidig* er innenfor formålet om å legge til rette for varsling? Og hva kan arbeidsgiver selv bestemme?» (ibid.:24)

Lewis og Trygstad (2009) har vært opptatt av at det er uklart både hva som faktisk kan regnes som rutiner, og hva som ligger i at «forholdene i virksomheten tilsier det». De trekker like fullt fram at bestemmelsen om varslingsrutiner kan fungere som et ris bak speilet fordi virksomheter som mangler dette, vil kunne ha større problemer med å sannsynliggjøre at arbeidstakerne ikke har varslet forsvarlig (jf. arbeidsmiljøloven § 2-4). Men skal varslingsrutiner ha betydning, må de være kjent blant de ansatte og ledere og være utformet på en slik måte at de ikke skaper uklarhet og usikkerhet.

I Arbeidstilsynets omtale av varsling står det at arbeidsgiver aktivt skal bidra til at ytringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid. Det står videre at:

«Det skal vurderes om arbeidstakerne skal ha en fast rutine eller fremgangsmåte å forholde seg til når alvorlige kritikkverdige forhold skal tas opp. En slik rutine vil for det første gi de ansatte et signal om at det er ønskelig at de sier fra. Det vil dessuten gi de ansatte veiledning i hvordan de skal gå frem og trygghet for at de følger en akseptert fremgangsmåte. Med rutiner for intern varsling menes retningslinjer, instruksjer, reglement med mer, som angir virksomhetens etiske plattform, hvem det kan varsles til, hvordan varslingsmeldinger skal håndteres osv.»³⁷

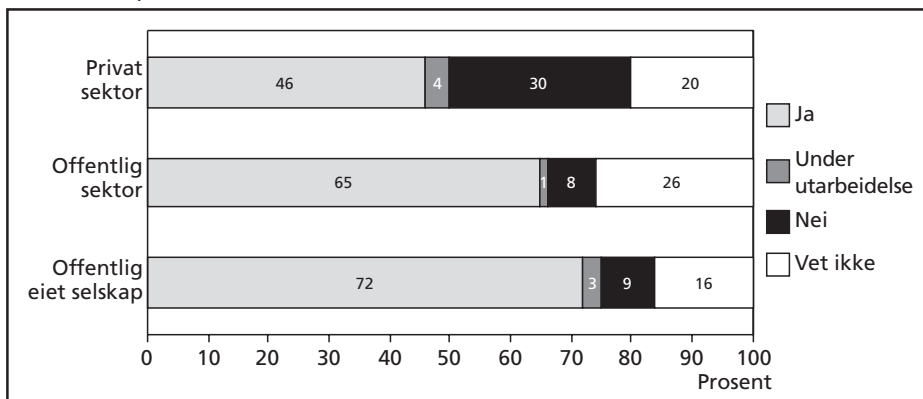
Arbeidstilsynet angir altså en relativt vid definisjon av hva som kan betraktes som varslingsrutiner. I kapittel 14 går vi nærmere inn på pålegg gitt av Arbeidstilsynet for manglende varslingsrutiner. Her framgår det blant annet at påleggene er ganske ulike i sin utforming. Som omtalt i kapittel 8 har alle våre 40 intervjuede varslingsmottakere innført skriftlig framstilling av varslingsrutinene på intranett og/eller i personallåndbok.

³⁷ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=92257>

9.2 Utbredelse av varslingsrutiner i norsk arbeidsliv

I spørreundersøkelsen blant norske arbeidstakere fra 2010 ble det stilt følgende spørsmål om varslingsrutiner: «Er det der du jobber, skriftlige varslingsrutiner som forteller hva du skal gjøre hvis du oppdager kritikkverdige forhold på arbeidsplassen?» 36 prosent svarte ja på dette spørsmålet, 5 prosent oppga at dette var under utarbeidelse, 31 prosent svarte nei, mens 27 prosent av respondentene ikke visste. Det viste seg å være relativt store forskjeller mellom arbeidstakere i ulike sektorer, der utbredelsen var størst i offentlig sektor. I figur 9.1 har vi fått tilgang til data fra en undersøkelse gjennomført høsten 2013. Andelen som svarer at de har varslingsrutiner der de arbeider, er langt høyere i undersøkelsen fra 2013.

Figur 9.1 Omfang av skriftlige varslingsrutiner blant norske ansatte i 2013. N = 2152 (Trygstad under arbeid).



Dersom vi ser hele utvalget under ett, svarer 53 prosent at det er skriftlige retningslinjer for varsling om kritikkverdige forhold der de jobber. Videre svarer 2 prosent at dette er under utarbeidelse, mens 19 prosent svarer nei. Det er imidlertid en ganske stor andel – 26 prosent som svarer at de er usikre på dette.

Ut av figur 9.1 kan vi se at det fortsatt er ganske store forskjeller mellom offentlig og privat sektor. Nærmere analyser bekrefter at sektor har betydning, også når vi kontrollerte for størrelse. Fra tidligere undersøkelser har vi i tillegg sett en klar sammenheng mellom tillitsvalgtpressurer på arbeidsplassen, tilstedeværelse av tariffavtale og mange ansatte i virksomheten og at det finnes varslingsrutiner.

Selv om ansatte i privat sektor i større grad svarer at de ikke hadde varslingsrutiner på arbeidsplassen, er det store variasjoner mellom ulike bransjer innenfor sektoren. Ansatte innen varehandel er de som i minst grad svarer at de har rutiner (33 prosent), mens ansatte innen olje, gass og energi befinner seg i motsatt ende av skalaen. 84 prosent svarer at de har skriftlige varslingsrutiner der de arbeider (Trygstad under arbeid).

Den økningen vi ser fra 2010 til 2013, bekreftes også i andre undersøkelser gjennomført blant ledere. I 2013 spurte Riksrevisjonen departementer og statlige virksomheter om det var etablert en «intern varslingsrutine /andre tiltak i samsvar med arbeidsmiljølovens § 3-6». Respondentene var her leder av virksomhetene/departementene, noe som trolig forklarer den lave «vet ikke»-andelen. 86 prosent svarte at de hadde en varslingsrutine i departementet eller i virksomheten, mens 5 prosent svarte at de hadde etablert en slik funksjon gjennom andre tiltak enn en varslingsrutine, 5 prosent svarte at dette var under utarbeidelse, mens 7 prosent svarte nei (Riksrevisjonen 2013:228). I kommunal sektor ble nærmere 2000 ledere i 2013 spurt om virksomheten der de jobbet, hadde «skriftlige retningslinjer for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen». Åtte av ti ledere svarte bekræftende på dette, 2 prosent svarte at dette var under utarbeidelse, 9 prosent svarte nei, mens 8 prosent svarte vet ikke (Skivenes & Trygstad, under arbeid).

9.3 Hvorfor varslingsrutiner?

Et sentralt spørsmål i våre intervjuer med de 40 varslingsmottakerne vi har intervjuet i dette prosjektet, har vært: «Hva var begrunnelsen for å innføre varslingsrutiner?» I hvilken grad var endringer i arbeidsmiljøloven og innføring av § 3-6 i arbeidsmiljøloven avgjørende? De fleste virksomhetene – 18 stykker – fikk varslingsrutiner på plass i 2007, mens åtte virksomheter fikk dette i 2008. Seks virksomheter fikk rutiner i 2006 eller tidligere, mens fem fikk dette i årene 2009 til 2013. De resterende – tre virksomheter – er usikre på når rutinene ble innført. Det er også flere av virksomhetene som siden de fikk rutinene på plass første gang, har revidert disse både en og to ganger.

Det at majoriteten av virksomhetene innførte rutinene etter at varslerbestemmelsene kom inn i arbeidsmiljøloven i 2007, indikerer at nettopp lovbestemmelsene har vært en viktig drivkraft. Dette bekreftes i intervjuene. Vi har spurt alle informantene om hva som var de viktigste grunnene til at rutinene ble innført. Informantene fikk sju alternativer å velge mellom, med en «annet»-kategori. Begrunnelsene fordeler seg som vist i tabell 9.1 på neste side.

Tabell 9.1 Begrunnelser for hvorfor varslingsrutinene ble innført, flere valg mulig. n = 40.

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

De tre viktigste begrunnelsene som informantene oppgir, er – i nevnte rekkefølge – «fordi det er i tråd med lovverket», «fordi det er i tråd med god virksomhetsstyring» og «etter initiativ fra ledelsen». Det er en tendens til at virksomheter i privat sektor i større grad oppgir god virksomhetsstyring enn det virksomheter i offentlig sektor gjør, som på sin side trekker fram lovverket som den viktigste begrunnelsen. Følgende sitat er dekkende:

«Vi begynte å jobbe med å utvikle rutiner da vi så at dette kom til å bli innlemmet i loven. Vi ønsket å være føre var.» (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Når det gjelder begrunnelsen «en konkret hendelse i virksomheten», er det blant annet saker som handler om korrupsjon og trakassering som har vært drivkrefter. I noen tilfeller har sakene blitt førstesidestoff i landets største aviser etter varsling til media. I andre tilfeller har det vært hendelser som har forblitt interne, men som har synliggjort et behov, som her:

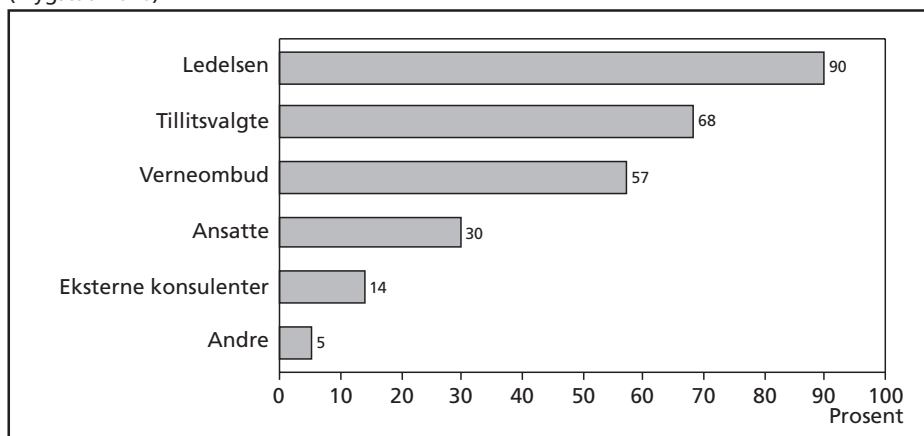
«Hos oss var det en konkret hendelse. Vi så eksempler på at business og private anliggender ble blandet sammen – enkelte drev en slags business på si. Det var frihet som ble misbrukt. Vi så behov for å lage enda klarere retningslinjer på hva som er akseptabelt og ikke akseptabelt.» (Varslingsmottaker, privat sektor)

Ingen av informantene har svart at rutinene har blitt innført som et resultat av at fagforeningen(e) har etterspurt dette.

Hvem har vært med på utformingen?

Hvem som har vært med på å utforme varslingsrutinene, kan ha betydning for hvor treffsikre de er, og hvilken legitimitet de får. I spørreundersøkelsen blant norske arbeidstakere fra 2010 ble det spurt om hvem som hadde vært med å utforme varslingsrutinene (blant dem som svarte at varslingsrutiner var etablert eller under utarbeidelse på arbeidsplassen). Figur 9.2 viser fordelingen av svarene.

Figur 9.2 Hvem som har vært med på å utforme varslingsrutinene, flere valg mulig. N = 1176 (Trygstad 2010).



Ni av ti svarte at ledelsen var delaktig. Dernest fulgte tillitsvalgte eller andre representanter for de ansatte, med verneombud hakk i hæl. På dette spørsmålet var det noen klare sektorforskjeller. Det var flere ansatte i offentlig sektor som svarte at tillitsvalgte eller andre representanter for de ansatte og verneombud hadde vært med på å lage rutine, sammenliknet med i privat sektor. Når det gjelder de tillitsvalgtes rolle, kan det ha sammenheng med forskjellen i avtaledekningen i de to sektorene. Men at det var 11 prosent flere i offentlig sektor som svarte at verneombud hadde vært med, er mindre selvsynlig. Det framgår også at det er flere i privat sektor som har oppgitt at eksterne konsulenter eller advokater har vært involvert – 18 versus 10 prosent i offentlig sektor. I begge sektorer var det om lag tre av ti som svarte at ansatte hadde vært direkte involvert i utviklingen av virksomhetens varslingsrutiner.

Også i våre strukturerte intervjuer med varslingsmottakere har vi spurt om hvem i virksomhetene som har vært med på å utforme rutine. Så godt som alle har svart ledelsen, enten nasjonalt eller internasjonalt. I offentlige virksomheter er det nesten like mange som har svart at tillitsvalgte og verneombud har vært med. Dette sitatet er illustrerende:

«Jeg var med å utarbeide retningslinjene da jeg var direktør i personal og organisasjon. Etter at de nye varslingsbestemmelsene ble innført i arbeidsmiljøloven, nedsatte kommunen en partssammensatt arbeidsgruppe, med hovedverneombud, hovedtillitsvalgt og representanter fra personalavdelingen, som utarbeidet retningslinjene. Gruppen la frem et forslag som ble vedtatt i arbeidsmiljøutvalget januar 2008.» (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Bildet er noe annerledes i de private virksomhetene, der åtte av 25 har svart tillitsvalgte, og kun tre av 25 har svart verneombud. Her er et eksempel på hvordan dette er løst:

«Det er revisjonsutvalget som 'eier' varslingsrutinene. Daglig leder av denne enheten rapporterer direkte til styret. Tillitsvalgte og verneombud har ikke vært med i utformingen av dagens rutiner [...]. Man har utviklet et relativt sofistikert system og en struktur som er laget for å ivareta de ansattes sikkerhet.» (Varslingsmottaker, privat sektor)

Fire informanter har svart at rutinene er utformet av en egen varslerenhet, mens sju har oppgitt at eksterne konsulenter eller advokater har vært ansvarlige. Som i spørreundersøkelsen fra 2010 framstår dette som noe mer vanlig i privat sektor. Av dem som har svart «andre», nevnes blant annet internrevisjonen, deler av styret og arbeidsmiljøutvalget. Det sistnevnte er mer vanlig i offentlig sektor.

9.4 Hva skal rutinene brukes til?

Vi har vært interessert i å avdekke om rutinene til de 40 virksomhetene som er omfattet av denne undersøkelsen, sier noe spesifikt om hvilke typer kritikkverdige forhold som det skal varsles om, og om rutinene inneholder noen former for varslingsplikt – det vil si om arbeidstakere er pålagt å varsle om visse typer kritikkverdige forhold.

Den store majoriteten svarer at rutinene kan brukes til å melde fra om alle typer kritikkverdige forhold, mens seks virksomheter svarer at rutinene er utformet med sikte på å varsle om særskilte forhold. Her nevnes flere type saker, blant annet økonomiske misligheter som utroskap, korrupsjon og/eller tyveri, utilbørlig eller trakasserende atferd mot medarbeidere, brudd på forskrifter eller instruksjoner og omsorgssvikt, vanskjøtsel eller feilbehandling.

«Varslingsrutinene er forbeholdt etiske brudd og lovbrudd. Det går for eksempel et skille mot rent personmessige forhold, som med mindre det utgjør brudd på etiske retningslinjer eller lover og regler, går utenom varslingsrutinene. Uønskede hendelser som nestenulykker og HMS-forhold går gjennom et annet system.» (Varslingsmottaker, privat sektor)

Det er også informanter som forteller at kritikkverdige forhold som trakassering og mobbing er utelatt fra varslingsrutinene. I stedet er det utformet en egen rutine for å melde fra om denne typen kritikkverdige forhold. Og, for å komplisere bildet ytterligere, mange virksomheter opererer med flere ulike løp. Det ene er formalisert i form av en skriftlig oppskrift på hva det kan varsles om, og hvordan i form av en varslingsrutine. Det andre løpet omtales som «varsling i linja», som omhandler arbeidstakere som melder fra om kritikkverdige forhold til sin leder. Et tredje skille er avviksmelding eller registrering. Dette er med andre ord ikke helt enkelt. Her er to eksempler:

«Det er utarbeidet et eget reglement for mobbing og trakassering. Varslingsrutinene henviser til dette også, men er primært tiltenkt alle andre former for kritikkverdige forhold.» (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

«Varslingsrutinene som det er snakk om her, er primært de som omhandler økonomiske misligheter. Det finnes i tillegg varslingsrutiner som gjelder alle typer kritikkverdige forhold. I tillegg oppfordrer vi jo ansatte om å varsle i linja. Det er nok en del som gjør det. De sakene har ikke jeg kjennskap til.» (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Som vi kommer tilbake til seinere i kapitlet, framgår det av varslingsrutinene til virksomhetene at samtlige oppfordrer til varsling i linja.

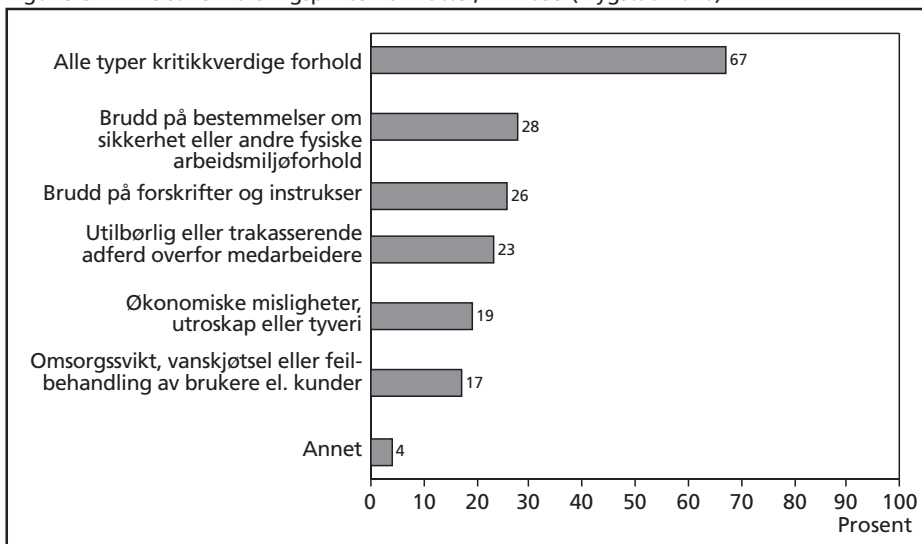
Plikt eller rett?

Arbeidsmiljøloven § 2-4 gir fortrinnsvis arbeidstakerne en *varslingsrett*. Det er kun unntaksvis at arbeidstakere har en plikt til å varsle, men i tråd med arbeidsmiljøloven har man varslingsplikt når det gjelder trakassering av ansatte, og når det gjelder alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelsene eller andre fysiske arbeidsmiljøforhold som er til fare for liv og helse. I tillegg vil profesjonsgrupper kunne ha en egen varslingsplikt. Eksempelvis er helsepersonell ifølge helsepersonelloven (§ 17) gitt en varslingsplikt i saker der pasienters liv og helse er i fare.

I spørreundersøkelsen fra 2010 kom det fram at halvparten av de ansatte svarte at de ifølge rutinene hadde en plikt til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, 14 prosent svarte benektende på dette, mens så mange som 35 prosent svarte at de ikke visste. Som oppfølgingsspørsmål ble arbeidstakerne bedt om å angi hva de var pliktig til å varsle om. Fordelingen er gjengitt i figur 9.3 (på neste side), og to av tre sa de var pliktig til å varsle om alle kritikkverdige forhold, noe som må anses som en stor andel. Her var respondentene svært samstemt, uavhengig av sektor. De som svarte at de var ilagt en varslingsplikt, men ikke var pliktig til å varsle om alle typer kritikkverdige forhold, hadde muligheten av å krysse av på flere alternativer.

Blant disse var det brudd på bestemmelser om sikkerhet eller andre fysiske arbeidsmiljøforhold og brudd på forskrifter og instruksjoner som toppet lista, etterfulgt av utilbørlig eller trakasserende atferd overfor medarbeidere.

Figur 9.3 Hvilke saker varslingsplikten omfatter, n =1055 (Trygstad 2010).



Blant våre informanter svarer 29 av 40 at de ansatte har en varslingsplikt. Hva varslingsplikten omfatter, ser i noen grad ut til å være knyttet til bransje. Eksempelvis er man innenfor bank, finans og forsikring ilagt en varslingsplikt om økonomiske misligheter, økonomisk utroskap og mistanker om hvitvasking. Innenfor helse og omsorg er det en plikt til å melde fra om skader, uhell, nestenuhell og uventede eller unaturlige dødsfall, og innenfor transport må man melde om forhold som har med trafikksikkerhet å gjøre. Ellers er det flere som har en plikt som følger arbeidsmiljøloven – nærmere bestemt at man plikter å melde fra om trakassering og eller utilbørlig atferd overfor arbeidstakere. Det er også flere som svarer at arbeidstakerne har en plikt til å melde om alle typer kritikkverdige forhold som «er i strid med gjeldende regelverk, vesentlige brudd på etiske retningslinjer eller brudd på andre vesentlige forhold». Til tross for at rundt tre av fire virksomheter i vårt utvalg har innført en varslingsplikt, er det kun et mindretall som svarer at det er knyttet sanksjoner til brudd på denneplikten. Ni informanter svarer at det kan få konsekvenser, som her:

Ja, dersom man ikke varsler om alvorlige brudd på sikkerheten, vil man kunne miste jobben. Slike brudd anses som svært alvorlig fordi det vil ramme virksomheten i den forstand at den vil miste oppdrag. (Varslingsmottaker, privat sektor)

Noen informanter forteller at eventuelle sanksjoner for ikke å varsle er avhengig av hvem som er vitne til det kritikkverdige forholdet, nærmere bestemt av hvilken stilling eller funksjon vedkommende har. Det er likevel en ganske stor andel (ni informanter) som er usikre på om det er noen sanksjoner knyttet til det å ikke oppfylle varslingsplikten, som her:

Jeg er usikker. Dette har ikke vært aktualisert. Rent formelt er varslingsrutinen et regelverk i selskapet. Hvis du ikke følger det, vil det være et brudd som kan behandles som uregelmessighet. (Varslingsmottaker, privat sektor)

9.5 Hvem er mottaker, og hva med anonym varsling?

Som omtalt i del I viser forskning at måten en varslersak blir behandlet på ved første gangs varsel, er av stor betydning både for saken det varsles om, og for arbeidstakeren som varsler. At det er klarhet i hvem som er mottaker, og hvordan saken skal håndteres, er også avgjørende for at rutinene skal kunne fungere tilfredsstillende. Vi har spurt våre informanter hvem som er definert som mottakere av varsler i de virksomhetene der de jobber. Som det framgår av tabell 9.2, er det gjerne flere som har en funksjon som varslingsmottaker.

Tabell 9.2 Hvem har ansvar for å motta varsler i din virksomhet? Flere kryss mulig, n = 40.

Varslingsmottaker	Antall
Ledelsen	35
Tillitsvalgte/ansatterepresentanter	24
Verneombud	24
Egen varslerenhet / (ombud)	20
Eksterne konsulenter/advokater	11
Andre	24

Det er vanlig at noen eller alle i ledelsen er definerte varslingsmottakere. Derne er også tillitsvalgte og verneombud i relativt stor utstrekning benyttet som varslingsmottakere. Det er heller ikke uvanlig at man har opprettet en egen varslerenhet eller et såkalt varslerombud i virksomheten. Som påpekt tidligere i dette kapitlet ser vi at rundt en av fire virksomheter også har inngått avtale med eksterne konsulenter eller advokater.

Alle våre informanter forteller at man som arbeidstaker kan varsle til flere. Som tidligere omtalt svarer alle at arbeidstakere på generell basis oppfordres til å bruke linja. Dette gjelder selv i de virksomhetene der det er opprettet en egen varslerenhet internt eller eksternt. Følgende svar er dekkende for det som kommer fram:

«Medarbeidere kan varsle til nærmeste leder, for eksempel om personalsaker eller mobbing. Vanlig praksis er at dette skal gjøres først. Det er også mulig å henvende seg til tillitsvalgt eller verneombud. Gitt en situasjon der dette er prøvd uten resultat, eller dersom varsleren ønsker å være anonym, kan en benytte varslingskanalen til internrevisjon. Denne kanalen er i praksis forbeholdt saker der varsler har et

ønske om å være anonym eller har prøvd andre kanaler først.» (Varslingsmottaker, privat sektor)

Det finnes også virksomheter som har et system der visse saker, som korrupsjon, skal varsles til en egen varslerenhet.

Som det framgår av tabell 9.2 over, er det flere som har svart at «andre» er mottakere. Her nevnes blant annet virksomhetens styre, HMS-ansvarlige og ulike tilsynsmyndigheter.

Hvorfor velge eksterne mottakere?

Vi har i denne undersøkelsen vært særlig opptatt av å få kunnskap om hvorfor noen virksomheter velger å benytte eksterne varslingsmottak. Det er tre begrunnelser som går igjen. Den første er at en ekstern mottaker kan garantere varsleren konfidensialitet eller full anonymitet. Den andre grunnen er at det å benytte eksterne mottakere bidrar til å profesjonalisere prosessen. Den tredje forklaringen, som trolig henger sammen med den første og den andre, er å ha erfart en vanskelig sak. Dette utdypes med at man i virksomhetene har hatt varslingssaker som ikke har vært godt nok håndtert internt, noe som har fått konsekvenser for både saken og varsleren. Det å knytte til seg en ekstern aktør har vært gjort for å sikre at saker blir undersøkt og håndtert på en skikkelig måte. Men eksterne mottak er likevel et supplement til interne kanaler (se kapittel 10 og 12). I den forbindelse er det grunn til å understreke at det å varsle til en ekstern varslingsmottaker er å betrakte som *intern varsling*, altså varsling i tråd med første trinn i Vandekerckhoves tretrinnsmodell (2010) (se del I, figur 3.1).

Når det gjelder erfaringene med eksterne varslingsmottakere, er disse variable. Noen av informantene forteller at den eksterne kanalen er svært lite brukt. Det har vært få eller ingen saker som er varslet dit de siste to årene. Det de fleste er opptatt av, er like fullt at en ekstern mottaker er med på å beskytte varsleren og kan bidra til å forhindre diskusjoner knyttet til håndtering. Her er to eksempler fra henholdsvis privat og offentlig sektor:

«Det viktigste var å få en anonym kanal, som også er troverdig. En intern mail-boks er ikke nødvendigvis troverdig – en vet ikke om noe ikke blir fulgt opp, slettet etc. Den kritikken får vi ikke nå, da vi bruker et anerkjent firma som har mange store bedrifter som kunder. Det som blir varslet om, blir alltid registrert og fulgt opp. Det er sannsynligvis vanlig praksis, i hvert fall blant globale selskaper.» (Varslingsmottaker, privat sektor)

«Fordelen med et eksternt system er at en får det helt adskilt, og det vil aldri oppstå en diskusjon om at de som sitter i utvalget, kan blande kortene i forhold til andre roller og oppfatninger.» (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Det er informanter som utdyper valget om *ikke* å benytte en ekstern mottaker med at det har en læringseffekt. Det blir vist til at et internt system har klare fordeler fordi organisasjonen enklere kan trekke lærdom av varslingssaker. Dette er et interessant poeng. Men, som nevnt over, viser våre funn at den eksterne enheten kommer som et supplement og ikke som en erstatning av interne varslerveier. Det er også stor variasjon med hensyn til antall saker.

Flertallet av informantene forteller at det ikke er noe formkrav på hvordan varselet skal være utformet. Dersom du skal varsle en intern eller ekstern enhet og vil være anonym, må du riktignok fylle ut et eget skjema, som her:

«Det elektroniske skjemaet som kan brukes for å varsle anonymt, er designet for å få så mye konkret informasjon som mulig. Det er derimot ikke noe krav at skjemaet benyttes. Grunnen til at det har blitt utformet på den måten, er at vi fikk et svært lite konkret varsel, som det ikke kunne gjøres noe med.» (Varslingsmottaker, privat sektor)

Hovedinntrykket er at varsling i linja kan gjøres muntlig, skriftlig eller ved hjelp av bilder dersom man ønsker det. Men det er noen som har egne bestemmelser for hvordan interne varsler skal utformes eller meddeles:

«Det skal fylles ut et skjema ved varsling. Det inneholder beskrivelse av forhold, tidsrom, sted, eventuelt andre vitner, om du har kjennskap til liknende saker, og forslag til tiltak som kan utbedre forholdet. I tillegg er det et felt med navn på den som varsler, og hvilken stilling vedkommende har, som en kan la være å fylle ut hvis en har ønske om å være anonym.» (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Konfidensialitet og anonymitet

Dersom man som arbeidstaker ikke ønsker at ledere og kolleger skal vite at man har varslet, er det ikke uvanlig at man kan varsle konfidensielt eller anonymt. Varsler man konfidensielt, vil varslingsmottaker være kjent med arbeidstakerens identitet, men skal sikre vedkommende anonymitet på arbeidsplassen. Det å kunne varsle anonymt innebærer at verken varslingsmottaker eller andre i virksomheten får opplysninger om din identitet. I en del virksomheter kan ansatte varsle anonymt, enten til en leder eller et internt eller eksternt varslingsmottak. Dette kan i utgangspunktet synes å være en smart løsning både for arbeidstaker og arbeidsgiver. Det er etablert en mulighet til 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 dette er hemmelig: Arbeidstakerne i virksomheten vil ikke få vite at en eventuell undersøkelse er igangsatt, eller hvorfor, med mindre det blir gjort kjent hvilke innsigelser og kritikkverdige for-

hold som er rapportert, og hva som er gjort for å møte kritikken. Hvis hovedregelen er at kritikk meldes anonymt, og uten at den på noe tidspunkt blir kjent i virksomheten, vil dette også i liten grad bidra til å endre et ytringsklima preget av taushet. Det er ikke gitt at man får informasjon om *hva* som blir gjort med de kritikkverdige forholdene. Dermed blir det heller ikke rom for diskusjon om hvorvidt opplevelsen av at noe er kritikkverdig, deles av andre i arbeidsfellesskapet, og hva man eventuelt kan gjøre for å endre dette. Det er også en viss fare for at offentlige arbeidstakere som ønsker å være anonyme utad, ufrivillig kan bli identifisert. Som vi har omtalt i del I, og som vi kommer tilbake til seinere i denne rapporten, har offentlig ansatte i utgangspunktet krav på innsyn i varsler som omhandler dem selv. Dette betyr at varslersens anonymitet kan bli sterkt svekket.

Like fullt svarer nesten alle informantene – også de i offentlig sektor – at det er mulig for arbeidstakere å varsle konfidensielt, mens andelen som svarer at ansatte kan gis full anonymitet, er noe lavere. I de tilfeller der man har knyttet til seg en ekstern varslerenhet (se også kapittel 12), er det vanlig at denne enheten har kunnskap om hvem varsleren er, men at varslersens identitet holdes skjult for virksomheten. Der anonym varslings er et alternativ, er det gjerne tre ulike måter å gjøre dette på. For det første kan man skrive brev og unnlate å undertegne dette, for det andre kan man ringe inn en beskjed uten å røpe identiteten, og for det tredje kan virksomheten ha IT-løsninger der avsenders identitet ikke avsløres. Det siste er mest vanlig. En mulighet som benyttes til å kommunisere med varsleren, er gjennom en pin-kode som varsleren mottar i det øyeblikket varselet er sendt elektronisk. Her kan den eller de som behandler varselet, stille spørsmål til varsleren dersom det er behov for mer utfyllende informasjon. Man er da avhengig av at varsleren sjekker om denne type forespørsler er kommet, og er villig til å utdype hva hun eller han har erfart av kritikkverdige forhold. Under har vi sitert to informanter som forteller at virksomheten har system både for konfidensiell og anonym varslings:

«Du kan varsle anonymt gjennom varslingsfunksjonene på intranett. En kan velge hvorvidt en sender anonymt eller ikke. Anonymitet sikres gjennom en e-post der avsender ikke kan identifiseres. Dersom varslers ikke er anonym overfor juridisk og HMS-avdelingen, men ønsker å være anonym utad, behandles identitet og opplysninger konfidensielt. De som behandler saken, har taushetsplikt.» (Varslingsmottaker, privat sektor)

«Vi ser ikke avsender på webløsningen. Vi kan sende svar tilbake til en varslers som er anonym, for å få opplyst saken tilstrekkelig. Vi er helt avhengige av muligheten til å ta videre kontakt og få svar også i anonyme saker – det hender at det opprinnelige varselet er fire setninger, for eksempel at en leder er korrumpert. Vi må da ha mer informasjon for å kunne gjøre noe med saken. Når/hvis vi får tilstrekkelig informasjon, oversendes saken til kommunaldirektør i form av et anonymt notat.

Her vil gjerne hvilken enhet det gjelder, fremkomme, men ikke navnet på varsler. Om lag en av tre benytter seg av anonymitet.» (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

I flere av virksomhetene der det er mulig med konfidensiell eller anonym varsling, synes det som om denne muligheten i liten grad er brukt. Flere informanter har derfor ingen erfaring med å håndtere saker der varsleren ønsker å være ukjent. Vi skal i seinere kapitler komme nærmere inn på hvordan sikkerheten til både varsleren og den eller de det varsles om, blir ivaretatt. Vi har imidlertid spurt informantene våre om hva de mener er klare fordeler og ulemper ved anonym varsling. Her er svarene samstemt. Følgende sitat oppsummerer dette på en god måte:

«At det er mulighet til å varsle anonymt, er viktig og kan skape tillit. Det fungerer som et sikkerhetsnett i forhold til resten av systemet og i tilfeller der varsler er redd for sanksjoner. Ulempen er at det kan være vanskelig å behandle saker når hensynet til å bevare varslersens anonymitet må ivretas.» (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Det at terskelen for å varsle senkes, framheves som viktig av informantene. Men som sitatet viser, samtlig vi har snakket med, påpeker at anonymitet kan gjøre det vanskelig eller nærmest umulig å få håndtert saken. Det gjelder særlig i saker der tilgangen på faktaopplysninger er få eller fraværende – som i trakasseringssaker. I saker som dreier seg om svikt i systemer, juks eller misligheter, er det som oftest større muligheter til å gjennomføre undersøkelser uten at varsleren må gi seg til kjenne. Det er også informanter som trekker fram at varsling kan benyttes strategisk og ut fra andre motiver enn et ønske om å rette opp i noe som er galt. Atter andre informanter viser til at det kan være vanskelig å fullt ut garantere full anonymitet. Dette vil blant annet bero på virksomhetens størrelse; jo større virksomhet, jo enklere vil det kunne være.

I undersøkelsen fra 2010 ble arbeidstakerne spurt om de hadde varslet anonymt. 4 prosent av varslerne (43 stykker) svarte at de hadde varslet anonymt. Av disse 4 prosentene ble identiteten til fire ufrivillig avslørt, mens tre stykker valgte å stå fram underveis i prosessen. De øvrige (85 prosent eller 36 stykker) forble anonyme gjennom hele prosessen. Selv om antallet som ufrivillig ble avslørt, er lavt, viser det – som også noen av våre informanter i denne undersøkelsen påpeker – at det *kan* være vanskelig å sikre en arbeidstaker full anonymitet gjennom prosessen dersom saken er komplisert og skal løses.

9.6 Kunnskap om rutinene

Innledningsvis i dette kapitlet omtalte vi at om lag en av fire norske arbeidstakere er usikre på om de har skriftlige rutiner for varsling der de jobber. Særlig var andelen stor

i deler av privat sektor. Det er ingen grunn til å tro at rutiner som er ukjente for ansatte, har særlig effekt. Likevel vil arbeidstakere som vurderer å varsle, trolig ganske enkelt kunne få informasjon om hvorvidt denne type rutiner faktisk er etablert i virksomheten, noe denne informantene er inne på:

«Vi har flere tusen ansatte og ganske høy turnover. Derfor vil jeg si at kjennskap til rutineene er midt på treet. De er lett tilgjengelige på intranettet, og alle som ønsker å komme i kontakt med oss, vil finne frem til informasjonen. Før behovet oppstår, er det nok mange som ikke vet noe om systemet. Vi har informert ute i enhetene, gitt ut en informasjonsbrosjyre til alle ansatte, informert på arbeidsmiljødagen etc. Det ble informert ganske mye i startfasen for systemet. Varsling er derimot ikke en del av oppstartspakken for nyansatte.» (Varslingsmottaker, privat sektor)

Til tross for at rutiner om varsling trolig lett kan finnes ved behov, vet vi fra tidligere forskning at det er den berømmelige dråpen som kan utløse varsling (Skivenes & Trygstad 2006), og da tar man seg som regel mindre tid til å undersøke om det eksisterer noen prosedyrer. Det kan også være at arbeidstakere melder fra om forhold de reagerer på, uten at de nødvendigvis vil reflektere over at de varsler. I tillegg er det ikke bare varslere som bør være kjent med rutineene. Det er også viktig at ledere, tillitsvalgte og verneombud på ulike nivåer har kunnskap om dem fordi de er viktige varslingsmottakere. God informasjon om eksisterende rutiner kan derfor bidra til å gjøre varslingsprosessen sikrere både for den som varsler, og den som mottar varslene. Det er blant annet avgjørende for at arbeidstakeren skal kunne varsle «forsvarlig» (jf. aml. § 2.4). Vi har spurt informantene om de tror rutineene er godt kjent, og hva som er gjort for å spre kunnskap om disse.

Når det gjelder hvor godt kjent informantene mener at rutineene er, svarer de fleste at de tror de er «nokså godt kjent», men flere påpeker at det er et vanskelig spørsmål å svare på. Blant annet vises det til at arbeidstakere som daglig sitter ved en PC, trolig har langt bedre kunnskap enn ansatte som er ute i produksjon, eller som jobber direkte med kunder, brukere eller innbyggere. Det vil derfor kunne være store variasjoner internt i et stort selskap eller i en kommune.

Når det gjelder hvilke tiltak som er iverksatt for å informere om rutineenes eksistens, varierer disse både i omfang og intensitet. Noen har laget en varslersplakat som henger på ulike steder i virksomheten, og som er gjengitt i personalboka. Andre har artikler om rutineene på intranett. Vi blir også fortalt at i en del virksomheter er informasjon om rutineene en del av nyansattopplæringen og særlig for ledere. Noe mindre vanlig er det å gå så offensivt til verks som denne virksomheten har gjort:

«Varslingsrutineene er linket til på førstesiden på intranett. Vi har publisert intervjuer om varsling på intranett, og det er del av etikkregelverket, det inkluderer blant annet dilemmaer som en oppfordres til å tenke gjennom. Vi har fått et elektronisk

treningsprogram som inkluderer dilemmatrening. Det er obligatorisk med en gjennomgang av dette, og varsling er et tema. Håper og tror på bevisstgjøring blant de ansatte om varsling.» (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Det er også informanter som mener de kunne ha gjort mer for å informere om rutinene – både blant potensielle varslere og blant dem som skal motta varselet. Det er også noen som forteller at rutinene ble omtalt da de kom, men at det har vært lite informasjon om dem i ettertid. Dette betyr at nyansatte trolig har langt mer begrenset kunnskap om rutinenes eksistens og deres innhold enn andre. Alt i alt kan vi likevel konkludere med at samtlige informanter forteller at det har blitt gjennomført eller gjennomføres jevnlig tiltak for å spre kunnskap om rutinenes eksistens.

9.7 Analyse av virksomhetenes varslingsrutiner

32 av våre 40 informanter har gitt oss tilgang til virksomhetens skriftlige varslingsrutiner. Med utgangspunkt i rammeverket framsatt av Lewis og Vandekerckhove (2011), tilpasset norske forhold og formålet med denne rapporten, har vi systematisert og analysert innholdet i varslingsrutinene ut fra følgende dimensjoner:

- Hvem kan varsle?
- Hva kan varsles om?
- Hvem er varslingsmottakere?
- Hvordan kan man varsle?
- Er det mulig å varsle anonymt? Konfidensielt?
- Er varsling en rettighet eller en plikt?
- Gis det oppfølging og tilbakemelding til varslere?
- Registreres varslingsaker?
- Gis varslere vern mot gjengjeldelse?
- Henviser rutinene til arbeidsmiljøloven?
- Hvordan ivaretas den det varsles om?

Flere av disse spørsmålene er behandlet på mer generelt grunnlag i dette kapitlet og andre steder i rapporten. Her omtales derfor kun innholdet i selve varslingsrutinene.

Varslingsrutinene gjelder som hovedregel for alle ansatte i virksomheten. Noen få har nedfelt at innleide arbeidstakere og lærlinger eller studenter tilknyttet virksomheten også kan benytte seg av rutinene. Sju av de 32 virksomhetene åpner i tillegg for at tredjeparter som kunder, brukere, pårørende og andre kan benytte varslingsrutinene.

Dette er virksomheter i både privat og offentlig sektor. Fire av disse sju har avtale med eksterne varslingsmottakere i advokat- eller revisjonsfirma.

Som våre informanter i virksomhetene opplyser, gjelder flertallet av rutinene varsling om alle former for kritikkverdige forhold. De fleste rutinene definerer hva som menes med kritikkverdige forhold, og mange inneholder eksempler. Definisjonene er ikke likelydende, men brudd på lovregler, interne retningslinjer og allment aksepterte etiske normer er elementer som inngår i de fleste.

Hvem man kan varsle til, framgår tydelig i alle rutinene. Samtlige av rutinene legger til rette for varsling i linja ved å oppgi nærmeste leder som varslingsmottaker. Varslingsmottakerne som beskrives i rutinene, samsvarer ellers med det våre informanter har oppgitt i intervjuene, som referert tidligere i dette kapittelet. anbefalt varslingsløp er beskrevet i flertallet av rutinene, og det forutsettes gjerne at varsling om kritikkverdige forhold primært rettes til nærmeste leder, når dette er mulig.

Nesten alle rutinene beskriver en eller flere konkrete varslingskanaler, for eksempel et telefonnummer, e-postadresse, intranettside eller liknende. To av rutinene inneholder krav om at varsling skal skje skriftlig, men de fleste opplyser at varsling kan skje både skriftlig og muntlig. Utover dette er det ikke vanlig at framgangsmåten ved varsling er videre spesifisert. Enkelte inneholder derimot mer detaljerte beskrivelser av informasjonen et varsel bør inneholde, for eksempel observasjon, sted, tid/dato, navn, tjenestested, eventuelle vitner osv. Som nevnt tilbyr de aller fleste virksomhetene i vårt utvalg muligheten til å varsle anonymt, og dette opplyses det om i de skriftlige rutinene. Flertallet av virksomhetene oppfordrer samtidig varslere til å oppgi sin identitet. De fleste presiserer også at varslersens identitet vil bli behandlet konfidensielt.

På andre områder skiller innholdet i virksomhetenes rutiner seg noe mer fra hverandre. Tabell 9.3 gir en oversikt over mange av virksomhetene i utvalget vårt som har valgt å inkludere ulike momenter i sine varslingsrutiner:

Tabell 9.3 Momenter omtalt i virksomhetens skriftlige varslingsrutiner, n = 32.

	Antall
Varslingsplikt	18
Krav om forsvarlig varsling / god tro	24
Forbud mot gjengjeldelse	30
Mulighet til å varsle anonymt	30
Oppfølging og tilbakemelding til varslere	29
Registrering av varslingssaker	20
Opplæring/informasjonsarbeid	12
Henvisning til arbeidsmiljøloven	23

Som vi har sett, har flertallet av virksomhetene i vårt utvalg pålagt sine ansatte en plikt til å varsle i noen tilfeller, ofte i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser om

varslingsplikt når det gjelder trakassering av ansatte og forhold som er til fare for liv og helse. I tillegg inneholder de fleste rutineene en *oppfordring* til å varsle om alle krittikverdige forhold. Et flertall av rutineene nevner også at ansatte har rett til å varsle om krittikverdige forhold i virksomheten.

Hele 30 av 32 rutiner inkluderer informasjon om oppfølging og tilbakemelding til varsler. De fleste nevner at varsler skal få tilbakemelding innen rimelig tid, og en del spesifiserer at dette skal skje innen en uke. Det er også vanlig å spesifisere at varsler skal gis tilbakemelding om sakens utfall. Detaljnivået i beskrivelse av saksbehandlingen varierer, fra en enkelt formulering om at alle saker skal følges opp, til detaljerte retningslinjer for behandling av varslingssaker. Omtrent to tredjedeler av rutineene opplyser at varslingssaker og saksopplysninger skal registreres og lagres. Særlig offentlige virksomheter har spesifisert dette i rutineene, men det synes å være vanlig praksis også i privat sektor. 12 av de 32 varslingsrutineene inneholder bestemmelser om informasjonsarbeid eller opplæring av ansatte. Kun to av virksomhetene i offentlig sektor har inkludert dette i rutineene sine, mot om lag halvparten i privat sektor.

Arbeidsmiljøloven § 2-5 gir varslere et vern mot gjengjeldelse, ved at det er forbudt med gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med varslingsbestemmelsene (§ 2-4). Nesten alle varslingsrutineene inneholder formuleringer om at varsling ikke skal gjengjeldes. Med andre ord synes det viktig for virksomhetene å tydeliggjøre at varsling ikke skal møtes med sanksjoner, og at dette ville være lovstridig. Kun to av de skriftlige rutineene unnlater å nevne vern mot gjengjeldelse, og av disse er den ene under utarbeidelse, mens den andre inneholder en generell henvisning til arbeidsmiljøloven. Ni av de 30 rutineene som omtaler vern mot gjengjeldelse, henviser eksplisitt til arbeidsmiljøloven på dette punktet.

Arbeidsmiljøloven § 2-4(2) fastslår at arbeidstakers framgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig, og for at varsleren skal være beskyttet mot gjengjeldelse, må varsling gjøres i tråd med denne bestemmelsen. 24 av 32 virksomheter har inkludert formuleringer om forsvarlighetskravet eller at varsling skal gjøres i god tro, med saklig grunn for krittik eller liknende. Et mindretall av disse spesifiserer videre hva som er forsvarlig varsling, for eksempel med at det skal være saklig grunnlag for krittikken, tas tilbørlig hensyn til arbeidsgivers saklige interesser, og at arbeidsgiver har bevisbyrden for at varslingen ikke er forsvarlig. Alle virksomhetene i offentlig sektor nevner kravet til forsvarlighet, men bare halvparten av virksomhetene i privat sektor har formuleringer om dette.

Over to tredeler av rutineene inneholder bestemmelser om ivaretagelse av den det varsles om. Dette er gjerne formuleringer om at arbeidsgiver har et ansvar for å ta vare på ansatte utsatt for grunnløs krittik, henvisninger til rettsikkerhet og kontradik-

sjonsprinsippet³⁸ eller til personopplysningsloven og informasjonsbehovet til den det varsles om. Det er særlig virksomheter i offentlig sektor som har grundige omtaler av dette. Det kan blant annet ha sammenheng med at ansatte det varsles om i virksomheter underlagt forvaltningsloven, vil kunne påberope seg retten til partsinnsyn etter forvaltningsloven §§ 18 og 19, som vil innebære innsyn i registrerte opplysninger om den ansatte og hvordan de er innhentet (Eggen 2009: 39).

Som nevnt innledningsvis innførte majoriteten av virksomhetene rutinene etter at varslerbestemmelsene kom inn i arbeidsmiljøloven i 2007. «Fordi det er i tråd med lovverket» er også den viktigste begrunnelsen informantene oppgir for hvorfor varslingsrutinene ble innført. Dermed er det ikke overraskende at over to tredeler av rutinene har én eller flere konkrete henvisninger til varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Også de rutinene som ikke har slike henvisninger, er tydelig skrevet med henblikk på å oppfylle lovens krav. Noen har valgt å sitere en eller flere paragrafer i sin helhet, men de fleste nøyer seg med henvisninger til §§ 2-4, 2-5 og 3-6 eller «arbeidsmiljøloven» i alminnelighet. Samtlige av de offentlige virksomhetene har henvisninger til arbeidsmiljøloven i sine rutiner, noe som stemmer godt med at det særlig er offentlige virksomheter som framholder lovens krav som begrunnelse for innføringen av varslingsrutiner.

9.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi vært opptatt av varslingsrutinenes utbredelse, innhold og eventuelle krav. Vi har sett at:

- i 2010 svarte 36 prosent av norske arbeidstakere at de hadde varslingsrutiner der de arbeidet, 5 prosent svarte at dette var under utarbeidelse, 31 prosent svarte nei, mens 27 prosent ikke visste. En undersøkelse gjennomført i 2013 viser at andelen med varslingsrutiner er langt høyere – 53 prosent.
 - fortsatt er en drøy fjerdedel usikre på om de har slike rutiner der de jobber
- den viktigste grunnen til at virksomhetene som inngår i denne undersøkelsen, har etablert varslingsrutiner, er «fordi det er i tråd med lovverket». Fordi det er «i tråd med regler for god virksomhetsstyring», og fordi «ledelsen ønsket det» er også viktige begrunnelser.

³⁸ Prinsippet går ut på at partene gis anledning til å gjøre rede for sitt syn på de faktiske omstendigheter. For nærmere forklaring, se kapittel 10.3.

- i majoriteten av virksomhetene har ledelsen vært med på å utforme varslingsrutinene. I offentlig sektor er det også vanlig at tillitsvalgte og verneombud er delaktige, noe som er sjeldnere i privat sektor. I privat sektor brukes eksterne aktører som advokater, rådgivere eller konsulenter i større grad.
- 29 av 40 informanter forteller at varslingsrutinene pålegger arbeidstakerne å varsle om kritikkverdige forhold. Kun et mindretall svarer at arbeidstakere risikerer å bli straffet dersom hun eller han ikke overholder varslingsplikten, mens en relativt stor andel svarer at de ikke vet.
- det er mulig å varsle til flere aktører eller instanser. Selv om virksomheten har opprettet en egen intern eller ekstern varslerenhet, oppfordres de ansatte til å bruke linja. Det betyr at ledere, tillitsvalgte og verneombud – i tillegg til definerte varslerenheter – er aktuelle varslingsmottakere.
- det er vanlig å forsøke å tilrettelegge for konfidensiell varsling, det vil si at identiteten til varsleren ikke avsløres for andre enn de som behandler saken. Det er mindre vanlig å tilby full anonymitet. Det er særlig de som har knyttet til seg en ekstern mottaker, som tilbyr dette. Våre informanter mener muligheten for anonymitet senker terskelen for å varsle og er med på å skape tillit, samtidig som det kan være vanskelig å løse disse sakene.
- det er vanlig å ha informasjon om varslingsrutinene på oppslagstavler og på intranett.

Kapittel 10 Kritikkverdige forhold og håndtering

Hva er et kritikkverdig forhold? Som omtalt tidligere er det vanlig å definere dette som handlinger eller forhold som er illegitime, umoralske og/eller ulovlige (Miceli et al. 2008). Spørsmålet er likevel *hvordan* man skal forstå og tolke kriteriene illegitime, umoralske og ulovlige. 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 bestikkelser eller begå korrupsjon. I mindre konkrete saker kan det oppstå dilemmaer knyttet til *når* man kan definere noe som kritikkverdige – eller uetisk, illegitimt, umoralsk eller ulovlig. Hvor går eksempelvis grensen mellom forsvarlig og uforsvarlig pleie, og når blir en væremåte trakasserende? I dette kapittelet skal vi blant annet diskutere følgende spørsmål:

- Hva defineres som kritikkverdige forhold, og hva kjennetegner de vanskelige sakene?
- Hvordan håndteres varsler om kritikkverdige forhold?
- Hvordan ivaretas varsleren og den det varsles om?
- Hva er forskjell på kritikkverdige forhold og avvik?

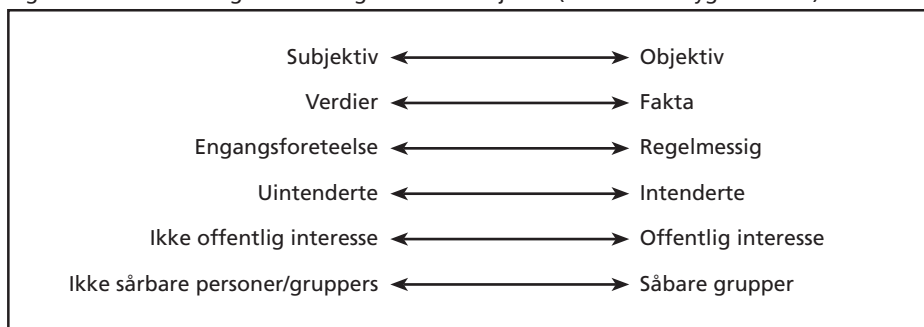
10.1 Hvilke saker bør eller skal varsles?

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. straffesaksjonerte) 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.). Motsatsen er «... forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk eller etisk overbevisning, omfattes derved ikke av bestemmelsen» (vår understrekning, ibid.:50). Hva som vil være av allmenn interesse, vil imidlertid kunne være åpent for skjønn.

Det er videre grunn til å anta at arbeidstakere som jobber tett på brukere, og da særlig sårbare brukere, vil være spesielt oppmerksom på kritikkverdige forhold som

kan ramme disse. Som vi var inne på i kapittel 9, er det ikke uvanlig at omtale av kritikkverdige forhold er koblet sammen med «codes of conduct» eller andre etiske retningslinjer eller rammeverk i virksomhetene. Figur 10.1 viser ulike dimensjoner som et kritikkverdig forhold kan speiles opp mot eller tolkes ut fra.

Figur 10.1 Kritikkverdige forhold og ulike dimensjoner (Skivenes & Trygstad 2013).

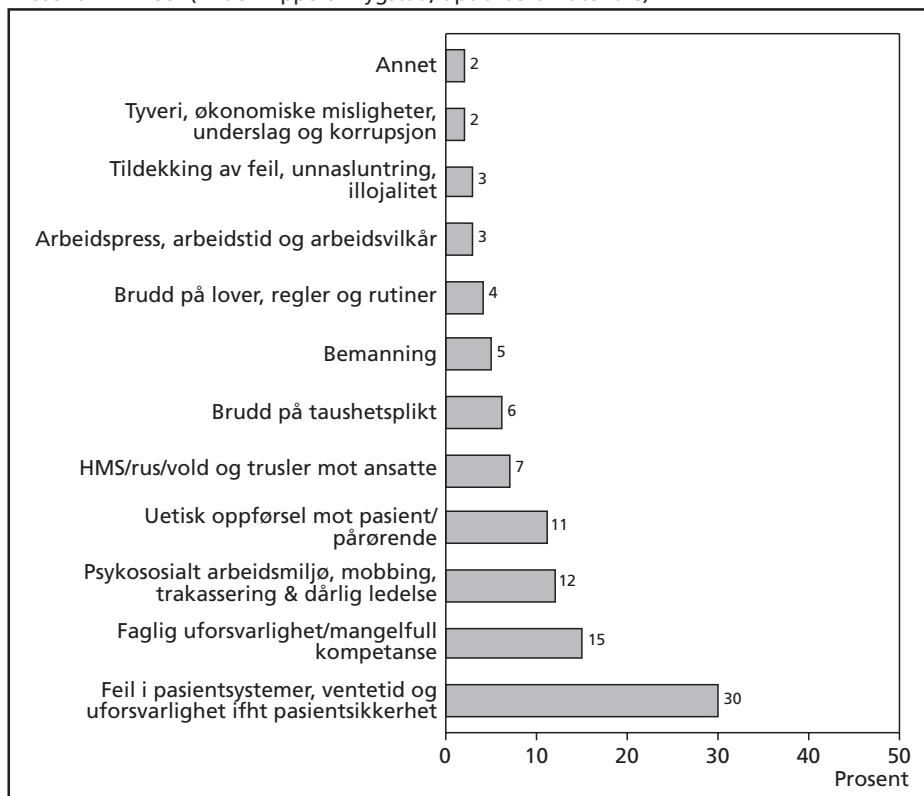


Når en arbeidstaker blir vitne til noe hun eller han vurderer som kritikkverdig, vil det for det første være viktig å avklare om dette er kritikkverdig kun ut fra en subjektiv vurdering, eller om det er grunn til å anta at dette vurderes som kritikkverdig også av andre. En annen dimensjon er knyttet til grunnlaget; vurderer man en handling som kritikkverdig ut fra et verdisyn som ikke nødvendigvis deles av andre, eller kan man også belegge det presumptivt kritikkverdige med faktaopplysninger? Videre vil en ikke-planlagt engangsforeteelse gjerne framstå som mindre kritikkverdig enn et planlagt forhold eller en handling som gjennomføres eller gjentas regelmessig. Det vil også kunne være et spørsmål om hvorvidt det kritikkverdige forholdet har offentlig interesse eller ikke, selv om dette særlig vil være et spørsmål som aktualiseres dersom det varsles om forholdet til media. Sist, men ikke minst vil et forhold som rammer sårbare grupper, framstå som mer kritikkverdig enn forhold som ikke gjør det. Flere av disse dimensjonene berører det tidligere omtalte kravet om «allmenn interesse». I praksis vil likevel de ulike dimensjonene være preget av glidende overganger, og vurderingen eller svaret vil kunne være farget av øynene som ser.

Kritikkverdige forhold i sykehus

I 2012 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere i norske sykehus (Hippe & Trygstad 2012). Et av spørsmålene lederne ble bedt om å besvare, var: «Vær vennlig å beskriv hva du anser som essensielle kritikkverdige forhold å få varsel om i din virksomhet». Respondentene ble gitt et åpent svaralternativ. Svarene ble systematisert og kategorisert, og fordelingen framstår som i figur 10.2.

Figur 10.2 Kritikkverdige forhold som sykehusledere framhever som essensielt å få varsel om. Prosent. N =1755. (Kilde: Hippe & Trygstad, upublisert materiale)



Fordelingen i figur 10.2 viser at «Feil i pasientsystemer og ventetid og uforsvarlighet med hensyn til pasientsikkerhet» er forhold som flest ledere mener det er viktig å få varsel om. Dernest følger det relaterte temaet «Faglig uforsvarlighet og/eller mangelfull kompetanse hos arbeidstakerne». I motsatt ende finner vi det vi bredt kan omtale som «økonomiske misligheter» og «tildekking av feil, unnasluntring og illojalitet».

Fordelingen i figur 10.2 må tolkes med en viss varsomhet. Det at så få ledere anser det som essensielt å få informasjon om brudd på lover, regler og prosedyrer, betyr trolig ikke at informasjon om denne type kritikkverdige forhold vurderes som lite viktig. Det er mer sannsynlig at svarene er farget av hvilke type kritikkverdige forhold lederne har erfaring med eller har fått varsler om. Som omtalt i del I fikk lederne i denne undersøkelsen også spørsmål om *hva* de hadde fått varsel eller «bekymringsmelding» om de siste tolv månedene. Igjen var det forhold som kan plasseres under «Feil i pasientsystemer og ventetid og uforsvarlighet med hensyn til pasientsikkerhet», som kom høyest opp på lista, mens få ledere hadde mottatt varsler om «tyveri». Samtidig vil «Feil i pasientsystemer og ventetid og uforsvarlighet med hensyn til pasientsikkerhet»

være et forhold som direkte vil kunne skade sårbare grupper (jf. figur 10.1), noe som også illustrerer at vurderingen av alvorlighetsgrad er avhengig av sammenhengen det kritikkverdige forholdet begås i.

Varslingsmottakers definisjon av alvorlige kritikkverdige forhold

I de strukturerte intervjuene som er gjort i forbindelse med denne rapporten, har vi spurt varslingsmottakerne om hva de definerer som et særlig eller alvorlig kritikkverdig forhold. Svarene varierer til en viss grad i tråd med bransje og sektor. Innenfor virksomhetene i privat sektor er korrupsjon, økonomiske misligheter og underslag temaer som flere nevner, som her:

Økonomiske kriminalitet. Hvis noen utnytter sin stilling. Det er grovt. Veldig viktig at dette ikke skjer. Våre ansatte er veldig utsatte for smøring. Hvis vi ikke er profesjonelle når det gjelder valg av leverandør – da er vi veldig utsatte. Samtidig ønsker vi jo også å påvirke kunder ... det er hårfine grenser her. (Varslingsmottaker, privat sektor)

Et annet tema som flere nevner, og som det henvises til i mange av virksomhetenes varslingsrutiner (se kapittel 9), er «mobbing, seksuell trakassering, diskriminering». Informanter som har erfaring med å håndtere denne type saker, omtaler disse som alvorlige og svært krevende. Når vi ber dem om å utdype, blir dimensjoner som subjektive versus objektive vurderinger, hvorvidt handlinger er uintendert versus intendert, aktualisert (se figur 10.1). Informantene forklarer at det rent konkret kan handle om hvorvidt en sak bunner i uenighet eller en personalkonflikt, eller om det på den andre siden dreier seg om mer eller mindre systematisk trakassering. Dette siste skal vi komme tilbake til seinere i kapittelet når vi ser nærmere på håndtering av kritikkverdige forhold.

Informantenes svar på spørsmålet om hva som er å anse som alvorlig og kritikkverdig i virksomhetene, viser at de aller fleste har vide definisjoner. Her er et eksempel:

Etter arbeidsmiljøloven omfatter det forhold som korrupsjon, mobbing og trakassering, men vi har valgt en bredere tilnærming. Én ting er kriminelle forhold, men det omfatter også alt mislighold av lovbestemte påbud og forbud og alt som går på forsvarlig virksomhet og brudd på interne retningslinjer og etiske standarder. Vi har valgt å ikke begrense det med noen snever definisjon. I vår varslingsplakat står det blant annet at kritikkverdige, ulovlige eller uetiske forhold kan være brudd på lovgiver, interne retningslinjer eller etiske normer, for eksempel mobbing, seksuell trakassering, rusmisbruk, forhold som er fare for personers liv og helse, underslag, tyveri, bedrageri, korrupsjon, økonomisk utroskap m.m. (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Selv om kritikkverdige forhold til dels også er bransjebestemt, er varslerforskningen samstemt om at definisjonen som legges til grunn, bør være vid (Jf. Brown et al. 2008; Miceli et al. 2008, Skivenes & Trygstad, under publisering). Slik sett følger de virksomhetene der vi har gjennomført intervjuer, seg inn i en slik tradisjon. Men, som en varslingsmottaker i en privat helse- og omsorgsinstitusjon påpeker, det er ikke alltid slik at arbeidstakerne har en felles oppfatning om *hva* som er kritikkverdig, som her:

Grov svikt i pleie og omsorg er alvorlig og kritikkverdig. Men her er det definitivt ulik oppfatning. Det en sykepleier mener er riktig grensesetting, kan for en annen være grove brudd. [...] Det kan være vanskelig å skille.» (Varslingsmottaker, privat helse- og omsorgsinstitusjon)

Informanten påpeker et interessant poeng – hvor går grensen for hva som er akseptabelt og uakseptabelt? Til tross for at det alltid vil være en visst grad av skjønn, er det grunn til å anta at diskusjoner knyttet til hva som er å regne som akseptable og ikke-akseptable handlinger eller etisk og uetisk opptreden, kan virke positivt inn på varsling og varslingsprosessen. Denne type diskusjoner bidrar til å høyne bevisstheten om hva som er en god tjeneste, godt utført arbeid eller akseptabel opptreden, og vice versa, og vil slik sett kunne begrense uenighet om alvorlighetsgrad (se Skivenes & Trygstad 2007).

Diskuteres det?

I intervjuer med de 40 varslingsmottakerne har vi stilt spørsmål om man i virksomhetene har diskutert hva som er eksempler på kritikkverdige forhold. I offentlig sektor svarer alle, med unntak av én virksomhet, at de har diskutert dette. I privat sektor svarer 14 av 25 det samme.

Der kritikkverdige forhold har vært tematisert, har det blitt gjort i ledergruppene, i personalgruppene eller på allmøter og i arbeidsmiljøutvalg. Flere forteller at dette også er tema på introduksjonskurs for nyansatte. Hvor dypt diskusjonene har gått, varierer imidlertid. Noen har brukt tid på å gå opp noen grenseoppganger:

Vi har hatt mange diskusjoner om dette. Det har blant annet gått på å understreke at et særlig kritikkverdig forhold som det skal varsles om, er noe som skiller seg fra vanlige hendelser som har med driften å gjøre. Det skiller seg også fra personalkonflikter, spørsmål knyttet til lønn osv. Dette er diskutert i lederfora, på allmøter, men kanskje mest i fora der tillitsvalgte og verneombud har deltatt. (Varslingsmottaker, privat sektor)

Andre informanter forteller at dette fortrinnsvis var gjenstand for diskusjon ved innføring av varslingsrutiner. Dette er gjerne noen år tilbake i tid, og enkelte er derfor usikre på om ansatte i dag har et reflektert forhold til hva som er kritikkverdige forhold, og ikke minst om nyansatte har fått dette med seg. En virksomhet i offentlig sektor fikk klare indikasjoner på at så ikke var tilfelle:

I en evaluering kom det fram at det var stor usikkerhet i hva som ligger i et kritikkverdig forhold. Usikkerheten ligger blant annet i hva som skal varsles, og hva som skal avviksregistreres. Vi jobber med det nå. [...] Vi får varslere om ansatte som ikke får overtidspåbetaling, det er egentlig utenfor varslingsordningen. Men hvis denne type problemer er gjennomgående eller systematisk – da snakker vi om sosial dumping. Disse diskusjonene tas nå i hele organisasjonen. (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Som nevnt over er det en del informanter fra privat sektor som svarer at de ikke har diskutert hva som skal forstås som alvorlig og kritikkverdig. Noen svarer at «det har vi ikke, og det er for dårlig», mens andre begrunner fraværet av diskusjon med varianter av følgende: «Dette går litt på skjønn, tror jeg. Terskelen for å melde fra skal være lav».

10.2 Håndtering av saken, varsleren og den ansvarlige

Hvordan et varsel skal håndteres, framgår gjerne av virksomhetenes varslingsrutiner. Våre data viser at det er stor variasjon med hensyn til hvem som skal motta og håndtere varslere om kritikkverdige forhold. Som allerede omtalt har noen virksomheter eksterne varslingsmottak, mens andre har en intern komité, enhet, gruppe eller et varslingsombud som skal ta hånd om denne type saker. Atter andre har kombinasjonsløsninger i den forstand at den interne gruppa eller komiteen henter inn eksterne revisorer, advokater eller andre rådgivere ved behov. Som omtalt i kapittel 9 varsles det også i linja – altså til nærmeste leder eller annen leder, og som tidligere omtalt oppfordres gjerne de ansatte til å forsøke denne varslingskanalen først. Det er også et mindre antall informanter som forteller at *all* varslings skal skje i linja.

Informantenes erfaringer med å håndtere varslersaker varierer. En åpenbar forklaring er antallet mottatte varslere. Et mindretall har aldri hatt befattning med en sak i den tiden hun eller han har hatt ansvar for å motta varslere. Andre har solid erfaring. Dette henger delvis sammen med virksomhetens størrelse, men det forteller ikke hele historien. For eksempel er det to virksomheter av tilnærmet lik størrelse som har svært ulik mengde saker. I den ene forteller informanten at varslingsenheten har hatt en til to saker i året, i den andre har det vært rundt 100 saker. En forklaring kan være *hva* som defineres som varslersak:

Det er en del misforståelser. Det er nok en tendens til at ansatte opplever at de varsler, mens ledere ikke alltid oppfatter at det er et varsel. De tar det snarere som en beskjed. (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Samtidig er det også informanter som forteller at det kommer en del «bekymringsmeldinger» som tidvis er å betrakte som varslersaker, men der den ansatte selv opplever

det som for dramatisk å betegne det som varsling. Andre peker på at «det må være lov å si fra uten at man nødvendigvis blir betraktet som en varsler», mens det også er de som viser til at ansatte «trekker varslerkortet», som en informant ordlegger seg:

Å påberope seg å være varsler er ikke nok – vi er nødt til å gjøre en vurdering på om det hører hjemme i varslingskanalen. Typiske saker som ikke hører hjemme, er personalproblemer som bør behandles i linjen. (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

En annen forklaring på den store variasjonen i antallet varslersaker har derfor trolig med kommunikasjonsforhold å gjøre, men kanskje også kulturen i virksomheten. En informant forteller at «hos henne» er den største barrieren for varsling frykten for å bli stemplet som sladder eller angiver, dette aktualiseres når det er en kollega som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet.

I virksomheter med en definert varslerenhet, internt eller eksternt, vil det nok også være ulik praksis for å bruke denne. En åpenbar grunn kan være kjennskap til varslerenheten og hva den skal benyttes til. Som omtalt over påpeker noen av informantene at det trolig oppfattes som vel drastisk å henvende seg dit. Og i virksomheter med definerte enheter, men som likevel oppfordrer ansatte til å bruke linja, vil våre informanter ofte ha dårlig oversikt over antallet varsler som går til leder. En varslingsmottaker sier: «Jeg tipper at 70 prosent varsler til leder, men jeg har ikke helt oversikten.»

Når eksterne har ansvaret

I kapittel 9 så vi at elleve informanter arbeider i virksomheter som har inngått avtale med en ekstern varslingsmottaker. I noen av disse virksomhetene går varslet direkte til det eksterne mottaket, mens andre virksomheter mottar varslet selv og kobler inn eksterne advokater eller konsulenter dersom de mener det er behov for det. Hvordan dette løses, vil i praksis bero på hvilken avtale virksomheten har inngått med den eksterne mottakerleverandøren (se kapittel 12). Uansett løsninger er det først vanlig å stille spørsmål om det som framkommer, i realiteten er en sak. Dette uttrykkes av en av informantene på følgende måte:

Skal vi behandle denne saken? Er den seriøs? Dersom en som arbeider i utlandet, beskyldes for å ha tatt penger fra et prosjekt og gitt til kona, så sjekkes fakta. Var vedkommende i den byen på det aktuelle tidspunktet? (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Uavhengig av hvem som mottar saken, er det vårt inntrykk at mottakerne undersøker om det er hold i påstandene (varselet). Hvis saken anses å være relevant, kobles andre inn. Dersom saken først håndteres internt, vil sakens karakter avgjøre om den går til en ekstern aktør:

Dreier det seg om kontraktsforhold, kobler vi ofte inn en ekstern revisor eller gransker. I noen tilfeller overtar den eksterne ansvaret for de videre undersøkelsene. (Varslingsmottaker, privat sektor)

I de tilfellene der arbeidstakerne varsler direkte til det eksterne mottaket, vil det også være kommunikasjon mellom den eksterne mottakeren og virksomheten. Varselet sendes tilbake – anonymisert dersom varsler ønsker det – til en forhåndsdefinert mottaker i den aktuelle virksomheten. Avhengig av avtalen som er inngått, vil den definerte mottakeren vurdere om den/de skal behandle saken selv eller koble inn det eksterne firmaet til å gjøre innledende undersøkelser eller full gransking av saken. Når den eksterne leverandøren sender saken tilbake til virksomheten, og i de tilfeller der virksomheten selv behandler varslersaken, skjer gjerne dette:

«Det kommer rapport fra vår eksterne leverandør. Den blir lest og vurdert av de som forbereder saken hos oss. Her vil det bli utformet et forslag som inneholder 1) tilbakemelding, 2) håndtering i virksomheten. Dette gjennomgås av en intern komité hos oss. Saken går til linjen.» (Varselmottaker, privat sektor)

«Linjen», som det vises til i sitatet, tar en beslutning der man konkluderer med i) om det har foregått noe kritikkverdige, ii) hvordan dette skal løses, og iii) om dette skal få konsekvenser for den eller de som er ansvarlige. Den eller de som er ansvarlige, konfronteres som regel med sakens opplysninger og får muligheter til å komme med sin versjon. Men i forkant av dette har man internt gjort undersøkelser, herunder sett på relevante dokumenter eller gjort andre søk for å forsikre seg om at det dreier seg om en reell sak og ikke kun en misforståelse.

Det er alltid et dilemma å avgjøre når du skal gå ut, for da skjønner folk at noe er på gang. Det er viktig å vite når vi skal fronte personen. Her er det ingen fasitsvar. Hver sak vil leve sitt liv. (Varselmottaker, privat sektor)

Det framstår som vanlig at den interne komiteen kvalitetssikrer faglinjas behandling og lukker saken når den er ferdigbehandlet. Dette kan ta alt fra to dager til tre måneder, noe som vil bero på sakens kompleksitet. Varslingsrutinene spesifiserer gjerne at det skal gis tilbakemelding til varsleren når saken er avsluttet, uansett utfall. Dersom varslert har kommet anonymt, vil dette ofte ikke være mulig, selv om vi har omtalt at noen har systemer som tillater at varsleren kan logge seg inn via en PIN-kode og få informasjon om saken. Som vi omtalte i kapittel 9, påpeker de som har en ordning som åpner for anonym varsling, at disse sakene kan være vanskelige å håndtere.

Intern håndtering

Vi har ingen indikasjoner på at de virksomhetene som håndterer sakene internt, tar lettere på varslersaker enn de som har eksterne løsninger. Også den interne håndteringen følger gjerne rutineene, i alle fall sett fra informantenes ståsted. To hovedretninger peker seg ut: Man kan enten ha et internt varslerorgan eller en enhet, eller man kan ha rutiner der det framgår at varsler som hovedregel skal følge tjenestevei (linja).

Ved varsling i linja er det vanligst at den nærmeste lederen varsles. Dersom nærmeste leder er del av eller utgjør problemet, varsles det gjerne til en annen leder. Det blir imidlertid også varslet til verneombud, tillitsvalgte eller til personalavdelingen:

Man kan varsle ved å fylle ut et skjema på nett, eller man kan ringe eller ta det ansikt til ansikt. Man kan også velge om man vil være anonym. Det siste har jeg ikke erfaring med. Men det er ikke uvanlig at ledere kommer og forteller, men ikke vil at vi skal ta det videre. Det jobber vi mye med. Har sagt at en del saker kan vi ikke la være å ta videre. Vi behandler varslene i henhold til rutineene. Undersøker og innkaller den som er ansvarlig. De som det varsles om, stiller seg ofte veldig uforstående til forholdet. Så snakker vi sammen med den som har varslet, igjen for å få kjøtt på beinet. (Varselmottaker, offentlig sektor)

Leder, eller den som mottar varselet, skal gjerne gi skriftlig tilbakemelding til varsleren om at varselet er mottatt. Underveis i saksbehandlingen er det også vanlig at det gis både muntlig og skriftlig tilbakemelding der varsleren blir informert om saksgang og løsninger.

Det er gjerne informanten selv, eller en i hennes eller hans enhet, gruppe eller sekretariat, som er ansvarlig for å holde kontakten med og følge opp varsleren. Oppfølging og undersøkelse av selve saken blir ofte delegert til andre. Det kan eksempelvis være leder i den aktuelle enheten eller avdelingen. Heller ikke her er det vanlig å operere med noen absolutte tidsfrister, men samtlige sier at varsleren skal ha tilbakemelding om mottatt varsel og videre saksgang raskt. Alt fra samme dagen til «et par dager». Hvor lang tid det tar å behandle saken, har sammenheng med dens karakter:

Vi mottar og vurderer varselet og informerer varsleren om hva vi gjør, og hva som skjer med saken. Vi ser hva som er brutt av regler. Deretter går vi til den delen av virksomheten som har ansvar, og kontakter lederen. Så følger vi opp saken, undersøker hvordan det går, om saken følges opp hos den ansvarlige leder i den aktuelle enheten. De sender rapport til oss hvor de redegjør for hva de gjør / har gjort. De sier «vi har sett på det og det og undersøkt». Så kan vi si «men dere har ikke undersøkt dette?». Så må de gå tilbake. Det er vi som avgjør om saken er belyst på en skikkelig måte. Da anser vi saken som ferdig som varslersak og lukker den. (Varselmottaker, offentlig sektor)

Denne interne enheten kan altså be den ansvarlige enheten om å utrede eller sjekke en sak grundigere dersom resultatene ikke er tilfredsstillende sett fra varslerenhetens ståsted. Håndtering av saken vil imidlertid bero på om varsleren ønsker anonymitet utad. Hvis det er tilfelle, må man gå mye mer varsomt til verks, som her:

Det første vi gjør, er å gi tilbakemelding til den som varsler, det tar en til to virkedager. Vi har først en innledende samtale om at varselet er registrert og mottatt. Vi diskuterer med varsleren om det er ønskelig å gjøre noe og involvere noen flere. Hvis ja går saken videre til utredningsgruppen. Et dilemma er ofte at videre undersøkelser kan medføre at identiteten til varsler kan bli tilkjennegjort eller i hvert fall sannsynliggjort, noe som kan medføre represalier. Vi er derfor veldig varsomme når vi tar tak i en sak, og er bevisste på risikoen og tilnærmingen. Er det for eksempel mulig å kombinere undersøkelsen av saken med en planlagt revisjon og dermed ikke avsløre at det ligger et varsel til grunn? Dersom risikoen er for høy for å blåse varslerens identitet, kan varsler si nei eller velge å utsette saken. Hypotetisk vil det være et dilemma dersom vi skulle få varsel om alvorlig straffbar handling og ønsker å følge opp saken til tross for at det kan gå utover varslers anonymitet. (Varselmottaker, privat sektor)

Informanten påpeker et interessant forhold: Hvordan skal en mottaker forholde seg dersom en mottar varsler om alvorlige straffbare forhold, men der arbeidstakeren som har meldt fra, risikerer å bli identifisert? Dette er forhold som opptar flere av informantene. Dersom det er snakk om straffbare forhold, er det svært vanskelig for en arbeidsgiver å love anonymitet: «Vitneplikten går foran.» I en av virksomhetene omfatter dette blant annet mobbing- og trakasseringssaker. I den forbindelse er det grunn til å minne om at arbeidstaker har en varslingsplikt, og at arbeidsgiver har handlingsplikt i denne typen saker. Det kan trolig legitimere at arbeidsgiver offentliggjør opplysninger der budbringerens identitet kan risikere å bli offentliggjort selv om vedkommende ikke ønsker dette.

De interne enhetene rapporterer gjerne til toppledelsen og/eller styret. I privat sektor er det ikke uvanlig at antallet varslersaker også rapporteres i virksomhetenes årsmelding. Her er det grunn til å minne om at de fleste sakene som det er varslet om, varsles i linja og vil derfor ikke framgå av de offentlig tilgjengelige årsmeldingene.

Som omtalt over er sakens karakter gjerne med på å påvirke håndteringen. Flere informanter peker på at det som oftest er enklere å få klarhet i saker som er mer faktaorientert og objektive. De *vanskelige sakene* er gjerne relatert til varsler som berører trakassering og diskriminering der det gjerne vil være et element av subjektivitet:

Trakassering er alltid vanskelig. Mobbing. Det blir så personlig. Det er veldig viktig at man får muligheten til å se saken fra flere sider for å danne seg et rett bilde. Det er nok det som er det vanskeligste. (Varselmottaker, privat sektor)

Når det er påstand mot påstand, og der en overordnet behandler kvinner dårlig. Det er vanskelige saker. Det er enklere med økonomiske misligheter, du kan sjekke i forhold til regler. Har mer håndfaste bevis å gå på. (Varselmottaker, offentlig sektor)

Det å undersøke påstander om trakassering uten at varslerens identitet blir kjent, er nærmest umulig. Disse sakene er også ressurskrevende fordi det som regel er flere sider ved saken. Flere av informantene er også opptatt av at skillet mellom personalkonflikter og trakassering tidvis er uklart. Våre informanter er opptatt av dette skillet fordi førstnevnte saker ikke behandles som varslersaker. Vi blir fortalt at noen trakasseringssaker kan dreie seg om «en ansatt som stanger hodet i linjeveggen og sender avgårde et varsel». Andre saker kan handle om at man har følt seg urettferdig behandlet av sin leder. Det kan være arbeidstakere som har blitt irettesatt, eller det kan handle om faglig uenighet eller forbigåelse. Tre informanter har også hatt erfaring med arbeidstakere som har vært psykisk syke både forut, under og i etterkant av varslingen, og der det angivelige kritikkverdige forholdet har vist seg å være ubegrunnet sett fra varslingsmottakeres ståsted. Samtidig har flere erfaring med at varsler om trakassering har vært reelle varslersaker (se også kapittel 11).

På grunn av kompleksiteten i disse sakene er det noen informanter som forteller at det er opprettet en egen kanal for rapportering eller varsling av trakassering. En grunn som oppgis, er at «denne type saker krever en litt annen tilnærming» (se også kapittel 9). Som vi skal komme tilbake til, kan dette i ytterste konsekvens føre til at man kan ha inntil fire forskjellige kanaler for å varsle eller melde fra om forhold i virksomheten, og mottakerne vil også kunne være forskjellige. Sett utenfra framstår dette som noe komplisert. Hvordan dette fungerer i praksis for arbeidstakerne som ønsker å melde fra, har vi mindre kunnskap om.

10.3 Oppfølging av varsleren og den det varsles om

Samtlige av våre informanter er opptatt av at rettssikkerheten til både den som varsler, og den det varsles om, skal ivaretas. De er særlig opptatt av at den som varsler, ikke skal utsettes for sanksjoner, noe flere omtaler som «en dødssynd». Det er også flere som forteller at de driller ledere i viktigheten av at arbeidstakeren som har meldt fra, skal oppleve varslingen som ønsket av arbeidsgiver «uavhengig av om det har latt seg påvise kritikkverdige forhold eller ikke». Flere virksomheter oppfordrer varsleren til å ta kontakt med verneombud eller tillitsvalgt hvis vedkommende ikke allerede har gjort det. I noen av virksomhetene benytter man seg av ekspertise fra bedriftshelsetjenesten ved behov. Tre av virksomhetene tilbyr også varsleren psykologhjelp, fortrinnsvis i saker der det er snakk om trakassering.

At lederne er opptatt av varslernes sikkerhet, kan tolkes som at varsling ikke anses å være risikofritt. Vi har spurt våre informanter om arbeidstakerne som varsler, løper en risiko med hensyn til sanksjoner. Majoriteten svarer at det ikke medfører noen risiko ved å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Når vi ber informantene begrunne svaret, nyanseres dette noe, som her:

Det kan være ledere som synes at varselet er veldig ubehagelig og ønsker å legge lokk på dette. Det er jo mer enn 100 ledere her, så kan ikke utelukke at det er noen som ikke tar varsling på alvor. Men vi har snakket mye om at det skal være stor takhøyde med hensyn til det å melde fra om det man opplever som kritikkverdig, og at alle saker skal håndteres på en skikkelig måte. (Varslingsmottaker, privat sektor)

Vi har også informanter som forteller at arbeidstakere har blitt sanksjonert for å ha varslet, samtidig som de svarer at det å varsle er risikofritt. Det kan derfor se ut til at et uvisst antall ledere har besvart spørsmålet ut fra hva de håper, tror og ønsker er sant, snarere enn ut fra hva som er realitetene:

«Ikke så lenge man følger rutinen. Man må gå rette veien. Da sanksjoneres man nok ikke.» (Varslingsmottaker, privat sektor)

Det er imidlertid en del informanter som er usikre på om varslere løper en risiko. Noen har hørt rykter om represalier, og det er informanter som forteller at de gjennom spørreundersøkelser har fått informasjon om at arbeidstakere har blitt sanksjonert i etterkant av varslingen. Videre er det informanter som svarer at de ikke alltid vet hvordan varsleren behandles av sin nærmeste leder, at sanksjonene kan foregå lokalt uten at de som håndterer varslesaken sentralt, får kunnskap om dette.

Det er imidlertid også fem informanter som svarer bekreftende på spørsmål om risiko. Her er to eksempler:

Vi får en del seriøse varsler, og i alvorlige saker er det jo en klar mulighet for at den det *varsles om*, kan miste jobben. Varslene vi har fått inn, har vært veldig konkrete – for eksempel om misbruk av rettigheter, penger etc. Vi ser at muligheten for at arbeidstakere som varsler, kan bli utsatt for eller er redde for å bli utsatt for gjengjeldelse, er et stort problem, og det er vår oppgave å forhindre det. (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Jeg tror du [som varsler] løper en forferdelig risiko. I alvorlige tilfeller vil det være mange som er involvert. Du ser bare toppen av isfjellet. Det handler om kultur, struktur osv. (Varslingsmottaker, privat sektor)

En ting er å ivareta varslernes sikkerhet der og da, altså under selve varslingsprosessen. Forskning viser at sanksjoner gjerne kan komme i etterkant av varslingen (Bjørkelo 2010; Trygstad 2010). I den forbindelse er det kun to av informantene som forteller

at de rutinemessig undersøker situasjonen til varslerne etter at det har gått noen uker eller måneder. Gitt den oppmerksomheten som sanksjonering av varslere har fått i offentligheten, og det faktum at flere av informantene forteller at de har få saker, er dette noe overraskende. Det kan virke som om de satser på at så lenge de ikke hører noe, går det nok greit. Enkelte reflekterer over dette og sier «vi burde nok gjort det», mens andre svarer at de som utsettes for sanksjoner, oppfordres til å varsle igjen:

Vi har en sak nå der varsleren ikke stoler på at de ansvarlige gjør det de skal gjøre. Da har vi sagt at han må komme tilbake. Vi tar ikke en sjekk etter et halvår for å undersøke hvordan det går med varsleren. (Privat sektor)

Den det varsles om

Noen av våre varslingsmottakere har erfaring med at ledere eller kolleger urettmessig har blitt beskyldt for alvorlige kritikkverdige forhold. De har med andre ord blitt utpekt av varsleren som den ansvarlige. Våre informanter beskriver dette som «svært belastende» for den eller dem det gjelder.

Når det varsles om et kritikkverdig forhold, og når det pekes ut en ansvarlig, vises det i intervjuene til viktigheten av å gjøre ting «riktig». Det vises blant annet til at dette blir håndtert som en personalsak der «vi tilstreber å forholde oss ryddig til alle parter». Noen følger kontradiksjonsprinsippet, som går ut på at partene gis anledning til å gjøre rede for sitt syn på de faktiske omstendigheter og får adgang til å uttale seg om beskyldningen. Det siste forutsetter også rett til innsyn i dokumenter. Sentrale deler av kontradiksjonsprinsippet følger langt på vei av likhetsprinsippet, som innebærer at partene skal være tillagt de samme prosessuelle rettigheter i prosessen. Begge prinsipper henger nær sammen med det generelle kravet om en rettfærdig rettergang.³⁹ Informanten legger til: «Vi er ikke dommer i saken og tilstreber å forholde oss ryddig til alle parter.» Det er den øverste leder, i samarbeid med personalavdelingen, som er «dommer». Det er flere som bestreber seg på å ivareta også den presumptivt ansvarliges interesser:

Den det varsles om, kan ha krav på informasjon om påstander som fremsettes, og skal gis mulighet til å gi sin versjon av saken. I en nylig sak som omhandlet en leder, ble vedkommende innkalt til samtale med personalavdelingen og sin leder igjen og ble informert om saken. Vi forsøker å samarbeide med den det gjelder, om å løse saken når det er hensiktsmessig. Hvis vi for eksempel får inn et anonymt varsel, må saken tas opp med den det gjelder, men da kan det være vanskelig. Det blir jo fort

³⁹ Se også:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otrprp/20042005/otrprp-nr-51-2004-2005-/13/2/2.html?id=397389>

kun en beskyldning for varsleren er jo anonym og opplysningene kan være knappe. (Varslingsmottaker, privat sektor)

Som vi kommer tilbake til i kapittel 11, påpeker også tillitsvalgte at det særlig er krevene dersom det pekes ut en ansvarlig gjennom anonym varsling. Det er vanskelig for den antatt ansvarlige å skulle forsvare seg mot noe som framsettes av en anonym kilde.

Blant våre informanter er det en mindre andel som forteller at de i virksomhetene i liten grad har snakket om hvordan den som er utpekt som ansvarlig, skal følges opp. De samme informantene forteller også at dette ikke omtales i varslingsrutinene.

10.4 Hva er forskjellen på varsling og avvik?

I hvilken grad oppfattes varsling og avviksrapportering som samme sak? Vi har ganske god kunnskap om hva arbeidstakere oppfatter som kritikkverdige forhold. Vi vet mindre om hvordan dette sammenfaller eller avviker fra hva ledere på ulike nivåer mener er akseptabelt eller uakseptabelt. Hvor går for eksempel grensen mellom et avvik og et varsel? Er det *type* kritikkverdige forhold som skal være avgjørende, eller er det alvorlighetsgrad?

Majoriteten av informantene forteller at virksomheten registrerer avvik (34 av 40). Noen steder skal avvik og varsling meldes samme sted, i andre virksomheter har man ulike systemer for dette. Våre data viser at det ikke nødvendigvis er et helt klart skille. Det er vanlig at brudd på HMS-reglementet skal avviksregistreres. Dette kan for eksempel være brudd på rutiner som berører fysiske arbeidsmiljøforhold eller «avvik fra ordinære rutiner». Noe viser til «RUH-systemet» (rapport om uønskede hendelser) – som blant annet benyttes i bygg- og anleggsbransjen. I dette systemet skal konkrete hendelser rapporteres inn:

Eksempler på slike kan være stillas som ikke er sikret godt nok, at det ikke er strødd, småulykker osv. En RUH noteres på en blokk og gis til nærmeste leder. (Varslingsmottaker, privat sektor)

Informantene forteller at forhold som berører etikk, eller brudd på lover og regler ikke omfattes av RUH-systemet. Andre informanter har erfaring med et system som kalles «synergi», «der alle typer avvik kan meldes». Igjen vises det til at avvikssaker gjerne er enkelthendelser, altså episoder der det ikke er snakk om at noen har gjort noe med overlegg. Avviksregistrering er også på mange arbeidsplasser del av den daglige rutinen (jf. figur 9.1). Vi blir også fortalt at avviksregistrerte saker kan dreie seg om faglig uenighet. Men i praksis vil det likevel ofte være snakk om hårfine grenser mellom avviks- og varslingssaker:

Det er ikke alltid så lett å skille, men i utgangspunktet er avvik beregnet på å melde uhell eller feilmedisinering. Forskjellen ligger vel i at dersom avvik ikke rettes opp, eller avviksmeldinger ikke blir tatt hensyn til, så kan det lett bli en varslingssak. Avvik kommer direkte til nærmeste leder, som skal ordne opp. Det er så en overordnet som har ansvar for å kontrollere at dette gjøres. Hvis ikke vil dette kunne bli en sak for toppledelsen. Vi følger linja. Slik sett er varsling i linja og avvik ganske likt. Avvik kan dreie seg om saker relatert til beboere, pasienter, ansatte, arbeidstid, IT-systemer, brudd på taushetsplikt. Det kan jo også varsling. (Varslingsmottaker, privat sektor)

Når avvik som er rapportert inn flere ganger, ikke rettes, kan en sak skifte karakter og bli en varslersak. Det vises i den forbindelse til manglende håndtering fra leder eller den personen som har ansvar for å håndtere dette. Tildekking av avvik eller det å ikke rapportere inn avvik kan også bli en varslingssak. Slik sett er avviksregistrering gjerne det første steget i en varslingsprosess. På spørsmål om hvor de trekker grensen, er det enkelte som svarer at ønsket om anonymitet utad er et kriterium for grensdragningen mellom varsling og avvik; anonyme meldinger går i disse tilfellene automatisk gjennom varslingssystemet. En informant forteller at ansatte oppfordres til selv å undersøke hvor saken skal meldes.

I de virksomhetene der varsling og avvik skal meldes samme sted, er det gjerne elektroniske løsninger som gjør at arbeidstakerne kan velge ulike skjemaer. Sakene vil dermed bli behandlet i tråd med hvilket skjema som er valgt. Informanter forteller at de sakene som rapporteres som varsling, gjerne blir gjenstand for grundigere undersøkelser enn hva avviksregistrerte saker gjør. En forklaring er at varslesaker gjerne bygger på opplysninger av mer «fortrolig» karakter enn hva avviksregistrerte saker gjør. Det synes som om det er mer automatikk forbundet med håndteringen av sistnevnte saker.

10.5 Varsling utenfor organisasjonens grenser

I tråd med Vandekerckhoves (2010) tretrinnsmodell for varsling (se del I, figur 3.1) vil det å varsle utenfor virksomhetens grenser enten dreie seg om varsling til «representanter for samfunnet», for eksempel tilsynsmyndigheter, eller varsling til samfunnet gjennom media eller sosiale medier. I del III av dette prosjektet ser vi nærmere på utvalgte tilsynsmyndigheters erfaring med og håndtering av varslersaker. I dette avsnittet undersøker vi virksomhetenes erfaringer med varsling utenfor organisasjons grenser generelt, altså det som omtales som ekstern varsling. Totalt svarer 18 av de 40 varslingsmottakerne vi har intervjuet, at de har erfaring med ekstern varsling.

Varsling til tilsynsmyndighetene

15 av virksomhetene har erfaring med at arbeidstakere har varslet tilsynsmyndighetene. Antallet fordeler seg likt mellom offentlig og privat sektor. To har fått saker meldt inn til Økokrim, mens de øvrige har erfart at arbeidstakere har tatt kontakt med Arbeidstilsynet for å varsle. Innenfor helse og omsorg er det flere som har erfaring med varsling både til Arbeidstilsynet og Fylkesmannen. Det har da gjerne vært tillitsvalgte som har varslet, som her:

Tillitsvalgte har varslet om brudd på arbeidstidsbestemmelsene, lav bemanning og at pasientene lå for lenge. Dette med bemanning og ferieavvikling var tatt opp internt først, men de ga beskjed til arbeidsgiver samtidig som de gikk til Arbeidstilsynet. (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Det at tillitsvalgte eller verneombud kontakter Arbeidstilsynet, synes å være akseptert blant de informantene som har erfaring med dette. Det henvises blant annet til at dette er en rett tillitsvalgte har. Videre er det gjerne saker som har vært kjent i virksomheten forut for varslet. Men det er også informanter som omtaler dette som del av en «politisk kamp». I andre undersøkelser har vi sett at det å varsle tilsynsmyndighetene kan avstedkomme sterke reaksjoner mot varsleren (Skivenes & Trygstad 2007, 2010). Forklaringen er trolig at dette har vært vanskelige saker, som ikke har blitt løst ved intern varsling til ledere. I de omtalte undersøkelsene er det gjerne ansatte som har varslet, og det kan være at toleransen da er lavere enn når tillitsvalgte eller verneombud varsler. Det er en informant som viser til en sak som ble varslet inn av en arbeidstaker:

Arbeidstilsynet har blitt varslet. Vi ble da gjort oppmerksomme på et tilsynsbesøk fra Arbeidstilsynet som var et resultat av at en ansatt hadde henvendt seg dit. Det var en mobbesak, og vi opprettet da kontakt for å se hva vi kan gjøre. (Varslingsmottaker, privat sektor)

Denne saken var på intervjuutidspunktet ikke avsluttet, men vår informant mente at varsleren ikke løp noen risiko ved å varsle til Arbeidstilsynet.

Varsling til media

Tolv informanter har opplevd at et kritikkverdig forhold har havnet på avisenes første-sider eller som nyhetsoppslag i radio eller TV. Det er også fem informanter som har opplevd at arbeidstakere har truet med å gå til media, trolig for å få fortlgang i saken.

Varsling til media framstår som mer vanlig i offentlig sektor og særlig innenfor området helse og omsorg. Men det er også private virksomheter som har erfaring med varsling til mediene. Det har gjerne vært saker som følge av stor arbeidsbelastning:

Det har skjedd flere ganger. Saker i media har gått på generelle arbeidsforhold og arbeidsmiljø, blant stor arbeidsbelastning. (Varslingsmottaker, kommunal sektor)

Det har blitt varslet til media. Det var en sak der en ansatt varslet om doble vakter uten overtidsbetaling. Det stemte, men ledelsen var ikke klar over at arbeidstakerne «shopper» vakter. (Varslingsmottaker, privat sektor)

På direkte spørsmål om disse arbeidstakerne har blitt sanksjonert i etterkant av den eksterne varslingen, er svaret nei. Informantene legger imidlertid til «ikke som vi vet». Som vi har omtalt tidligere, er varsling til media – i likhet med varsling til tilsynsmyndighetene – kontroversielt og det til tross for at varsleren i utgangspunktet kan ha «en god sak». Det å sette virksomheten i et dårlig lys i offentligheten er noe som provoserer både ansatte og ledere (Skivenes & Trygstad 2007). Det er imidlertid også informanter som påpeker at man som arbeidsgiver må tåle varsling til media: «Vi må også akseptere at arbeidstakerne har ytringsfrihet!»

I en kommune påpeker en varslingsmottaker en interessant endring. Informantens inntrykk er at varsling til media nærmest har opphørt:

Det har vært ansatte som er uenige i hvordan ting har blitt gjort i kommunen, og gått til media. Men etter at vi fikk retningslinjene for varsling, har det vært stille. Det er et punkt i retningslinjene om at det er lov å gå til media, men at en bør tenke grundig gjennom det først. (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Vi har ikke data som kan underbygge dette inntrykket – at ekstern varsling har avtatt som følge av at virksomhetene har fått på plass varslingsrutiner. En undersøkelse gjennomført i Lillesand kommune i 2008–2009 viste imidlertid at det å etablere en åpenhetskultur hadde en tilsvarende effekt. I Lillesand har politikerne vedtatt et informasjonsreglement, der arbeidstakerne oppfordres til å ta del i det offentlige ordskiftet, og det å varsle til media eller uttale seg kritisk om omstridte spørsmål i kommunen var nedfelt i kommunens informasjonsreglement. I reglementets punkt 3 står det å lese:

«Ansatte har full rett til å kunne kontakte og uttale seg til media også i omstridte spørsmål innad i kommunen, hele tiden innenfor grenser satt av lovbestemt taushetsplikt.»⁴⁰

Flere av våre informanter påpekte i intervjuundersøkelsen at ansatte var blitt mer restriktive med å gå ut i media i etterkant av at informasjonsreglementet var innført. Begrunnelsen, sett fra ledere, tillitsvalgte, verneombud og politikeres ståsted, var ikke frykt for represalier, men snarere at den sterke vektleggingen av ytringsretten i kombinasjon med interne rutiner medførte at arbeidstakerne i større grad forsøkte interne kanaler

⁴⁰ <http://www.lillesand.kommune.no/Global/Dokumenter%20og%20planer/R%c3%a5dmannens%20stab/Felles%20reglement%20for%20%c3%a5penhet,%20innsyn%20og%20informasjon.pdf>

først, samtidig som at mulighetene til å gå til media hadde fått ledere på ulike nivåer til å forholde seg mer aktivt til meldinger eller varsler om kritikkverdige forhold. Slik sett fungerte åpenhetsreglementet også som et «ris bak speilet» (Skivenes & Trygstad 2012). Undersøkelsen oppsummerte med at varsling – også ekstern varsling – i denne kommunen først og fremst ble betraktet som en rettighet de ansatte har til rådighet:

«Rådmannen mente at dette handlet om bedriftsdemokrati i praksis, og verneombud sa at dette smurte hele medbestemmelsesmaskineriet. Slik sett har åpenhet, ytringsfrihet og varsling blitt koblet sammen med deltakelse, innflytelse og demokrati.» (Skivenes & Trygstad 2012:66)

Det er imidlertid all grunn til å understreke at Lillesand – i alle fall i 2008–2009 – var unntaket som bekreftet regelen. Undersøkelser viser at varsling til media forekommer sjelden, og det er svært kontroversielt når det skjer.

10.6 Oppsummering

- De aller fleste av våre informanter har en vid definisjon av hva som skal forstås som kritikkverdige forhold. To gjengangere er økonomiske misligheter og trakassering.
- I mange virksomheter – særlig i offentlig sektor – har det vært interne diskusjoner om hva som skal forstås som alvorlige og kritikkverdige forhold, og som det skal varsles om i virksomheten.
- Det er stor variasjon mellom virksomhetene når det gjelder antall saker. Noen har mer enn hundre saker i løpet av ett år, andre kun et par saker.
- Hvordan sakene blir behandlet og håndtert, har sammenheng med rutine i virksomheten og om de har eksterne varslingsmottak eller avtale med eksterne advokater, revisorer eller andre aktører.
- Det kan være vanskelig å sikre varsleren anonymitet selv om vedkommende har bedt om det.
- Det er høy grad av bevissthet om å ivareta sikkerheten til varsleren og den det varsles om. Majoriteten av informantene mener også at det er trygt å varsle i virksomheten der de jobber. Men noen har erfaring med at arbeidstakere har blitt sanksjonert under og i etterkant av varslingen.
- Arbeidstakerne oppfordres til å varsle i linja. Det betyr at det vil være en del saker og prosesser som våre informanter ikke nødvendigvis har kunnskap om.

- Det er ikke uvanlig av varslings- og avvikssaker skal rapporteres i ulike kanaler. Det vises i den forbindelse til at saker der det har vært snakk om glipp i rutiner eller prosesser og brudd på HMS-regler, gjerne skal rapporteres som avvik. Avvik er gjerne enkelthendelser og uhell og skal rapporteres inn som del av en daglig rutine. Dersom avvik ikke rettes opp i, eller om de tildekkes, kan saken skifte karakter og bli en varslersak.
- Flere av informantene har erfaring med ekstern varsling. Femten av informantene har erfaring med at arbeidstakere har varslet tilsynsmyndighetene, og tolv har erfaringer med at arbeidstakere har varslet om kritikkverdige forhold i media. Informantene mener at de som varsler eksternt, ikke risikerer å bli straffet for det, men:
 - Vårt statistiske materiale viser at varsling til tilsynsmyndighetene og media er kontroversielt og kan øke risikoen for sanksjoner.

Kapittel 11 Tillitsvalgtes og verneombudets rolle

Tillitsvalgte og verneombud er gitt en viktig rolle i varslersaker. Det framgår av forarbeidene til lovbestemmelsen, der det står at å varsle til tillitsvalgte eller verneombud alltid vil være forsvarlig (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006):40). Forskning viser også at det å involvere tillitsvalgte eller verneombud før og under en varslingsprosess kan redusere risikoen for sanksjoner både fra ledere og kolleger. Selv om kolleger i utgangspunktet kan være enig i at et forhold er alvorlig og kritikkverdigg, kan en arbeidstaker risikere å bli stående alene når situasjonen tilspisser seg (Hetle et al. 2004; Skivenes & Trygstad 2007; Lien Holte 2009). I dette prosjektet har vi ønsket å få kunnskap om tillitsvalgtes og verneombudenes rolle i og erfaringer med varslersaker. Det er ikke uvanlig at arbeidstakere kontakter tillitsvalgte og verneombud for råd og veiledning i denne type saker, men vi vet mindre om hvordan de griper disse sakene an, og hvordan varslersaker vurderes sammenliknet med de mange andre sakene som havner på deres bord (Trygstad 2010). I dette kapitlet diskuterer vi følgende problemstillinger:

- Hvilke erfaringer har tillitsvalgte og verneombud med varslersaker?
- Hva er de «vanskelige» sakene?
- Hva mener tillitsvalgte og verneombud kjennetegner et «farlig» arbeidsmiljø?

11.1 Hvilke erfaringer har de?

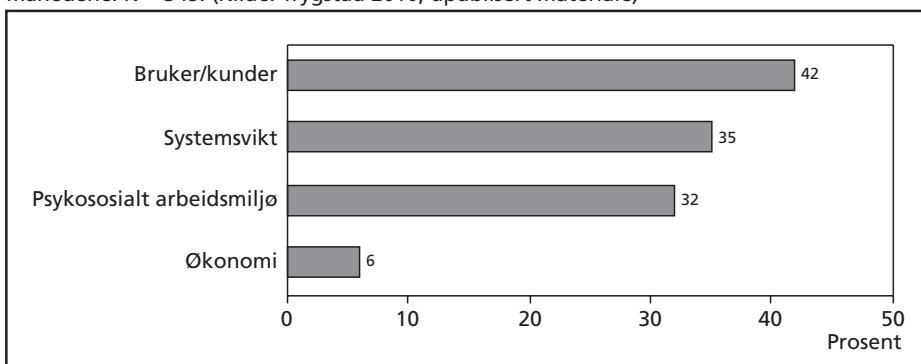
Det er vi som tar det videre, og den som først varsler, blir anonym. Men hvilke skriftlige regler eller rutiner vi har, det er jeg usikker på. Jeg vet at vi har så masse systemer, jeg har ikke satt meg inn i alt – dersom jeg trenger noe, så leter jeg og ser om jeg finner noe, men det er så mye. (Hovedtillitsvalgt, privat sektor)

Som informanten peker på, er rutiner for varsling kun en av mange ulike retningslinjer i virksomhetene. I denne virksomheten har man hatt skriftlige varslingsrutiner i flere år. Det er også etablert en intern enhet der arbeidstakeren kan fremme varsler, og denne enheten har et overordnet ansvar for å sikre at sakene løses på en god måte. Vår

informant, som er sentralt plassert i virksomheten, har begrenset kunnskap, både om rutiner og varslerenhet. Men vedkommende har likevel erfaring med varslersaker, noe han deler med de andre tillitsvalgte og verneombudene som vi har intervjuet. Noen av informantene sitter i nemnder der denne type saker behandles, andre har, som den siterte hovedtillitsvalgte, erfaringer med å bringe saken videre – altså med å være budbærer. I vår undersøkelse fra 2010 framgikk det at en av tre tillitsvalgte og verneombud har bistått arbeidstakere som har varslet de siste tolv månedene (Trygstad 2010:90). Videre viser dataene at selv om det er mest vanlig å varsle nærmeste leder først, svarer drøye tre av ti norske arbeidstakere at de varslet tillitsvalgte (18 prosent) eller verneombud (13 prosent) først. I figur 11.1 ser vi hvilke saker tillitsvalgte har bistått i. Her har vi kategorisert ulike kritikkverdige forhold på følgende måte:

- Økonomi: underslag, bestikkelser/korrupsjon, svart arbeid / skatteunndragelse, tyveri av virksomhetens ressurser/eiendeler
- Bruker- og kunderrelaterte forhold: respektløs opptreden overfor bruker, manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet som rammer brukerne/kunden, behandling av bruker i strid med gjeldende lovverk, vold mot bruker
- Systemsvikt: brudd på instruksjoner for helse, miljø og sikkerhet (HMS), bruk av ulovlige kjemikalier, utslipp av miljøgifter, bruk av rusmidler på jobb
- Psykososiale arbeidsmiljøforhold: mobbing av kolleger eller andre arbeidstakere, etnisk og seksuell trakassering av kolleger eller andre arbeidstakere

Figur 11.1 Varslersaker der tillitsvalgte og verneombud har bistått arbeidstakere de siste tolv månedene. N = 345. (Kilde: Trygstad 2010, upublisert materiale)



Tillitsvalgte og verneombud har særlig bistått arbeidstakere når det gjelder kritikkverdige forhold knyttet til brukere eller kunder. Dernest følger brudd på sikkerhet, fysiske arbeidsmiljøproblemer og utslipp av miljøgifter. Det bør understrekes at når det gjelder

sistnevnte – utslipp av miljøgifter – er det kun sju tillitsvalgte eller verneombud som har bistått arbeidstakere som har varslet om dette.

I kategorien «psykososiale forhold» er det særlig i saker som omhandler mobbing/trakassering av kolleger at arbeidstakere har henvendt seg til tillitsvalgte og verneombud for bistand. Det er få saker om etnisk eller seksuell trakassering av ansatte. Sist, men ikke minst ser vi at 6 prosent har svart at de har hjulpet arbeidstakere i saker som vedrører økonomiske misligheter, herunder tyveri, underslag og korrupsjon. Det er ikke store forskjeller mellom sektorer når det gjelder bistand fra tillitsvalgt og verneombud, men det er noen flere i offentlig sektor som har erfaring med å bistå arbeidstakere i saker som er relatert til brukere eller kunder. I denne undersøkelsen fra 2010 spurte vi også om det å bistå hadde hatt noen betydning for saken. 69 prosent av tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte svarte at saken eller forholdet enten opphørte eller ble forbedret når bistand ble gitt. 3 prosent svarte at det ble en forverring eller en klar forverring (Trygstad 2010:91–92). Dette viser at det kan være effektivt å søke bistand fra tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte i varslersaker

Våre informanter har erfaring fra saker som har omhandlet tyveri og psykososiale arbeidsmiljøproblemer. I tillegg har noen av forholdene aktualisert spørsmålet om hva som er faglig akseptabelt eller kritikkverdig.

Bygg og anlegg

I bygg og anlegg er spørsmål knyttet til helse, miljø og sikkerhet sterkt vektlagt. Våre informanter er fra to ulike virksomheter, og når vi spør om hvilke kritikkverdige forhold de har mest erfaring med, er svaret brudd på instruksjoner eller rutiner som kan representere fare. Dette er forhold som skal rapporteres umiddelbart, og i den ene virksomheten blir vi fortalt at de har innarbeidede rutiner for å stanse arbeidet.

Vi går da rett inn til nærmeste leder å forklare hvorfor vi har stanset et arbeid, og hva som må utbedres. Alt det som har med sikkerhet å gjøre, er veldig lett å se, og det er veldig vanskelig å ha motargumenter. Dette sitter i ryggmargen. (Hovedtillitsvalgt, bygg og anlegg)

Disse sakene blir løst, og det blir veldig sjelden diskusjon om hvorvidt det meldte forholdet faktisk er kritikkverdig eller ikke. Det er gjerne håndfaste «bevis» på at noe er galt, og den tillitsvalgte vet hvordan han skal håndtere denne type saker.

I utgangspunktet omtaler ikke verneombud og tillitsvalgte brudd på HMS-reglene som varslersaker, men dette er forhold som skal avviksregistreres. Som påpekt i kapittel 10 vil avviksregistrerte forhold som det *ikke* tas tak i, eller som ikke utbedres, endre karakter og bli til en varslersak.

I begge virksomhetene der vi har gjennomført intervjuer, har varslingsrutinene vært på plass i flere år. Våre informanter har likevel liten kjennskap til disse. I den ene virksomheten har heller ikke verneombud og tillitsvalgt vært delaktige i utviklingen av varslingsrutinene. Rutinene er utformet i et samarbeid mellom den sentrale HR-avdelingen og eksterne konsulenter.

Informantene fra bygg og anlegg betrakter altså ikke brudd på HMS-reglementet som potensielle varslersaker. Derimot har de erfaringer med saker som de grupperer inn under «tyveri», og som de vurderer som kritikkverdige. Det dreier seg om at ansatte har varslet om kolleger som bare har forsynt seg fra materialene til privat bruk.

Vi har hatt diskusjoner knyttet til restprodukter på byggeplass. Det å få ta av lasset har vært akseptert. Har vært kultur i byggebransjen å ta med seg «restene» hjem. Isolasjon, ledninger eller noe liknende. Metall, for eksempel, kan gå til skrap. Men fortjeneste på skrap skal gå til velferdskassa. Ikke til personlige konti. Også det å forsyne seg av sekunda vare har vært vanlig. Men hva er sekunda vare? Har måttet lage rutiner på dette. Skille på firma og svart økonomi. Har vært tradisjon for sammenblanding i bransjen. (Hovedverneombud, bygg og anlegg)

I løpet av de seinere årene har det vært jobbet mye med å endre praksisen og få aksept blant ansatte om at dette er å ta av virksomhetens ressurser til privat bruk. I de to virksomhetene har man også hatt erfaring med varsler om systematisk tyveri av utstyr og materialer for videre salg. Også dette omtales som del av et større bransjeproblem, men som var vanligere før. Avsløringer av denne type saker har medført sterke reaksjoner overfor ansatte som har vært ansvarlig for forholdene, og har resultert i en systematisk satsing på etikk og moral: «Vi ble klar over at vi hadde en stor svakhet i våre systemer» (hovedtillitsvalgt). Friheten som mange har i jobben, medfører også et ansvar. Det jobbes med å etablere en kultur der det å stikke penger i egen lomme ikke er akseptabelt.

Vi blir også fortalt om andre typer kritikkverdige forhold som informantene i utgangspunktet ikke omtaler som potensielle varslersaker. Det å komme ruspåvirket på jobb er et eksempel som trekkes fram. Dette er saker som skal meldes til AKAN-kontakten. Under intervjuet framkommer det at informanten mener at dette likevel kan være en variant av varsling, fordi det gjerne er kolleger som melder fra om forholdet, og fordi det kan utsette andre for fare. Den tillitsvalgte og hovedverneombudet har vært med på å utvikle rutiner for hvordan rusproblematikk skal håndteres, og mener at dette systemet fungerer godt. Det blir, ifølge hovedtillitsvalgt, benyttet til å melde inn bekymringer eller reelle saker som håndteres på en skikkelig måte.

Å være budbringer

Som nevnt er det ikke uvanlig at arbeidstakere varsler direkte til tillitsvalgte eller verneombud. Noen ønsker råd og veiledning for videre håndtering, andre gjør dette for å beskytte seg – sørg for at også andre er informert. Atter andre vil at tillitsvalgt

eller verneombud skal overta saken for dem. Selv om det å være budbringer kan være ubehagelig, vurderes dette som en del av oppgavene. Vi blir blant annet fortalt om en sak som handlet om en leders væremåte. Lederens opptreden overfor de ansatte skapte stor usikkerhet og ble etter noe tid en belastning for arbeidsmiljøet. Ansatte henvendte seg til den hovedtillitsvalgte og ønsket at han skulle ta saken videre til toppledelsen:

Jeg varslet om det jeg var blitt fortalt. Ledelsen fortalte så hva de skulle gjøre videre med det. Mer har ikke jeg hørt om saken. Jeg hadde egentlig ikke noe ønske om det heller. For som jeg sa: «Når jeg har sagt fra om denne saken, så er jeg ferdig med det.» Nå har jeg i alle fall sagt det jeg har sett, følt og hører. Jeg ba vel egentlig om at da var jeg ferdig. (Hovedtillitsvalgt, bygg og anlegg)

I den omtalte saken var det heller ikke nødvendig med ytterligere handlinger fra den hovedtillitsvalgtes side. Hans varsel førte til omplassering av den problematiske lederen. Den hovedtillitsvalgte forteller at han blir tatt alvorlig når han bringer varslede saker videre, og beskriver sitt forhold til ledelsen som svært godt. Han opplever at han gjør en god gjerning internt i bedriften når han viderefremidler kritikkverdige forhold eller varsler for egen maskin:

Vi er jo en stor bedrift, og det er mange forskjellige mennesker. Mye er basert på tillit – det er vi helt avhengig av.

Her henvises det til virksomhetens rykte eller omdømme og at alle nyter godt av at kritikkverdige forhold blir ordnet opp i, og uten at det kommer offentligheten for øre.

Når det gjelder saker som berører det psykososiale arbeidsmiljøet, forteller informantene at det har vært få saker av den typen, men de tror ikke nødvendigvis at det skyldes at alt er i orden:

Vi er kanskje ikke alltid så flink til å ta tak i slike saker. Men vi har en annen fordel i vår bransje. Prosjektene er ferdig på noen måneder, og hvis man ikke fungerer sammen, kan man løse opp i dette ved å sette sammen annerledes på neste prosjekt. Du kan også be om å bli flyttet til en annen byggeplass og en annen ledelse. (Tillitsvalgt, bygg og anlegg)

Som det framgår, har de intervjuede informantene erfaringer med varslersaker. De har en viktig rolle som budbringere – det synes å være tradisjon for at ansatte bruker tillitsvalgte når de varsler, og at det ofte er et ønske om at de tillitsvalgte skal ta saken videre. I utgangspunktet kan det virke som at «varslerbegrepet» er ganske fremmed for både tillitsvalgte og verneombud. Det er først litt ute i intervjuene at de kommer på at «jo, vi har jo hatt varslersaker her også». Kritikkverdige forhold er med andre ord ikke fraværende, men når det meldes fra om dette, omtales det ofte som noe annet enn å «varsle». Vårt inntrykk er at de to informantene fra bygg- og anleggsbransjen har begrenset kjennskap til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser. De har heller ikke

god kunnskap om virksomhetens varslingsrutiner. Like fullt virker det som om de kritikkverdige forholdene som arbeidstakere varsler om til tillitsvalgte og verneombud, blir videreformidlet og deretter håndtert av ledelsen. I den forbindelse er det grunn til å påpeke at organisasjonsgraden i de to virksomhetene er høy, og partssamarbeidet omtales som velfungerende.

I en av virksomhetene har vi også intervjuet en sentralt plassert leder. Ifølge denne lederen er det «så godt som ingen varslersaker her». Det er denne lederen som administrerer den sentrale varslerenheten. Dette viser det vi omtalte i forrige kapittel, nemlig at det trolig skjer en del varsling i linja som ikke fanges opp av de personene som administrerer virksomhetens varslingsenheter, og at man gjerne ikke tenker på dette som varsling.

Offentlig sektor

Informantene fra offentlig sektor framstår som bedre kjent med arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser og har noe mer erfaring med å håndtere denne type saker enn kollegene i privat sektor. Dette kan nok skyldes utvalget, men det kan også ha sammenheng med at tilgangen til formelle og uformelle fora der ledelsen, tillitsvalgte og verneombud møtes, er flere (Falkum et al. 2009). Tidligere forskning har også vist at offentlig sektor generelt og kommunalt sektor spesielt var tidlig ute med å etablere varslingsrutiner på arbeidsplassen (Trygstad 2010). Flere av de tillitsvalgte og verneombudene som vi har intervjuet, forteller at det har vært stor oppmerksomhet knyttet til kritikkverdige forhold de siste årene, og at ledelsen oppfordrer arbeidstakere til å varsle. Samtlige informanter jobber i virksomheter med egne varslerenheter, enten internt eller eksternt. I likhet med privat sektor er det likevel varsling i linja som er mest vanlig, og i den prosessen kontakter gjerne arbeidstakere tillitsvalgt eller verneombud – oftest tillitsvalgt.

To av våre informanter forteller at de i sine respektive virksomheter har jobbet med å avklare ansvarsforholdet mellom tillitsvalgte og verneombud i varslersaker. Her er et eksempel:

Det er viktig å gå opp grenseoppgangen mellom rollene til tillitsvalgte og verneombud og klargjøre ansvar. Tidligere hadde vi saker der begge parter trodde at den ene hadde tatt tak i saken og håndtert den, men så ble ingen ting gjort. Ofte er det fagforeningene som kjører saken, fordi de kan stille med de beste ressursene og har det beste apparatet. Som hovedverneombud er det mitt ansvar å passe på at ledere følger opp. (Hovedverneombud, offentlig sektor)

I likhet med flere andre informanter jobber den siterte informanten i en virksomhet som har erfart at dårlig håndtering av kritikkverdige forhold kan straffe seg, særlig når saken når førstesiden i landets store aviser. I denne virksomheten er det rutine for at tillitsvalgte og verneombud setter seg ned og diskuterer varslede saker, og samarbeidet

mellom dem omtales som svært godt. Virksomheten beskrives som «gjennomorganisert», og det er vanlig at arbeidstakere kommer til tillitsvalgte eller verneombud med saken sin *før* de eventuelt går til sin nærmeste leder. Som det framgår av sitatet over, hender det ganske ofte at tillitsvalgte tar over saken. Men dersom det dreier seg om kritikkverdige forhold som omhandler trakassering, er ansvaret lagt til det lokale verneombudet eller hovedverneombud ved behov:

I trakasseringssaker tar verneombudet kontakt med meg for hjelp. Min rolle er å gi råd. Disse sakene skal følge linja. Tillitsvalgte kobles også ofte inn, men det er verneombudet som skal ta saken opp med sin ledelse – de må spørre: Hvordan har dere i ledelsen tenkt til å løse dette? Det skal gis svar innen 14 dager. Hvis ikke fristen overholdes, skal det purres. Hjelper ikke det, melder vi saken til Arbeidstilsynet. (Hovedverneombud, offentlig sektor)

Denne virksomheten har erfart behovet for å ta varsler på alvor, og har innarbeidede rutiner for hvordan varsler om kritikkverdige forhold skal håndteres. Hovedverneombudet er også mye rundt i ulike avdelinger for å prate om arbeidsmiljø generelt og kritikkverdige forhold spesielt. Hun beskriver interessen for disse temaene som stor og økende i løpet av de siste årene.

I kommunal sektor er det ikke uvanlig at verneombudet eller den tillitsvalgte kontakter ordfører i kommunen dersom ikke lederen ordner opp, eller dersom saken er ekstra alvorlig:

I de mest alvorlige sakene går jeg direkte til ordfører. En fordel med kommunesektoren er at man har politikere som er over og utenfor administrasjonen. De er ikke en del av rådmannens administrasjon, og dessuten er politikere vanligvis opptatt av rennømmé. (Hovedverneombud, kommune)

Det kan være effektivt å varsle til politikere. Funn fra en undersøkelse gjennomført i 20 små og mellomstore kommuner i 2010 viser at dette hovedverneombudet er i godt selskap. I undersøkelsen framkom det at drøye 60 prosent av politikerne hadde mottatt varsler om kritikkverdige forhold de siste tolv månedene (Skivenes & Trygstad 2012:129). Samtidig vet vi at det for arbeidstakere som ikke har verv som tillitsvalgt eller verneombud, kan være risikabelt å varsle politikere. Sett fra et ledelsesstøsted framstår varsling til kommunepolitikere som kontroversielt og som noe som kan øke risikoen for sanksjoner (ibid.).

Til tross for at det siterte hovedverneombudet har erfaringer med varslersaker, omtales ikke omfanget som særlig stort. I en annen kommune blir vi fortalt at de har ganske mange saker, men at det også her varsles mest i linja. Den intervjuede hovedtillitsvalgte sitter i et utvalg som behandler konfliktsaker, herunder varslersaker. Samtlige saker som kommer til utvalget, diskuteres og undersøkes, men det er gjerne de lokale tillitsvalgte som har ansvar for å ta hånd om og følge opp majoriteten av sakene. Der-

som medlemmet som har brakt en sak til utvalget, mener at den lokale tillitsvalgte er inhabil, eller dersom striden omfatter to medlemmer, hender det at saken løftes opp til hovedtillitsvalgnivå. Den hovedtillitsvalgte forteller at utvalget får en del saker som i utgangspunktet omtales som varslersaker, men stiller spørsmål ved om det har gått inflasjon i begrepet varsling:

Som hovedtillitsvalgte opplever jeg at medlemmene kan bruke dette [begrepet] ukritisk. Det er en tendens til at dersom arbeidsgiver bruker styringsretten, kan arbeidsgiver bli beskyldt for trakassering som det så varsles om. Når jeg sier at varslingsbegrepet er «misforstått», slik «mobbing» er, henger det sammen med at vi nok opplever at medlemmer mener de skal varsle om urett de selv opplever, til arbeidsgiver. Vanlige personalsaker blir kalt varsling, og dersom de ikke er fornøyd med «resultatet» etterpå, så betrakter de det gjerne som hevn/sanksjoner fra arbeidsgiver. Dette er vel en misforståelse av varslingsbegrepet, slik jeg oppfatter det.

I denne kommunen ser det ut til at varslerbegrepet har en annen status enn hva vi refererte til i bygg og anlegg, der vi beskrev begrepet som noe fremmed. Den siterte hovedtillitsvalgte beskriver en tendens til overbruk og utvanning av begrepet. Videre peker informanten på to svært interessante poenger. For det første – hvor går grensen mellom en personalsak og en varslersak? Og er det varsling når man melder fra om urett som rammer en selv? Vi skal komme tilbake til dette avslutningsvis i kapittelet.

Den hovedtillitsvalgte forteller at det første trinnet i varslingsaker er å undersøke om det virkelig er snakk om kritikkverdige forhold, eller om saken kan bero på misforståelse, misoppfatning, eller om arbeidstakerne som varsler, har en helt annen agenda. Dersom saken vurderes som reell, er den hovedtillitsvalgte med på å legge en strategi for hvordan det varslede forholdet skal håndteres. Han skal også sørge for at varsleren blir informert om saksgang, og at vedkommende følges opp på en skikkelig måte. Som omtalt over er det gjerne tillitsvalgte og ledelsen lokalt som får den oppgaven. Men tidvis går også hovedtillitsvalgt direkte inn i saken. Den hovedtillitsvalgtes opplevelse er at kritikkverdige forhold i hovedsak blir rapportert og håndtert ryddig, noe som også er hovedinntrykket fra denne delen av undersøkelsen.

Mange tør ikke varsle

Hva som regnes som varsling av kritikkverdige forhold, har en grenseflate mot generell kritikk og meningsutveksling og faglig uenighet (Arntzen de Besche 2013:20). Dette er grenseflater som vil kunne aktualiseres på enhver arbeidsplass, men kanskje særlig i kunnskapsintensive bransjer. Der vil det kunne oppstå uenigheter knyttet til fag og måten arbeidet løses på. Arntzen de Besches gjennomgang av ulike varslingsaker viser at det finnes flere avgjørelser som gjelder «grensdragningen mellom varsling i rettslig forstand og faglige eller politiske ytringer» (ibid. s. 26). Også våre informanter fortel-

ler at de har saker som berører denne problematikken. Hva er god faglig kvalitet, og hvordan verdsettes dette av ledelsen? Og i forlengelsen av dette: Når blir en oppgaveløsning så dårlig at det er kritikkverdig? Dette er aktuelle spørsmål i to av virksomhetene. Innenfor undervisning er det informanter som er opptatt av at kritikkverdig (dårlig) undervisning ikke nødvendigvis faller inn under varslingsretten. En annen informant i en annen virksomhet påpeker at i hennes virksomhet er brudd på opplæringsloven ikke nevnt som eksempel på kritikkverdige forhold som det bør varsles om. Vi blir fortalt om elever som har fått innvilget vedtak om spesialundervisning, men der den enkelte skole triksjer eller finner svært kreative løsninger for å imøtekomme dette vedtaket, men som ikke gagnar eleven. Problemet er at dette ofte ikke er kjent for de foresatte. Hvorvidt dette er et klart brudd eller er i grenseland, vil kunne bli gjenstand for diskusjon, men problemet er at det er svært vanskelig for foresatte å få grep om hvorvidt barnet får det han eller hun er innvilget:

Man er egentlig avhengig av lærere som sier ifra, eller at det gjennomføres tilsyn – men det skjer nesten aldri. (Hovedtillitsvalgt)

Spørsmål knyttet til hva som er god faglig kvalitet, og faglig uenighet kan også føre til situasjoner der ansatte føler seg urettferdig behandlet av sin leder, oversett eller karrieremessig forbigått. I en av virksomhetene har man erfaring med trakasseringssaker. To av informantene har ganske ulike oppfatninger av det psykososiale arbeidsmiljøet og omfanget av kritikkverdige forhold:

Jeg jobbet tidligere i en avdeling der det ikke var rom for diskusjoner av noen art. Jeg har mottatt varsler om mobbing og trakassering, men vet at det er en veldig underrapportering i denne virksomheten. Særlig på saker som går på trakassering. Folk tør ikke varsle. (Verneombud, offentlig sektor)

Når det gjelder saker om arbeidsmiljø, trakassering og mobbing, er det personalavdelingen som har ansvaret. Disse sakene er veldig få. Ansatte løper ingen risiko ved å varsle, og jeg kjenner ikke til at noen har blitt sanksjonert. (Leder, offentlig sektor)

De to sitatene er hentet fra samme arbeidsplass og beskriver to ulike verdener. Virksomheten har gode rutiner for varsling, men dette ser i utgangspunktet ikke ut til å ha hjulpet nevneverdig, sett fra verneombudets ståsted. I denne virksomheten er også tillitsvalgt intervjuet, og sistnevntes situasjonsbeskrivelse er sammenfallende med verneombudets. Mens leder omtaler omfanget av varslersaker som nærmest fraværende, omtaler den tillitsvalgte situasjonen slik:

Jeg får mange hit som tenker å varsle, men som ikke vil bruke den formelle varslingskanalen. Tidvis holder det at vi har en samtale her på kontoret. Andre ganger sier jeg at vi bør gå til vernetjenesten. Det er veldig personavhengig. Mange er nok

redde for å bruke den sentrale kanalen, de stoler ikke på at de forblir anonyme. (Tillitsvalgt, offentlig sektor)

Det har vært konkrete hendelser som gjør at arbeidstakerne ikke stoler på at de gis anonymitet utad dersom de bruker den sentrale varslerkanalen. Arbeidstakere har blitt ufrivillig avslørt. Det har heller ikke vært risikofritt å varsle åpent. Den tillitsvalgte og verneombudet beskriver et arbeidsmiljø preget av store utfordringer.

Ifølge den tillitsvalgte har man vært svært opptatt av mislighold av økonomi i virksomheten, men det har vært mindre vekt på andre typer kritikkverdige forhold, særlig forhold som berører det psykososiale arbeidsmiljøet. Både tillitsvalgte og verneombud har brakt varslede saker videre, men de forteller at ansatte ofte kvier seg sterkt for at sakene skal bringes videre. Grunnen er frykt for represalier.

I to av virksomhetene i offentlig sektor blir vi fortalt at det bygger seg opp store saker fordi flere har meldt fra om samme forhold, og tillitsvalgt og verneombud samler nå informasjon, slik at de selv kan videreføre forholdet som en varslersak:

Det ulmer, og det snakkes. Men det er vanskelig når arbeidstakere ikke vil stå fram med saken. Men nå har vi snart samlet nok dokumentasjon. Men det kommer til å bli ubehagelig. (Verneombud, offentlig sektor)

11.2 De vanskelige sakene

Vi har spurt tillitsvalgte og verneombud om hva som er vanskelige saker. Svarene er relativt sammenfallende med dem vi presenterte i foregående kapittel, og vi velger å dele dem inn i to. For det første er vanskelige saker relatert til innholdet – altså *hva* det kritikkverdige forholdet dreier seg om. For det andre er det *omstendighetene* rundt det kritikkverdige forholdet.

Hva sakene dreier seg om

De vanskelige sakene dreier seg for det første om mobbing og trakassering og for det andre er disse sakene ofte relatert til brukere, det vil si saker med et mindre entydig og faktabasert grunnlag. Hvorvidt noe er innenfor eller utenfor det akseptable, vil i mange tilfeller til en viss grad bero på skjønn.

Når arbeidstakere henvender seg til tillitsvalgte eller verneombud for bistand i trakasserings- eller mobbesaker, er det gjerne den nærmeste leder som utpekes som ansvarlig. Dersom det er en leder som får denne type beskyldninger mot seg for første gang, er en av hovedutfordringene å klargjøre om varselet faktisk dreier seg om utilbørlig oppførsel, eller om det er andre forhold som ligger bak. Dreier dette seg om

uenigheter knyttet til oppgaveløsning og arbeidsgivers styringsrett på den ene siden, eller er det snakk om mer eller mindre systematisk trakassering av en eller flere arbeidstakere? Svaret er ikke alltid enkelt, og det vil gjerne være gråsoner:

Jeg synes det er vanskelig med trakasseringssaker. Hva er trakassering? Hva er en konflikt? Hva er en personalsak? Det kan noen ganger være vanskelig å skille. Hvis en ansatt blir kalt inn til et møte og får en for tøff behandling, så vil de oppleve utrygghet. Måten å kommunisere på er viktig. Men er det trakassering? For meg innebærer trakassering at det foregår over tid. (Hovedverneombud, kommunal sektor)

Den siterte informanten forteller at hun også får en del henvendelser fra arbeidstakere som ikke mestrer jobben sin, og som opplever å bli trakassert. Etter hovedverneombudets erfaringer hender det at dette er arbeidstakere som aktivt søker forklaringer på situasjonen utenfor seg selv, og som ikke er villig til å innse at de trenger hjelp til å mestre arbeidsoppgavene de er tildelt. Hun er videre opptatt av at arbeidstakere som varsler om trakassering, må ha mest mulig konkrete episoder å vise til: «Det er det vi bør diskutere, ikke alle mulig slags tolkninger.»

Det at trakasseringen må ha gått over noe tid, vektlegges også av andre. Et verneombud viser til en sak han hadde fått i fanget på intervjutidspunktet. Der er det etter hans mening ganske åpenbart at det hadde forekommet forskjellsbehandling, men der tillitsvalgte og verneombudet nå i fellesskap forsøker å skaffe til veie opplysninger for å avklare om det dreier seg om en enkelthendelse, eller om det er snakk om gjentatte episoder over tid:

Det som jeg pleier å gjøre når jeg får varsler, er at jeg ber den ansatte om å skrive et notat til meg. Så går vi gjennom det i fellesskap, ofte er også tillitsvalgt med på det. Og så skreller vi vekk alt som har med personkarakteristikker og uvesentligheter å gjøre. Her ber jeg også arbeidstakere om å forsøke å huske ulike episoder, når og hvor det hendte, osv. Det er veldig viktig å holde seg til sak. Jeg blir ofte imponert. (Hovedverneombud, kommunal sektor)

Det er evnen til saklighet som ofte imponerer hovedverneombudet. Han har erfaring med at det kan være vanskelig å nå fram i disse sakene, og har eksempler på varsler om trakassering som det ikke har blitt grepet fatt i. En av sakene dreide seg om en leder. Her samarbeidet hovedverneombudet og fagforeningen. Det ble varslet til leder over leder, til leder over leder over leder – uten at noe skjedde. Til slutt ble det varslet til rådmannen. Først da ble det tatt grep, og det endte med at den aktuelle lederen fra-trådte sin stilling. Når det gjelder arbeidstakeren som varslet om trakasseringen, sier hovedverneombudet dette:

Varsleren ble ikke sanksjonert, selv om vedkommende nok følte seg utsatt, og håndteringen av denne saken var helt uakseptabel.

Det er flere informanter som forteller at det kan være vanskelig å nå fram dersom det er en leder som står bak den angivelige trakasseringen. Dette utdypes med at de ser en tendens til at «ledere dekker over for hverandre». Samtidig er det også informanter som har erfaring med ubegrunnede beskyldninger om trakassering. Det er de som føler seg urettferdig behandlet, uten at tillitsvalgt eller verneombud får opplysninger som gjør at de kan fastslå at det dreier seg om reell trakassering. En tillitsvalgt forteller at det kommer mange saker i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger. Det kan være ansatte som ikke får individuelle tillegg, som reagerer fordi slike tillegg ofte dreier seg om å bli verdsatt.

Lønn er jo en veldig synlig markør på at du er noe, gjør en god jobb og er viktig for organisasjonen. (Tillitsvalgt, offentlig sektor)

Når vi spør hvor den tillitsvalgte trekker grensa, svarer han:

Jeg tror at det er når det rammer flere. Men det er ikke så lett å trekke den grensen. Det kan dreie seg om en ordbruk som er OK i en setting, men helt feil og rammende i en annen. Men dårlig ledelse er jo ikke per definisjon mobbing, dårlig ledelse har man overalt. (Tillitsvalgt, offentlig sektor)

Også saker som går på behandling av brukerne, trekkes fram som krevende å håndtere. Det kan være snakk om faglig uenighet om håndtering av en bruker eller hvordan man skal takle en bestemt situasjon. Er det for eksempel kritikkverdig å holde fast et barn, elev eller en utagerende tjenestemottaker? Når går det fra å holde til å bli et fysisk overgrep? Dette er grenseoppganger som ikke har vært diskutert godt nok, ifølge flere av våre informanter. Her er et eksempel:

Vi har ikke diskutert hvor grensene går med hensyn til hvor fysiske vi kan være med en elev. Jeg etterlyser etiske diskusjoner om dette. Beskyldninger om vold er veldig vanskelig å håndtere. Elevene vil kunne ha ulike terskler og kan bruke det som «hevsn» mot lærere. Det er vanskelig å få tak på sannheten. (Hovedtillitsvalgt, kommunal sektor)

Samtidig peker informanten på at dette er de verste sakene å få i fanget; det er saker der man blir helt «satt ut». Det er viktig både å ivareta eleven, den som varsler, og den det er varslet om. Dette er beskyldninger som vil kunne føre til oppsigelse dersom de viser seg å være riktige.

Informantene fra offentlig sektor påpeker forhold som er alvorlige og kritikkverdige, men som ikke er tema for varsling i retningslinjene. Brudd på opplæringsloven er et slikt eksempel. Andre er opptatt av at pleien eller behandlingen ikke er tilstrekkelig på grunn av manglende ressurser knyttet til personale og/eller økonomi. Dette er velkjente problemstillinger i helse og omsorg og som vi har rapportert om tidligere (se f.eks. Trygstad & Skivenes 2007; Trygstad 2010), og som også har avstedkommet

en rekke medieoppslag (Hippe & Trygstad 2012:42). Samtidig framgår det av Ot.prp. 84 (2005-2006) at:

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

Fra tidligere studier vet vi imidlertid at mange varsler nettopp fordi de står i en situasjon der behovet for omsorg og behandling er større enn tilbudet, og at dette rammer pasientene eller brukerne på en alvorlig måte (Skivenes & Trygstad 2012; Hippe & Trygstad 2012).

Omstendighetene rundt

Omstendighetene rundt et varsel henger gjerne sammen med saken det varsles om. Som vi kommer tilbake til, oppstår gjerne behovet for anonymitet særlig i tilfeller der det er en høyt oppe i organisasjonshierarkiet som er ansvarlig for det kritikkverdige. En hovedtillitsvalgt omtaler slike situasjoner på denne måten:

Det sitter langt inne å varsle, folk tenker seg godt om. Du skal ha ryggrad for å varsle – også om kollegiale forhold, men særlig dersom det går på en leder. Da må det være noe veldig konkret. Styrkeforholdet er så ujevnt. Det er veldig vanskelige saker, og det er viktig å klargjøre saken godt nok før man går i gang. (Hovedtillitsvalgt, privat sektor)

«Å klargjøre saken» dreier seg om å få fram opplysninger og fakta. Våre informanter forteller videre at det er svært vanskelig å håndtere saker når arbeidstakeren ikke ønsker at informasjon om det kritikkverdige forholdet skal bringes videre, eller der arbeidstakeren ikke ønsker at andre skal informeres med mindre den ansatte kan forbli helt anonym. Hvis det dreier seg om mer faktabaserte forhold, som underslag, kan det gjøres forsiktige undersøkelser – men som regel kan ikke verneombudet eller tillitsvalgte selv gjøre det:

Jeg kan forstå at det kan være nødvendig å være anonym, men det har i bunn og grunn kun én funksjon: Vi eller leder får vite noe ufordelaktig som den beskyldte ikke har mulighet til å forsvare seg mot. Mulighetene til å løse saken er minimale. Selv kan jeg ikke bruke anonyme varsler til noe – vi driver ikke etterforskningsarbeid. (Hovedtillitsvalgt, offentlig sektor)

Når det gjelder de tilfeller der det er greit at saken bringes videre dersom den ansatte ikke avsløres som varsler, er man avhengig av at andre er villig til å stå fram, eller at man

har så mye dokumentasjon at verneombudet selv blir en varsler. To av informantene beskriver det som ubehagelig å sitte på informasjon om trakassering eller vold. Den ene sier det slik:

Jeg går nå og kjenner på dette at jeg som tillitsvalgt sammen med verneombudet faktisk har en varslingsplikt. Jeg vurderer å prøve meg med en uformell samtale, men jeg må innrømme at jeg synes det er skummelt. (Tillitsvalgt, offentlig sektor)

Grunnen til at den tillitsvalgte synes situasjonen er «skummel», er todelt. For det første er det en leder som er utpekt som den ansvarlige. For det andre har han tidligere erfart at det å varsle kan bli svært ubehagelig, selv om man ikke direkte utsettes for sanksjoner. Usynliggjøring er en mer indirekte form for straff som vår informant har måttet leve med som en konsekvens av at han brakte en sak videre til toppledelsen. Det bringer oss over til det siste temaet i dette kapittelet.

11.3 Toleranse for kritikk

Vi vet fra tidligere forskning at for de fleste arbeidstakere kommer sanksjoner som en konsekvens av varsling som regel uventet. Mange som varsler, opplever at de gjør det eneste rette, og at de i realiteten ikke har noe valg. Blant våre informanter er det også enkelte som mener at det er langt «tryggere å varsle om pengesaker» enn andre forhold. Igjen pekes det på at dette er lettere å belegge med fakta, og at tapet for organisasjonen og dens omdømme gjør at det er ønskelig at arbeidstakere som opptrer uredelig, blir tatt.

Det er vanskelig å forutsi når risikoen for sanksjoner er stor. Forskning viser at den ansvarliges posisjon i organisasjonshierarkiet har betydning. Jo mer sentralt plassert den ansvarlig for det kritikkverdige forholdet er, jo farligere er det å varsle (Trygstad 2010; Miethe 1999). Det betyr at det er mer risikabelt å varsle om et kritikkverdige forhold begått av sjefen enn om det en kollega har begått. Vi har tidligere i dette kapittelet vært inne på at ledere dekker over for hverandre.

I to av virksomhetene er det forholdsvis mange ansatte i ulike midlertidige stillinger, i alt fra vikariater til prosjektstillinger. Både verneombud og tillitsvalgte forteller at flere av de midlertidig ansatte ønsker fast stilling. Det kan derfor være et ganske sterkt innslag av konkurranse mellom kolleger, og lederne vil der ha stor innflytelse på videre karriere. Ifølge våre informanter kan dette skape et klima der midlertidig ansatte i liten grad tør være kritiske og i enda mindre grad melder fra om forhold de opplever som kritikkverdige. Vi blir fortalt om et arbeidsmiljø der den *opplevde toleransen for kritikk er svært lav. Som en sier:*

Det å komme på kant med sjefen kan parkere deg karrieremessig. (Tillitsvalgt)

Samtidig er tillitsvalgte og verneombud opptatt av at dette handler mye om ledernes holdninger:

I den ideelle organisasjonen trenger man ikke å varsle. Men i dag er vi så presset på tid. Da kan det briste. Noen kan bli kjeftete og hakkete. Da er ledelsen helt avgjørende. Stress fremkaller situasjoner som kan være farlige for et arbeidsmiljø. Ledelsen må sørge for at ansatte blir sett og hørt, samtidig som de får noen klare og tydelige styringssignaler. Det preger arbeidsmiljøet i positiv retning. Jeg tror også vi [tillitsvalgte] er kjempeviktige. Det er mange ledere som sier at de er avhengig av oss, vi sier ifra om det som rører seg. (Tillitsvalgt, kommunal sektor)

Når tida er knapp og tilgang på formelle og uformelle fora der ledere, tillitsvalgte og ansatte kan møtes, er så godt som fraværende, kan informasjonsflyten stoppe opp. Da blir det fort murring. En annen tillitsvalgt sier det på denne måten:

Arenaer som både er ideelle diskusjons- og løsningssteder, og som fungerer som læring, er utrolig viktig. Det er viktig for å lære spillereglene, for å eksemplifisere og for å skille sak fra person, for å øve opp saklighet – også i vanskelige saker. (Tillitsvalgt, offentlig sektor)

I virksomheter der det er tillitsvalgte og verneombud på arbeidsplassen, vil slike fora gjerne være etablert. Hvordan de faktisk fungerer, vil likevel variere fra arbeidsplass til arbeidsplass. Det har blant annet sammenheng med det vi tidligere har omtalt som kommunikasjonsklima. Einarsen og Pedersen (2007) finner i sin forskning at risikoen for mobbing og trakassering er større på arbeidsplasser med et høyt konfliktnivå og/eller der de organisatoriske strukturene er uklare. Disse arbeidsplassene er gjerne også preget av fraværende ledelse. Near et al. (2004) finner i en studie av en større militærbase i USA at ansatte som deltok i diskusjonsgrupper for å øke bevisstheten rundt diskriminering og seksuell trakassering, også var mer tilbøyelig til etterpå å legge merke til denne type kritikkverdige forhold enn kolleger som ikke hadde deltatt (ibid.:237). Kommunikasjonsklima har betydning og må stadig holdes ved like. I noen virksomheter må arbeidstakere og ledere trenes opp til å samtale på en måte der sak skiller fra person. Videre vil diskusjoner knyttet til etiske overveielser være viktige. På arbeidsplasser der ansatte står i et direkte forhold til brukere og kunder, kan dette bidra til å bevege kommunikasjonsklimaet i retning av mer åpenhet. Det å gå opp grenseoppganger med hensyn til hva som er kritikkverdig – og hvorfor – påpekes som viktig av flere informanter.

11.4 Oppsummering

- Det er ikke uvanlig at tillitsvalgte og verneombud bistår arbeidstakere som varsler. I en undersøkelse fra 2010 svarte en av tre at de hadde gjort dette de siste tolv månedene. Det er også tre av ti norske arbeidstakere som varsler til tillitsvalgt eller verneombud først.
- Nesten sju av ti tillitsvalgte og verneombud svarte at saken eller forholdet enten opphørte, at det ble en klar forbedring, eller at det ble en forbedring når bistand ble gitt. 3 prosent svarte at det ble en forverring eller klar forverring.
- Tillitsvalgte og verneombud som vi har intervjuet, forteller at de fra tid til annen bistår arbeidstakere med å bringe videre kritikkverdige forhold til ledelsen.
 - Tillitsvalgte fra privat sektor virker mindre kjent med varslerbegrepet enn tillitsvalgte i offentlig sektor, og de har liten kunnskap om virksomhetens varslingsrutiner.
 - Tillitsvalgte og verneombud i offentlig sektor har bedre kjennskap til både regler og virksomhetens rutiner enn tillitsvalgte i privat sektor. I noen virksomheter har vernetjenesten og tillitsvalgtapparatet måttet gå opp grensegangen mellom sine respektive rolle i varslersaker.
- At saker er vanskelige, handler både om saksinnholdet og omstendighetene rundt forholdet. Mobbing, trakassering og forhold som rammer brukere, trekkes fram som særlig krevende:
 - Det kan være vanskelig å skille trakasseringssaker fra personalsaker.
 - Tillitsvalgte og verneombud mener at det er langt mer risikabelt å varsle om saker begått av ledere høyt oppe i organisasjonshierarkiet. Flere snakker av erfaring.
- Det er vanskelig å forutsi når risikoen for sanksjoner er stor. Men svært konkurransepregede arbeidsplasser trekkes fram som mulig risikoarenaer. Videre er mangel på diskusjonsfora der ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte møtes, noe som kan skape et klima som motsetter seg kritikk.

Kapittel 12 Eksterne varslingsmottakere

Interne eller eksterne varslingsløp er sjelden et spørsmål om enten eller. En ekstern varslingskanal er ofte et supplement til de kanalene som virksomhetene har selv. At varslingen skjer til noen utenfor virksomhetene, kan sikre et trygt og objektivt mottak og videreformidling av varsler, noe som også gir god beskyttelse for varsleren. Eksterne varslingsmottak kan i tillegg fungere som en sikkerhetsventil dersom de interne kanalene ikke anses som hensiktsmessige, eller hvis saken ikke tas på alvor internt. Som nevnt i kapittel 3 har 11 av våre 40 informanter fortalt at deres virksomhet har avtale med en ekstern varslingsmottaker, og flere oppga at de vurderte muligheten for dette da varslingsrutinene ble innført. En slik ekstern modell vil vanligvis innebære at et advokat- eller revisjonsfirma mottar, vurderer og eventuelt behandler saker om varsling om kritikkverdige forhold.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan eksterne, profesjonaliserte varslingskanaler er organisert, hvilke tjenester de tilbyr, og hva som er deres erfaringer som varslingsmottakere. Vi har gjort dybdeintervjuer med representanter for fem av de antatt største leverandørene av slike tjenester i Norge. Her diskuterer vi blant annet følgende spørsmål:

- Hvordan drives eksterne varslingsmottak, og hvilke tjenester tilbys?
- Hvilken arbeids- og ansvarsfordeling eksisterer mellom eksterne varslingsmottakere og virksomhetene?
- Hva er formålet med å benytte et eksternt mottak, og hvilke hensyn ivaretar det?
- Hvordan ivaretas varsleren og hensynet til anonymitet og konfidensialitet?

12.1 Eksterne varslingsmottakeres rolle og tjenestetilbud

Valg av varslingsmottaker er ikke kun et praktisk spørsmål, da det kan påvirke hvordan virksomheten responderer på varselet, sjansen for gjengjeldelse mot varsler og effektiviteten av varslingen (Near & Miceli 1987; Dworkin & Baucus 1998). Som omtalt i kapittel 9 viser forskningen at håndteringen av en sak ved første gangs varsel er av stor betydning både for varsleren og saken det varsles om. Klarhet om hvem som mottar varselet, og hvordan sakene håndteres, er avgjørende. I virksomhetene som er omfat-

tet av denne undersøkelsen, har flertallet valgt å opprette et særskilt varslingsmottak, enten internt eller eksternt. Noen har en intern komité, gruppe eller et varslerombud som skal ta hånd om varslingssaker, mens andre har engasjert eksterne bedrifter som varslingsmottakere. Noen har også kombinasjonsløsninger, ved at den interne enheten kobler inn eksterne revisorer, advokater eller andre rådgivere ved behov. De eksterne tjenestene kan spenne fra å være en ren mottakstjeneste til å inkludere vurdering av varsler, rådgivning og eventuelt full gransking. Bruk av eksterne kanaler regnes like fullt som intern (og det som i loven omtales som forvarsling) varsling. De eksterne varslingsmottakerne er innleid av virksomheten og kanalisere varselet tilbake til organisasjonen.

Omfang og leverandører

I Norge er eksterne varslingsmottak et ganske nytt fenomen, og markedet for denne typen tjenester synes å være begrenset. Tjenestene har i stor grad utspring i varslerbestemmelsene som kom inn i arbeidsmiljøloven i 2006. Flere av våre informanter så at deres kompetanse kunne dekke det nye behovet: «Vi hadde jobbet med gransking, tverrfaglig, i mange år, og så dukket dette opp som en konsekvens av lovendringen», uttaler en leverandør.

Bedriftene som tilbyr å være eksterne varslingsmottakere, er hovedsakelig advokat-, konsulent- og revisjonsfirmaer. Vi har gjort dybdeintervjuer med nøkkelpersoner hos de fem antatt største tilbyderne av eksterne varslingstjenester i Norge (se kapittel 8), og disse informantene representerer etter alt å dømme en vesentlig del – om ikke flertallet – av bedriftene som driver eksterne varslingsmottak for norske virksomheter. Dette er et ganske lavt antall leverandører, noe som tyder på at slike løsninger ennå ikke er veldig utbredt. Det begrensede datagrunnlaget gjør at funnene som presenteres i dette kapittelet, ikke nødvendigvis gjelder alle eksterne varslingsmottakere.

Flere internasjonale selskaper med base eller virksomhet i Norge har avtaler med eksterne varslingsmottakere lokalisert i utlandet. Blant de internasjonale tilbyderne finner vi både store konsulentselskaper og mer spesialiserte etikk- og compliance-selskaper.⁴¹ Da disse løsningene ser ut til å ha begrenset omfang i Norge og hovedsakelig er designet med tanke på å oppfylle kravene i amerikansk lovgivning,⁴² har vi her konsentrert oss om norske leverandører.

⁴¹ Blant disse finner vi for eksempel Expolink, Global Compliance Services, SAI Global og LRN EthicsPoint.

⁴² Særlig relevant i denne sammenheng er Sarbanes-Oxley Act (Pub.L. 107–204), som gir varslere et vern mot gjengjeldelse og pålegger alle selskaper notert på amerikanske børser å tilrettelegge for at ansatte skal kunne varsle anonymt til virksomheten om finansielle forhold (Sec. 301). Loven gjelder direkte for noen store norske selskaper notert på amerikanske børser, men også for norske datterselskaper av amerikanske konsern. Den amerikanske lovgivningen har også spredt seg som en de facto global standard for multinationale selskaper. De eksterne løsningene diskutert i dette kapittelet vil i all hovedsak oppfylle disse kravene.

Når det gjelder antallet virksomheter som benytter eksterne mottak, mangler vi et godt tallgrunnlag. Blant våre 40 informanter oppgir 11 virksomheter at de har avtaler med eksterne konsulenter eller advokatfirmaer, men en andel på en av fire er neppe representativt for norsk arbeidsliv siden vårt utvalg har en høy andel av store virksomheter (se kapittel 8). Sett i lys av andelen arbeidstakere som oppgir at varslingen skal gå til et eksternt mottak (6 prosent), og antall kunder hos leverandørene vi har intervjuet, er det sannsynlig at andelen virksomheter som benytter seg av denne typen ordninger, er vesentlig mindre enn en av fire.

De to største leverandørene som er omfattet av denne undersøkelsen, drifter varslingsmottak for om lag 20 virksomheter hver. Til sammen drifter våre fem informanter varslingsmottak for 60–70 virksomheter. Disse har omfattende erfaring med behandling av varslingssaker, ikke minst fordi det blant kundene befinner seg store offentlige virksomheter og globale selskaper. Alle våre informanter oppgir å ha kunder fra både offentlig og privat sektor. Mens en leverandør oppgir at kundene inkluderer «alt fra fem ansatte til world-wide», synes hovedvekten av kundene å være store aktører. Blant norske virksomheter som åpent opplyser at de benytter eksterne varslingsmottak, finner vi for eksempel Statoil, Storebrand, Siemens, Veidekke, Norsk Tipping, Utenriksdepartementet, Norad og Oslo kommune. Disse har alene nærmere 100 000 ansatte, og flere har også ordninger som gjør at kunder og brukere kan benytte varslingskanalen.

Tjenester

Tjenestene som tilbys av eksterne leverandører i forbindelse med varsling, varierer fra leverandør til leverandør og ut fra hva hver enkelt kundes ønsker. Felles for leverandørene er at de tilbyr å etablere og drifte en ekstern og objektiv varslingskanal som skal sikre muligheten til å varsle virksomheten om kritikkverdige forhold, også helt anonymt eller uten at varslingsmottaker viderefremidler varslersens identitet. Varsleren har som regel mulighet til å kontakte den eksterne mottakeren på et eget telefonnummer, per brev, e-post eller ved personlig oppmøte. De fem leverandørene vi har intervjuet, tilbyr også løsninger for anonym varsling via nettsider eller virksomhetens intranett. Dette innebærer gjerne et elektronisk varslingsskjema som gir varsleren mulighet til å være anonym, uten at IP-adresse eller annen sporbar informasjon registreres. Det finnes også anonyme løsninger for to-veis kommunikasjon basert på at varsleren får en PIN-kode.

Noen varslingsordninger innebærer en ren mottakstjeneste der varselet vurderes og sendes tilbake til virksomheten. Andre kan inkludere rådgivning, videre undersøkelser og eventuelt full gransking av saker det har blitt varslet om, dersom kunden ønsker det. Bistand i forbindelse med opprettelse og implementering av varslingsrutiner tilbys også, og 5 av våre 40 informanter i virksomhetene oppgir at eksterne konsulenter eller advokater var sentrale i arbeidet med å implementere varslingsrutiner. Én av leverandørene oppsummerer sitt tjenestetilbud slik:

Vi tilbyr tjenesten med å være varslingsmottak for offentlige virksomheter og private virksomheter i næringslivet. Vi både etablerer tjeneste, bistår oppdragsgivere med å lage varslingsplakat, retningslinjer internt i virksomheten, skjema som varsler blir bedt om å fylle ut, og vi tar imot varslinger – både anonyme og ikke-anonyme. Og vi kan gjerne være kontaktleddet mellom varsler og virksomheten over lengre tid. For eksempel, hvis det er en anonym varsler som ønsker å meddele informasjon, så er det åpnet for at den anonyme kan gi seg til kjenne slik at vi kjenner identiteten [til varsleren], uten at virksomheten varslingen gjelder får vite det. [...] Eventuell gransking i etterkant er helt opp til kunden, det ligger som en *option* i den tjenesten vi tilbyr. (Ekstern varslingsmottaker)

Eksempelet ovenfor viser et omfattende tjenestetilbud, og ikke alle kundene benytter seg av alt. Enkelte virksomheter «outsourcer» både etablering, drift og saksbehandling, enten av kostnadshensyn eller mangel på intern kompetanse. Andre benytter eksterne kun som mottak:

Vi har en minimumstjeneste for å sikre at de dekker de forpliktelsene de har, hvor vi tar imot og bare formidler varslene anonymisert tilbake, og så følger de opp selve saken selv. For andre kan vi ha oppfølging og vurdering av varslene og eventuelt gransking også. Så det varierer. (Ekstern varslingsmottaker)

Når det gjelder leverandørenes tilbud, ligger hovedforskjellen i hvorvidt de tilbyr videre undersøkelser og gransking av varslingssaker eller ikke. Revisjons- og konsultentselskaper som har varslingsmottak som én av flere tjenester innen forebyggende virksomhet og gransking, tilbyr gjerne også gransking. Muligheten for granskingsoppdrag kan være et incentiv til å tilby varslingstjenester. En av våre informanter forklarer:

Verken etablering eller drifting er noe vi tjener penger på. Det som er butikk i det, er de ganger det blir granskingsoppdrag av det, som kan være starten på en svær gransking. Det er attraktivt, både for oss og våre konkurrenter. (Ekstern varslingsmottaker)

Det har vært delte meninger om etikken i å være både varslingsmottaker og gransker av varslet. Noen virksomheter ser på dette som en uheldig dobbeltrolle. Oslo kommune har for eksempel som prinsipp at varslingsmottaker ikke skal granske verken varslingssaker eller andre saker for kommunen. Leverandøren som vinner anbudskonkurransen om å drive varslingstjenesten, er dermed utelukket fra anbudskonkurransen om å være granskingsorgan for kommunen. En av våre informanter forteller at en prinsipiell diskusjon rundt dette var avgjørende for at de opprettet sitt tilbud som en ren mottakstjeneste. Denne leverandøren tilbyr ikke gransking eller saksbehandling, utover å ta imot og gi en vurdering av varslet. I likhet med de andre leverandørene tilbys likevel

rådgivning knyttet til forebyggende varslingsarbeid og bidrag til å etablere, kvalitets-sikre og forbedre virksomhetens rutiner.

For advokat- og revisjonsfirmaene som er omfattet av denne undersøkelsen, utgjør varslingstjenester kun en liten del av bedriftens virksomhet. Varslingstjenesten er ofte lagt til avdelinger som har gransking og interne revisjoner som hovedområde, og hos samtlige av våre informanter er varslingstjenesten organisert slik at det kan trekkes inn kompetanse fra flere yrkesgrupper ved behov. Dette inkluderer blant annet økonomer, revisorer og advokater samt mer spesialisert kompetanse som tidligere politietterforskere og spesialister på informasjonssikkerhet. Erfaring med granskingsoppdrag og intervjuetodikk trekkes fram som viktige egenskaper av flere. Én uttaler:

Den som skal ta imot et varsel, spesielt hvis det er per telefon, bør ha de rette egenskapene til det. [...] For betjening av varslingstelefon må det være noen som kan tilstrekkelig om kommunikasjon og de rettslige rammene rundt det og hvordan få mest mulig relevant og kontrollerbar informasjon ut av den samtalen. (Ekstern varslingsmottaker)

Flere understreker at profesjonaliteten og erfaringen deres medarbeidere har med å håndtere varsler og varslingssaker, er en viktig del av tjenesten de tilbyr, og en fordel ved eksterne varslingsmottak kontra interne løsninger.

12.2 Ansvarsforhold og saksbehandling

Virksomhetene som er omfattet av denne undersøkelsen, ser eksterne varslingsmottak først og fremst som en mulighet til å garantere varsleren full anonymitet, profesjonalisere saksbehandlingen og skape tillit til systemet gjennom at mottaker er objektiv og nøytral (se kap. 3). I hvilken grad virksomhetene har hatt en intern varslingsordning før de går til eksterne leverandører, varierer i likhet med omfanget av tjenester de velger å kjøpe. Det er imidlertid ingen av virksomhetene som *kun* har eksternt varslingsmottak. Det er også vanlig praksis at virksomhetene selv har ansvar for å behandle sakene som kommer inn, selv om eksterne konsulenter kan kobles inn ved behov.

Erstatning eller tillegg?

Et sentralt spørsmål om rollen til eksterne varslingsmottak er hvorvidt de i praksis erstatter eller kommer i tillegg til interne varslingsmottakere og virksomhetenes øvrige arbeid med varsling. Flere av leverandørene sier tydelig at deres tjenester skal være et supplement til virksomhetens interne varslingskanaler. En uttaler:

Vi blir primært et tillegg. Det er også vår anbefaling – at de har et internt system, og at varsling internt og i linja er hovedregelen.

Et eksternt mottak skal ifølge leverandørene være et tilbud til potensielle varslere som kan brukes når det interne systemet ikke fungerer:

Vi sier alltid til våre kunder og potensielle kunder at vi anbefaler, primært, å ha en god ordning internt. Så beskriver vi i informasjonen som legges ut på nett, i personhåndbok og som gjøres kjent for de ansatte, at det beste er om man kan varsle internt. Det sier noe om kulturen internt og terskelen for å uttale seg og komme med kritikk, og at den gjensidige tilliten er god. Stoler du på sjefen din – han er en ålreit kar og er voksen nok til å håndtere en varslings sak – så kjempebra, det er det beste. (Ekstern varslingsmottaker)

En annen leverandør påpeker likevel at det er flere som «outsourcer den funksjonen de er pliktige til å ha etter loven», og at det eksterne mottaket da blir en erstatning for særskilte varslingsenheter i virksomheten. Samtidig presiserer denne informanten at «man har jo alltid andre varslingsmuligheter også, i linjen. Det er jo egentlig det man bør forsøke i første omgang». Samlet ser det ut til å variere hvorvidt virksomhetene har valgt å ha egne varslere internt i tillegg til linjeledelsen og et eksternt mottak. Blant annet handler dette om hvorvidt virksomhetens størrelse tilsier at det er hensiktsmessig. Leverandørene sier uansett klart at den eksterne kanalen er et tilbud som primært skal benyttes dersom varslere kvier seg for å varsle internt. Én leverandør påpeker at de aller fleste sakene faktisk løses internt, og at de som kommer til dem, er varslere som opplever intern varsling som vanskelig:

Det er kun når for eksempel din sjef er involvert i problemstillingen, og det er helt åpenbart at det er vanskelig å gå til den sjefen. Og da er det ofte ikke er tillit nok i organisasjonen til at om du går til hans sjef igjen, så blir du beskyttet godt nok. Da går du gjerne via oss. Og så er det i tilfeller det ikke er tillit til sjefen – personen tror ikke sjefen er i stand til å håndtere dette på en bra måte, inklusive å håndtere deg som en som har sagt ifra – da går det eksternt.

Eksterne varslingsmottak virker da som en sikkerhetsventil dersom resten av varslingsregimet ikke fungerer eller er utilstrekkelig. Dette gjelder også i saker der varsleren opplever å ikke bli hørt, eller der ingenting skjer, noe flere av leverandørene har erfaring med. De fleste sakene kommer likevel direkte til de eksterne: «Det er nok en mistillit til at det er en evne internt til å håndtere det, så mange kommer nok ganske direkte til oss av en grunn.»

Saksgang og ansvarsfordeling

I tilfeller der arbeidstakere varsler direkte til det eksterne mottaket, vil det være kommunikasjon mellom dette og den aktuelle virksomheten (se også kapittel 10). En av våre informanter beskriver prosessen slik:

Når vi får saken, går vi gjennom den, skriver et notat til oppdragsgiver der vurderingen kommer frem. Varslingen er selvsagt vedlagt, sammen med en anbefaling basert på vår vurdering. Kunden kan da undersøke selv eller be oss om å granske. (Ekstern varslingsmottaker)

I virksomheten er det gjerne en intern varslerenhet eller en leder som har ansvaret for å ta imot varsler som kommer via det eksterne mottaket (se også kapittel 10). En leverandør forklarer at de alltid finner fram til to definerte varslingsmottakere i hver virksomhet, for eksempel en personaldirektør og en administrerende direktør eller finansdirektør. I tillegg er det ønskelig med et tredje alternativ dersom noen av disse er involvert i saken. Det kan for eksempel være styreleder eller intern revisor. Før varselet oversendes, gjøres det en vurdering av om noe tilsier at selskapet eller varslingsmottaker kan settes i en vanskelig situasjon på grunn av varselet. Hvis den eksterne mottakeren er i tvil om dette, tas det først en vurdering med den tredje interne mottakeren.

Ved oversendelse av varsel må den eksterne mottakeren ta hensyn til et eventuelt ønske om anonymitet og ivaretagelse av varsleren i selve overleveringssituasjonen. I tilfeller der varsleren ønsker å være anonym overfor virksomheten, men ikke overfor ekstern mottaker, vil sistnevnte være bindeledd mellom virksomheten og varsleren. Noen avtaler innebærer at varselet kun anonymiseres og sendes til den aktuelle virksomheten, mens andre innebærer at den eksterne mottakeren også skriver en rapport med sin vurdering og anbefalinger og eventuelt engasjeres til å gjøre ytterligere undersøkelser. I andre tilfeller har virksomhetene selv ansvaret for behandling av varslingssaker, som nærmere beskrevet i kapittel 9 og 10.

Det er vanlig praksis at det eksterne mottaket gir tilbakemelding til varsleren om at varselet er mottatt, forutsatt at varslers identitet er kjent. Videre kommuniseres det gjerne både muntlig og skriftlig med varsleren om saksgang og løsninger underveis:

Jeg har hatt mange saker der jeg har hatt kommunikasjon med varsler over lang tid og informerer dem om hva som er gjort, og hva som har skjedd. Det kan også være saker der det er ønskelig eller nødvendig å ta kontakt for å stille tillegsspørsmål og drøfte utvikling i saken [...] Det har vist seg å være veldig verdifullt for å få mest mulig innblikk og forståelse for hvorfor kritikkverdige forhold oppstår, og hva som er selve årsaken til det som har skjedd. (Ekstern varslingsmottaker)

Her vil likevel hensynet til varsleren komme i første rekke: Informantene våre understreker at en slik dialog er noe varsler må være komfortabel med, og at det verken vil være teknisk mulig eller aktuelt å forsøke å spore opp varslere som ønsker å være anonyme.

Saker

Vi har ikke statistikk over hvor mange varslingsaker de eksterne mottakene får inn. Som en av informantene påpeker, vil dette uansett være av begrenset verdi i vurderingen av både systemet og virksomhetene: Antallet varslingsaker kan være det samme i en virksomhet med en god varslingsordning og få kritikkverdige forhold, som i en virksomhet med en utilstrekkelig varslingsordning og mange kritikkverdige forhold. Leverandørene av varslings tjenester har også liten kunnskap om saker som varsles i linja og til interne mottak, og kan derfor ikke anslå det totale antallet varsler i virksomhetene de er mottakere for.

Alle de eksterne mottakerne opplyser likevel at kanalene brukes, og har til sammen omfattende erfaring med å behandle varslingsaker. En av de største leverandørene opplyser at de registrerer cirka ett varsel i året per 500 ansatte. Ifølge mottakerne varierer likevel antallet saker sterkt fra virksomhet til virksomhet, og da i en slik grad at gjennomsnittsberegninger blir mindre interessante. Noen store aktører, særlig offentlige virksomheter og internasjonale selskaper som har gjort varslingsordningen tilgjengelig for brukere, kunder og andre, står for en stor andel av varslene. Oslo kommune, som har en varslingsordning som er tilgjengelig for alle innbyggere, skriver i sin anbudsutlysning for eksternt varslingsmottak at dette erfaringsmessig vil få inn cirka 100 varsler i året.⁴³ Andre bruker kanalen langt mindre: «Vi har en kunde – en stor offentlig aktør – som vi ikke har fått inn ett eneste varsel fra» (ekstern varslingsmottaker). I den forbindelse er informantene opptatt av synlighet og informasjon:

Vi har andre, for eksempel noen kommuner, hvor det kommer veldig få varsler – nesten bekymringsfullt få, vil jeg si. Og det vi ser, er jo at virksomhetene har en veldig ulik tilnærming til i hvor stor grad de informerer om varslingsordningen og gjør den kjent [...] Vår erfaringer at det er helt avgjørende for hvorvidt dette skal fungere i praksis eller ikke. (Ekstern varslingsmottaker)

Sakene som kommer inn til de eksterne mottakene, kan omhandle alle former for kritikkverdige forhold. Alle informantene rapporterer at det er et stort spenn i sakene. De opplever at mange saker omhandler helse, miljø og sikkerhet og brudd på arbeidsmiljøloven, mens en del handler om økonomisk kriminalitet og økonomisk mislighold. Følgende svar er dekkende:

Det er alt. Ganske mye HMS-varslings – dårlig arbeidsmiljø, trakasserende sjef, det er en del av det. Og så går det mye på finansielle ting, at man mener at penger har blitt brukt på en måte som ikke har vært riktig, at anbudet ikke har blitt gjennomført på en ordentlig måte. Så jeg vil si det er omtrent 50/50 av de to typene. Ren korrupsjon er relativt sjelden. (Ekstern varslingsmottaker)

⁴³ http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=MAR175925

De eksterne varslingsmottakerne uttrykker, i likhet med våre informanter i virksomhetene, at ikke alt det varsles om, er reelle varslingssaker. Flere nevner at de har fått henvendelser fra personer med psykiske problemer som enten oppsøker hjelp eller varsler om åpenbart feilaktig informasjon. Likevel anslår alle at det store flertallet av varslene – flere sier over 90 eller 95 prosent – er reelle. En av informantene bemerker også at det nesten ikke forekommer noen tilfeller av useriøse varslinger, der varsler for eksempel prøver å sverte noen. Det forekommer derimot at de eksterne mottakene får inn saker som burde vært behandlet i linja eller allerede har blitt det. Som vi så i kapittel 10, kan varslingsmottakers definisjon av alvorlige kritikkverdige forhold variere, og grensdragningen mellom hva som er reelle varslingssaker, og hva som for eksempel er personalforhold som skal behandles i linja, kan være en utfordring. I motsetning til en del av våre informanter i virksomhetene opplever de eksterne mottakerne i liten grad at dette byr på problemer. En informant anslår at rundt halvparten av sakene de får inn, ikke er «reelle varsler» dersom de skulle forsøkt å sile ut den type saker varslingsmottaket er ment for:

Halvparten er kritikkverdige forhold som ikke egentlig går under varslerregimet, og som kan håndteres på andre måter. Men vi sender dem bare gjennom kanalen likevel. For vi merker at organisasjonen og ledelsen får trening i å håndtere kritikkverdige forhold på en bra måte. Så for oss er det ikke så viktig å skille. (Ekstern varslingsmottaker)

En annen bemerker at de skiller mellom reelle varslingssaker og personalsaker, men at sakene ikke filtreres overfor virksomheten. Skillet oppleves ikke som et praktisk problem:

Jeg synes ikke det er vanskelig å få inn saker som dreier seg om personalkonflikter og ikke alvorlige kritikkverdige forhold. Kanskje fordi jeg jobber med arbeidsrett: Det skal inn i den boksen der, da må vi kanskje fortelle den og den lederen at de kanskje bør se på det og det, og så pleier det å løse seg helt utmerket. (Ekstern varslingsmottaker)

12.3 Hvorfor eksternt varslingsmottak?

Våre funn tilsier at eksterne varslingsmottaks hovedfunksjon er å fungere som en sikkerhetsventil og et supplement til virksomhetsinterne varslingsordninger. De utgjør en objektiv og uavhengig kanal for varsling som brukes dersom det anses som uhensiktsmessig å varsle via de ordinære varslingskanalene, eller når disse ikke tar varselet på alvor.

Som vi så i kapittel 9, forklarer informantene som har valgt å benytte eksterne varslingsmottak, at de gjør dette for å garantere varsleren konfidensialitet eller full

anonymitet samt for å profesjonalisere håndteringen av varslingssaker. Flere har også valgt denne løsningen i etterkant av en vanskelig varslingssak. De eksterne mottakerne bekrefter langt på vei disse funnene. Å kunne tilby reell anonymitet og konfidensialitet til varsler står særlig sentralt i deres begrunnelser for hvorfor en ekstern løsning er å foretrekke. Flere påpeker i tillegg at endringene i arbeidsmiljøloven og den påfølgende interessen for varsling har spilt en viktig rolle for at virksomhetene ser at de er tjent med slike ordninger. Informantene våre opplever at flere virksomheter har blitt bevisst på betydningen av å ha en yringskultur og fange opp mest mulig av det som måtte finnes av uønskede hendelser og aktiviteter, både med tanke på renommé og for å beskytte seg mot økonomisk tap.

Fra virksomhetenes side kan det også være et ønske om å unngå framtidige påstander om å blande kortene eller om å bevisst unnlate å undersøke saker som er belastende for organisasjonen. At varslingsmottaket plasseres hos et advokat- eller konsulentfirma, kan gi en tillitvekkende varslingsordning og styrke tiltroen til at varsler håndteres på en måte som både ivaretar varslere, saken og den det varsles om. For store og komplekse virksomheter kan et sentralisert eksternt varslingsmottak gjøre varslingsprosessen mer oversiktlig. For små virksomheter vil fordelene med ordningen primært være en profesjonalisering av funksjonen, særlig ved hjelp av spesialkompetanse som ikke er mulig å opparbeide innad i virksomheten. Eksterne varslingsmottakere kan på sikt skaffe seg et helhetlig inntrykk av hvilke saker det varsles om på tvers av sektorer, og bygge opp spesifikk kompetanse og erfaring relatert til varslingen. Dette kan gjøres i større omfang enn interne varslingsmottakere har mulighet til, og kan bidra til bedre håndtering og økt kompetanse på hvordan man behandler varslingssaker på en god måte.

Blant virksomhetene vi har intervjuet, har enkelte forklart at de vurderte ekstern mottaker da varslingsrutiner ble innført, men valgte en intern løsning. Begrunnelsen som oppgis for dette, er blant annet at en intern modell kan gi større mulighet for læring. Andre mulige fordeler med internt varslingsmottak er at det kan oppmuntre til at kritikkverdige forhold løses på lavest mulig nivå i organisasjonen der de har oppstått, og ideelt sett tydeliggjøre at virksomheten har en yringsklima som gjør det trygt å varsle internt. At mottaker besitter virksomhets- eller sektorspesifikk kompetanse, kan også være et argument for noen organisasjoner. Disse argumentene gjør seg særlig gjeldende dersom alternativet er at eksterne leverandører erstatter interne varslingskanaler og kompetanse. Men et eksternt varslingsmottak står ikke nødvendigvis i veien for de positive sidene ved interne varslingsordninger dersom virksomheten også har intern kompetanse på varsling.

Ikke overraskende er leverandørene av den oppfatning at eksterne varslingsmottak er å foretrekke framfor interne løsninger. En framhever at det de tilbyr, er et alternativ der manglende tillit til det interne systemet eller frykt for gjengjeldelse ikke skal være barrierer for å varsle. I tillegg til anonymitet og konfidensialitet understreker infor-

mantene betydningen av seriøsitet, troverdighet og rutine. En oppsummerer fordelene med å ha et profesjonalisert mottak slik:

Vi har andre teknologiske løsninger. Og så kan vi selvfølgelig være en garanti for at en slipper habilitetsproblemer internt, fordi vi er eksterne. Men i bunn og grunn er det viktigste vi tilbyr, erfaring. Vi er vant til å håndtere mennesker som har gjort noe galt, og mennesker som ikke har gjort noe galt, men som noen sier har gjort noe galt. Vi har litt andre briller. (Ekstern varslingsmottaker)

Kostnadseffektivitet er også et argument som nevnes. En varslingstelefon krever for eksempel at noen faktisk svarer og er tilgjengelig, over tid. Å drive slike ordninger selv kan være dyrt, særlig for mindre virksomheter.

Konfidensialitet og anonymitet

Uavhengighet, konfidensialitet og systemer for anonym varsling går igjen som det de eksterne mottakerne ser som sine viktigste bidrag sammenliknet med interne løsninger. Flere påpeker at dette er avgjørende for virksomheter som faktisk ønsker å få vite om kritikkverdige forhold i egen organisasjon, da det vil bidra til at varslere som ellers ikke ville sagt fra i frykt for gjengjeldelse, likevel kan gjøre det:

Kommer det en varsling om et alvorlig forhold inn til personalavdelingen, HR-sjef, sikkerhetssjef eller hvem det er i virksomheten, og dette er delikat *nok*, så er sannsynligheten, eller faren om du vil, stor for at dette blir en snakkis internt, enten i ledelsen eller i en avdeling. I hvert fall er det såpass stor grunn til å frykte at det vil skje, at mange varsler kvier seg for å varsle internt [...] Det viktigste med å ha en ekstern mottaker er at varsler kan stole 100 prosent på oss. (Ekstern varslingsmottaker)

To av ti arbeidstakere som har vært vitne til, avdekket eller opplevd et kritikkverdig forhold, peker ut toppledelsen som de ansvarlige (Trygstad 2010). I slike saker vil terskelen for å varsle internt i organisasjonen være høyere siden den som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet, enten kan være mottaker, bli involvert i saksbehandling eller være overordnet varslingsmottakeren. Varsleren kan i slike saker ha en frykt for at varslingen vil bli møtt med gjengjeldelse eller unnlattelse. Dette gjelder særlig dersom lederen er uenig i om forholdet er kritikkverdig eller ikke. I slike tilfeller vil en ekstern varslingsordning i større grad enn en mulighet for å varsle til leders leder eller selskapets styre kunne sikre at ansatte opplever at det er trygt å varsle.

Som diskutert i kapittel 9 svarer de fleste virksomhetene som er omfattet av denne undersøkelsen, at ansatte kan varsle enten helt anonymt eller konfidensielt. De eksterne mottakerne går likevel gjerne lenger enn de interne i å *garantere* konfidensialitet i tilfeller der de kjenner varslerens identitet, slik at varsleren uansett vil forbli anonym overfor virksomheten.

En slik garanti er i prinsippet ikke mulig å gi for interne mottakere: Hvis varsleren er aidentifisert overfor en intern varslingsmottaker, men for øvrig ønsker å være anonym, vil den varselet gjelder, kunne påberope seg innsynsrett i personopplysningene tilknyttet varselet, herunder varslersens identitet (Eggen 2008:50–54; 2009:31–40). Dette følger blant annet av personopplysningsloven § 18 (2) som fastslår at den som er «registrert», har rett til å vite *hvilke* opplysninger som behandles i tilknytning til ham eller henne. Som Arbeidstilsynet påpeker i sin veileder⁴⁴ om varsling: «Den det varsles om, vil ha rett til informasjon om og innsyn i opplysninger om seg selv, noe som bare unntaksvis kan nektes». Unntakene gjelder blant annet når innsamlingen av opplysninger er et ledd i en straffesak, men dette vil ikke gjelde alle varslingssaker.⁴⁵ I virksomheter underlagt forvaltningsloven vil den det varsles om, i tillegg kunne påberope seg retten til partsinnsyn etter forvaltningsloven §§ 18 og 19 for å få innsyn i varslersens identitet (Eggen 2009:39). I en eventuell straffesak vil arbeidsgiver også kunne få vitneplikt.

Hvis varslingsmottaker er en advokat, gjelder derimot den profesjonsbestemte, kvalifiserte taushetsplikten, hjemlet i straffeloven § 144. Taushetsplikten går her foran innsynsretten og eventuell vitneplikt etter straffeprosessloven og tvisteloven, jf. straffeprosessloven § 119 (1) og tvisteloven § 22-4 (1). En advokat kan dermed i prinsippet ikke gå videre med varslersens identitet uten varslersens samtykke, selv i en rettssak. Å legge varslingsmottaket til et advokatfirma kan derfor gi en økt sikkerhet for varsleren. En av våre informanter som ikke er advokat, hevder å kunne garantere anonymitet i en rettssak, uavhengig av taushetsplikten:

Jeg går heller i fengsel, om en dommer skulle pålegge meg å oppgi hvem en anonym varslers er. Da får jeg heller ta konsekvensene av det, så får de sette meg bak lås og slå, hvis det er ønskelig fra myndighetenes side. Dette sier jeg for å understreke at seriositeten, konfidensialiteten og troverdigheten til ordningen er «make or break», være eller ikke være, i en sånn virksomhet. (Ekstern varslingsmottaker)

En annen leverandør har «løst» dette ved at informasjon om varslere ikke lagres:

Ethvert varsel fjernes senest tre måneder etter at det har kommet. [...] Så når det er slettet, så er det slettet. Da gjenstår bare den muligheten for at man i en rettssak vil kunne spørre om vi husker hvem det er. Men det er en rent subjektiv sak, så i prinsippet fjernes all informasjon hos oss senest tre måneder etter at varselet har kommet. Det er nok ett av de få stedene anonymitet *reelt* blir ivaretatt. (Ekstern varslingsmottaker)

⁴⁴ <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=92254>

⁴⁵ Anonym varsling og forholdet til personopplysningsloven droftes mer inngående i Eggen (2008, 2009) samt i Datatilsynets høringsuttalelse til FADs varslingsveileder, datert 24. mai 2007.

Denne reelle beskyttelsen av varslernes identitet ses som svært viktig av flere av de eksterne mottakerne. En av informantene forteller likevel at deres firma ikke har mulighet til å garantere konfidensialitet ved en eventuell rettsak.

Som nevnt i kapittel 3 rapporterer mange av våre informanter i virksomhetene at mulighetene til å varsle anonymt brukes lite. Alle de eksterne mottakerne melder derimot at de anonyme kanalene brukes en del, selv om omfanget varierer noe. En av de største leverandørene anslår at over halvparten av varslene er helt anonyme, mens en annen melder om at få er helt anonyme, men at mange ønsker å holde sin identitet skjult for virksomheten. En informant påpeker at «det er en del saker der det ikke er så sensitivt å oppgi identitet. Men der det er sensitivt, velger de fleste å være anonyme overfor virksomheten». Årsaken til denne variasjonen er det vanskelig å si noe om. Den tydelige forskjellen mellom eksterne og interne mottak kan derimot tenkes å ha opphav i at anonymitetsvernet som de eksterne mottakerne tilbyr, fører til at arbeidstakere som ellers ikke ville varslet, velger å gjøre det.

Vi har tidligere omtalt at flere av informantene blant virksomhetene synes at anonyme varsler kan være svært vanskelig å behandle. Flere av de eksterne mottakerne vedgår også at anonymitet kan gjøre oppfølging vanskeligere, men de ser mindre problemer med dette og mener at adgang til anonym varsling er helt nødvendig for ordningen skal fungere etter hensikten. En formulerer det slik:

Det er klart det byr på utfordringer – det er vanskeligere å kontrollere fakta, nødvendigvis. Ikke desto mindre tror jeg at verden og de som har varslet, har vist at gjengjeldelsesforbudet ikke er like effektivt som man kunne ønske seg, sånn at det å ikke ha en anonym mulighet er litt naivt. (Ekstern varslingsmottaker)

Under lovarbeidet med dagens varslingsregler ble det vurdert om det skulle lovfestes en rett til anonym varsling.⁴⁶ I Innst. O. nr. 6 (2006-2007) s. 10 heter det at varslingsreglene «ikke [er] til hinder for anonym varsling», men en lovfestet rett ble ikke sett som hensiktsmessig. Bakgrunnen for dette var blant annet at anonym varsling kan gjøre terskelen for lav og potensielt muliggjøre en negativ «angiverkultur». Som nevnt i kapittel 7 vil kritikk som meldes anonymt uten at det på noe tidspunkt blir kjent i virksomheten, også i liten grad bidra til å endre et ytringsklima preget av taushet. Ved anonym varsling blir det heller ikke mulig å ansvarliggjøre den som står bak varslingen. Dette har også sammenheng med hensynet til den det varsles om, da anonyme beskyldninger kan være ubehagelige og vanskelige å imøtegå. Arbeids- og sosialdepartementet (2005) påpeker også i høringsnotatet at dersom varsler slipper å stå fram med navn, blir også terskelen for svakt funderte, grunnløse eller trakasserende meldinger lavere. Våre informanter rapporterer like fullt om at saker der en anonym varsler åpenbart er

⁴⁶ Innst. O. nr. 6 (2006-2007) nevner dette på side 10–12. Argumenter for og imot anonym varsling er mer utførlig behandlet i arbeidsgrupperapporten *Ansattes ytringsfrihet*, side 140–143.

ute etter å sverte, er overraskende sjeldne eller forekommer knapt. Ingen av de eksterne mottakerne oppfatter at falske anklager er et problem.

Risiko for varsleren

Som vist i kapittel 9 mener flertallet av våre 40 informanter i virksomhetene, noe overraskende, at arbeidstakere som varsler, *ikke* tar en risiko for eksempel for å bli utstøtt eller miste jobben. Motsatt mener våre eksterne mottakere at å varsle innebærer risiko, og at nettopp det er en viktig grunn til å ha en nøytral mottaker. Som en av dem sier:

De er ikke i tvil om at varslere løper en risiko. Det ville være naivt å si noe annet. De gjør det. Og det koster noen av dem mye. (Ekstern varslingsmottaker)

Flere er inne på at selv varslere som er helt anonyme, løper en viss risiko ettersom de interne forholdene i en del organisasjoner er slik at ledelsen raskt kan danne seg en formening eller spekulere i hvem varsleren er. Det legges også vekt på at *oppfattet* risiko er avgjørende, reell eller ikke:

Jeg tror alle vil føle en risiko for at de skal kunne bli identifisert, eller at folk skal kunne hevne seg på dem – karrieremessig eller sosialt – på forskjellige måter. At det i hvert fall oppleves som en risiko, det tror jeg er ganske sikkert. (Ekstern varslingsmottaker)

En skulle kanskje tro at dette er fordi de eksterne mottakerne, med lang erfaring i å behandle varslings saker, selv har erfart at varslere utsettes for represalier. Slik er det imidlertid ikke: Ingen av de eksterne mottakerne vi intervjuet, har hatt saker der de kjenner til at varsleren faktisk har blitt utsatt for sanksjoner i etterkant. Dette kan naturligvis ha sammenheng med profesjonell og nøytral saksbehandling og reell anonymitet. Samtidig er det nok også et uttrykk for at de eksterne mottakerne rett og slett ikke vet:

Jeg skal ikke være for bastant – vi har ikke så stort grunnlag å uttale oss på. Noe av problemet er at vi følger jo ikke varslerne inn i virksomheten. (Ekstern varslingsmottaker)

Ingen av våre informanter – verken eksterne varslingsmottakere eller i virksomhetene – oppgir at de aktivt følger opp varslere i etterkant av saker i den hensikt å avdekke eventuell gjengjeldelse. De eksterne mottakerne har derimot erfart at varslere opplever at de tar en risiko, og flere av dem oppgir også at de i enkelte saker har ansett at muligheten for gjengjeldelse til stede, eller sett seg nødt til å understreke gjengjeldelsesforbudet i arbeidsmiljøloven overfor oppdragsgiver. Dette ses som et argument for et profesjonalisert mottak:

Varsling er, enten man liker det eller ikke, en risikosport. Og det er et av de viktigste salgsgargumentene eller fornuftsargumentene for at dette også bør opprettes med mulighet for eksternt varsling. Det mener vi er et holdbart argument, nettopp for å verne om varsler og også verne om ledelsen i virksomheten – de trenger ikke nødvendigvis utsette seg for påkjenningen med å skulle håndtere varslingssaker som gjør at de kommer i forsvarsposisjon, da er det bedre å få noen eksterne til å sitte med den utfordringen. (Eksternt varslingsmottaker)

Ett formål med eksternt varslingsmottak er altså også å sikre at mulig gjengjeldelse ikke skal være en barriere for å varsle.

12.4 Oppsummering

- Eksterne varslingsmottak drives i Norge hovedsakelig av advokat- og revisjonsfirmaer. Bakgrunnen for etableringen av dagens tilbud var ikrafttredelsen av varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven i 2007.
- De eksterne enhetenes hovedoppgave er å motta, vurdere og viderebringe varsler til de ansvarlige i virksomheten. De vil i mange tilfeller også tilby rådgivning, saksbehandling og gransking av varslersaker. Ordningene varierer med leverandør og kundens ønsker og kan spenne fra en ren mottakstjeneste til full outsourcing av arbeidet med å utarbeide varslingsrutiner, ta imot varsler og følge opp saker.
- Eksterne varslingsmottak benyttes av flere store virksomheter i både privat og offentlig sektor. Utbredelsen er likevel begrenset: Blant arbeidstakere som kjente til varslingsrutinene i sin virksomhet, oppga 6 prosent at de kunne varsle til eksterne varslingsmottak (2010).
- Varslingsmottakenes hovedfunksjon er å fungere som en sikkerhetsventil og et supplement til virksomhetsinterne varslingsordninger. For varsleren vil en eksternt kanal, ideelt sett, være en garanti for at varslingsmottaker er uavhengig og seriøs og vil ivareta krav til fortrolighet på en tillitvekkende måte.
- I likhet med virksomhetene som har opprettet interne varslerenheter, får ikke de eksterne mottakene inn et stort antall saker. Like fullt rapporterer alle informantene at arbeidstakere – og tredjeparter, der det er mulig – benytter seg av ordningene. Varslere benytter seg også av muligheten til å henvende seg anonymt eller under løfte om konfidensialitet.

- Hensynet til varsleren står i sentrum for argumentene som trekkes fram til fordel for en ekstern modell, både av virksomhetene som kjøper tjenestene, og av leverandørene:
 - Eksterne varslingsmottak vil kunne sikre anonymitet og fortrolighet bedre enn interne løsninger. De tilbyr gjerne full anonymitet og IT-løsninger som gjør at varsleren ikke kan spores.
 - Eksterne varslingsmottakere kan gå lenger enn interne mottakere i å garantere *konfidensialitet i tilfeller der de kjenner varslereens identitet, slik at varsleren vil forbli anonym overfor virksomheten.*
 - En ekstern varslingsenhet vil kunne gi økt tillit til at varselet blir håndtert av personer uten tette bånd til virksomheten, som har rutine og en profesjonell interesse av å ivareta varsleren på best mulig måte.
 - Det kan oppfattes som risikofylt å varsle, og muligheten til å benytte et eksternt mottak er ment å sikre at mulig gjengjeldelse ikke skal være en barriere for å varsle.

Kapittel 13 Om loven

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hva våre informanter mener om arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser; er det elementer der som er uklare, unødvendige? Bør noen av bestemmelsene endres? Spørsmål knyttet til lovbestemmelsene inngikk også i spørreundersøkelsen fra 2010. I dette kapitlet ser vi derfor nærmere også på disse svarene. Vi diskuterer følgende spørsmål:

- Hvor godt kjent er arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser?
- Er det noe i bestemmelsene som bør endres?
- Har varslerbestemmelsene gjort det tryggere og enklere å varsle?

13.1 Kjennskap til lovbestemmelsene

Vi har spurt våre informanter, både varslingsmottakere i virksomhetene, andre ledere, tillitsvalgte og verneombud, om hvor godt de kjenner lovbestemmelsene. «Jeg kjenner dem ganske godt», er et svar som går igjen. De som svarer at de ikke har inngående kunnskap om lovbestemmelsene, svarer gjerne at «Jeg vet hvor jeg skal lete». Spørsmål som berører kunnskap, er vanskelige både å stille og besvare. Det vil alltid være en fare for at jo mer man vet, jo mer kritisk er man til dybden i egen kunnskap. Samtidig er det en fare for at en viss andel overdriver omfanget av sin egen kunnskap. I spørreundersøkelsen fra 2010 spurte vi om følgende:

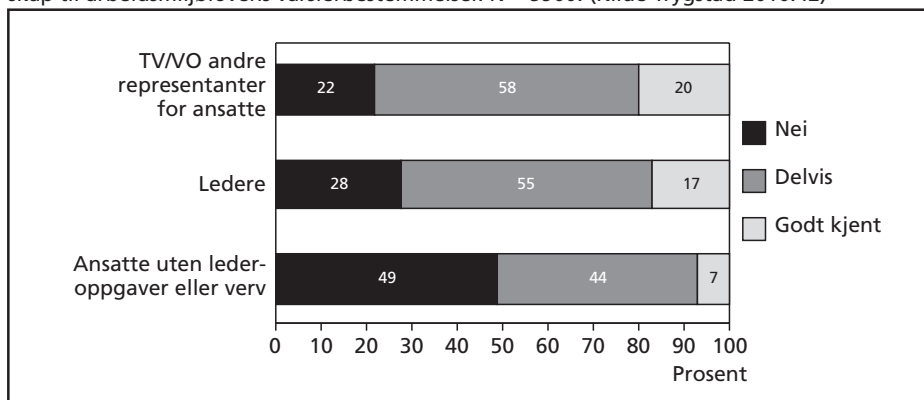
«De nye bestemmelsene i loven presiserer at arbeidstakere har rett til å varsle for-svarlig om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (§ 2-4), at varslere skal vernes mot gjengjeldelse etter varsling (§ 2-5), og at virksomheter oppfordres til å utvikle prosedyrer for håndtering av varsling (§ 3-6). Kjenner du til disse reglene?»⁴⁷

Dersom vi ser på hele utvalget under ett, svarte 42 prosent at de ikke var kjent med bestemmelsene før de fikk dem presentert, 48 prosent svarte at de kjente delvis til dem, mens 10 prosent svarte at de kjente bestemmelsene godt. I analysene fant vi signifikante forskjeller mellom sektorer. Mens 47 prosent av respondentene i privat sektor svarte at

⁴⁷ Spørsmålet er hentet fra Matthiesen et al. (2008).

de ikke var kjent med bestemmelsene før de fikk dem presentert, var den tilsvarende andelen i statlig sektor 34 prosent. Kjennskap til varslerbestemmelsene var også koblet til organisatorisk rolle, noe som framgår av figur 13.1.

Figur 13.1 Ansatte, tillitsvalgte, verneombud (el. andre repr. for de ansatte) og ledere kjennskap til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser. N = 5900. (Kilde Trygstad 2010:42)



Arbeidstakere uten lederoppgaver eller tillitsverv hadde minst kjennskap til varslerbestemmelsene i 2010. En knapp halvpart svarte at de ikke kjente til disse, mens drøyt fire av ti var delvis kjent med dem. Hvis vi legger sammen dem som var godt kjent, og dem som kjente bestemmelsene til en viss grad, får vi en drøy halvpart blant arbeidstakere uten verv eller lederoppgaver. Når det gjelder ledere, svarer 28 prosent at de ikke hadde kjennskap til bestemmelsene før de fikk dem presentert. Denne andelen var noe høyere enn blant tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte, der 22 prosent svarte det samme.

Vi undersøkte også kjennskapen til varslerbestemmelsene blant toppledere og ledere med overordnet lønns- og personalansvar ut fra sektortilhørighet. Andelen som har svart at de har god kjennskap til bestemmelsene, varierer i stor grad:

- Privat sektor: 18 prosent har god kjennskap, 23 prosent har ikke kjennskap.
- Statlig sektor: 36 prosent har god kjennskap, 2 prosent har ikke kjennskap.
- Fristilte offentlige selskaper: 45 prosent har god kjennskap, 7 prosent ikke kjennskap.
- Kommunal sektor: 58 prosent god kjennskap, ingen svarer at de ikke har kjennskap.

Dersom vi undersøker sammenhengen mellom respondentenes kjennskap til loven og om de er kjent med at virksomheten har varslingsrutiner, framgår det et interessant, men kanskje ikke overraskende mønster. De som har kjennskap til loven, vil også i signifikant større grad svare at de har varslingsrutiner der de jobber, og motsatt. Dette tyder på at det å utvikle rutiner skaper oppmerksomhet om lovens innhold, noe som

er med på å høyne ansattes kunnskap om at de eksempelvis er gitt en rett til å varsle. Det kan selvsagt også være at det å ha kunnskap til lovbestemmelsene er avgjørende for utvikling av rutiner.

Man skal alltid være forsiktig med å sammenlikne svar fra ulike undersøkelser med forskjellig utvalg for å si noe om utviklingen over tid. Like fullt viste resultatene fra 2010 at kjennskapen til lovbestemmelsene ikke hadde økt særlig fra 2008, da Mattiesen og medforfattere stilte et tilsvarende spørsmål. I den undersøkelsen svarte om lag fire av ti arbeidstakere at de var kjent med de nye varslerbestemmelsene, mens 7 prosent svarte at de kjente dem godt. Hvordan fordelingen ville vært i dag, har vi ikke svar på. Det er flere av våre informanter i virksomhetene som er litt usikre på hvor godt kjent arbeidstakere er med varslingsreglene. Det er likevel flere som mener at de aller fleste arbeidstakere vil vite hvordan de skal finne ut av både bestemmelsene og varslingsrutinene ved behov.

Blant de eksterne varslingsmottakerne er inntrykket at kunnskapsnivået i virksomhetene varierer sterkt. To informanter mener at det er de store virksomhetene, som har HR-, personal- eller compliance-avdelinger, som kjenner regelverket godt. En annen beskriver store forskjeller:

Jeg har hatt mange oppdragsgivere der jeg er imponert over hvor grundig de har satt seg inn i regelverket. De har gjort forberedelser, deltatt på kurs, snakket med andre bedrifter som har varslingsordninger, og de har kanskje erfart varslingssaker på kroppen. [...] Og så er det eksempler på det motsatte, hvor man ikke egentlig vet så mye om hva det er.

13.2 Synspunkter på loven

Har ingen forslag til endring. Synes reglene er gode nok. Utfordringen er å gjennomføre undersøkelser og ivareta de involverte. Og ikke minst hva er et varsel. Lover mot gjengjeldelse, de inntreffer jo først når det er et varsel. Tror bestemmelsene slik de er i dag – også § 3-6 er grei nok. (Varslingsmottaker, privat sektor)

Loven fungerer ikke uten etterlevelse, men det har nok vært viktig blant annet å lofeste omvendt bevisbyrde [for at gjengjeldelse har funnet sted]. Arbeidsgivere er oppmerksomme på regelverket, og det blir vanskeligere å ikke etterleve lovverket. At intern varsling alltid er lovlig, er viktig. Reglene fungerer. Sett opp mot vårt system: En kan innvende at vi kanskje burde hatt flere saker, men det kan også bety at systemet vårt fungerer. Vi er plan B. (Varslingsmottaker, offentlig sektor)

Det er få av våre informanter som har klare meninger om at loven bør endres, og – i forlengelsen av dette – konkrete forslag om *hvordan*. Det kan se ut til at de fleste mener bestemmelsene, slik de er formulert i arbeidsmiljøloven, er «greie nok».

De eksterne varslingsmottakerne har flere synspunkter på lovbestemmelsene. Men også blant disse er hovedinntrykket at dagens lovverk fungerer relativt bra: «Min oppfatning er at loven er tydelig», uttaler en av informantene. I den grad dagens regelverk oppleves å ha mangler, handler dette gjerne om anonymitet og vernet mot gjengjeldelse:

Det som er krevende, og spesielt i offentlig sektor, er anonymitetsproblematikken. Dette at arbeidsgiver ikke kan love deg anonymitet. Gitt at saken går videre og inn mot rettssystemer og advokat kobles på, så har personen det er varslet om, i offentlig sektor, i henhold til forvaltningsloven, rett på å vite hvem som har kommet med informasjonen. Så er det klart, de to hensynene der er ikke lett å koble. (Ekstern varslingsmottaker)

Det beste ville jo være om en kunne varsle uten å være anonym. Og da er nok varslervernet fortsatt. Det kunne vært styrket. Den lovendringen som kom i 2007, går ikke langt nok når det gjelder å ivareta varslers interesser. Varslers posisjon bør gis ytterligere vern – større beskyttelse, kort og godt – hvis det skal bli aktuelt med noen endringer i lovverket. Der nok fortsatt enkelt for virksomheter å vri seg unna, hvis de ønsker det. (Ekstern varslingsmottaker)

Rettspraksisen nevnes også som et problem:

Det jeg har opplevd at har ødelagt en del av varsleregimet, er rettssakene som har vært de siste fem årene. Fire av fem saker blir personalsaker og ikke varslersaker, og hvor personen som varslet, i de fleste tilfeller taper. (Leder)

Enkelte mener også at virksomhetene i større grad bør oppmuntre til og belønne varsling. Én informant nevner bestemmelsene i Dodd-Frank Act⁴⁸, som ble innført i USA i 2011. Disse gir varslere som tipser United States Securities and Exchange Commission (SEC), rett til en belønning tilsvarende 10–30 prosent av beløpet som tilsynet kan kreve inn på bakgrunn av varselet, forutsatt at dette overstiger én million dollar. Informanten bemerker at denne loven nok går mye lenger enn hva norsk klima tilsier at er mulig, «men at man kan nærme seg og i langt større grad synliggjøre – og få en slags symbolordning på at varsling er ønskelig, det tror jeg kunne vært mulig å få til». Informantene påpeker like fullt at god implementering av varslingsrutiner og etterfølgelse av dagens lovverk er mer avgjørende enn eventuelle endringer i loven. Virksomhetenes egne rutiner oppleves som det avgjørende: «På mange måter tror jeg vi forholder oss mer til de enkelte retningslinjene opp

⁴⁸ Section 922, Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Se PwC (2011) A Closer Look: The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act for en analyse av bestemmelsene.

mot hver kunde, enn å sitte og lese loven», uttaler en av de eksterne mottakerne. En annen sier:

Egentlig så ser jeg ikke at løsningen er på den juridiske siden. Løsningen er i bedriftskulturen og ledelsens evne og vilje til å håndtere kritikkverdige forhold. (Ekstern varslingsmottaker)

Behovet for diskusjoner og klarere grenser

Flere av våre informanter trekker fram at det er et behov for å gjøre arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser bedre kjent på den enkelte arbeidsplass. Det er gjerne spørsmål knyttet til hva som er kritikkverdige forhold, som våre informanter mener bør diskuteres og presiseres i virksomhetene. Det er ingen som påpeker at dette burde vært mer eksplisitt definert i loven, men det er eksemplifiseringer og operasjoniseringer lokalt som altså framheves som viktig. En sier det slik:

Det bør diskuteres, altså hva som er kritikkverdig i den enkelte virksomhet. Og så er det dette med grenseoppgangen mellom avvik, det å si fra, og kritikkverdige forhold. (Verneombud, offentlig sektor)

Som omtalt i kapittel 11 er det flere som trekker fram behovet for å klargjøre grenseoppganger mellom på den ene siden kritikkverdige forhold (som trakassering) og på den andre siden personalpolitiske konflikter, der ansatte kan føle seg urettferdig behandlet uten at det nødvendigvis er snakk om trakassering. Det kan også være tilfeller der arbeidstakere misforstår eller misbruker lovverket. I forlengelsen av dette vises det til at det varsles mye om urett begått mot egen person, noe som i flere virksomheter er definert utenfor varslerordningen. Slike grenseoppganger er viktige og særlig i de tilfeller der det er snakk om ekstern varsling. De er likevel ikke alltid enkle å trekke. Arntzen de Besche (2013) påpeker i sin evaluering av varslingsreglene at:

«Rene personalkonflikter synes etter forarbeidene å mangle den nødvendige allmenne interessen. [...] Samtidig er det fremhevet at allmennhetens interesse i det som tidligere ble sett på som rene bedriftsinterne forhold øker med voksende brukerorientering og kundekrav» (ibid.:29).

Hva som er i allmennhetens interesse, er ikke alltid like klart og entydig. Derfor er diskusjoner om dette viktige. Det er også i den forbindelse grunn til å understreke at arbeidstakere uansett har en yringsrett i tråd med Grunnloven § 100.

Videre påpeker våre informanter at grensen mellom hva som er akseptabelt og uakseptabelt, kan være uklar. Når er en tjeneste «god nok», og når er den «kritikkverdig»? I kapittel 11 omtalte vi gresnedragningen mellom faglig uenighet og faglig uforsvarlighet. Der refererte vi blant annet til tillitsvalgte som mener at brudd på

opplæringsloven bør være del av virksomhetens varslingsplakat. En annen tillitsvalgt framhever at arbeidstakere som står overfor et antatt kritikkverdig forhold, må være åpen for at en sak kan ha flere sider, og at et viktig vurderingskriterium er om det kritikkverdige inneholder et element av «overlegg», eller om det snarere er snakk om uhell eller enkeltstående feil.

Det er også informanter som framhever at det er et klart behov for at ledere på ulike nivåer diskuterer hvordan varslersaker bør håndteres. Det gjelder for eksempel varslere som ikke får informasjon om hvordan saken håndteres, opplever å bli sanksjonert eller at saker rett og slett ikke tas tak i. Som flere er opptatt av: Det hjelper ikke å ha lovbestemmelser eller rutiner på arbeidsplassen dersom de ikke følges opp i det daglige. Blant informantene er det også noen få som mener at utarbeiding av varslingsrutiner i henhold til arbeidsmiljøloven § 3-6 bør bli obligatorisk for alle virksomheter. Dette begrunnes blant annet med at det er viktig for arbeidstakerne å få vite hvordan de skal gå fram, og hvordan saken vil bli behandlet. Dette kan bidra til større forutsigbarhet. Utover dette er det få konkrete synspunkter på lovbestemmelsene i vårt materiale.

13.3 Har det blitt tryggere og enklere å varsle?

Noen få av våre informanter mener at varslerbestemmelsene ikke har hatt noen betydning. Men majoriteten mener at varslerbestemmelsene har hatt en positiv betydning for arbeidstakere som varsler:

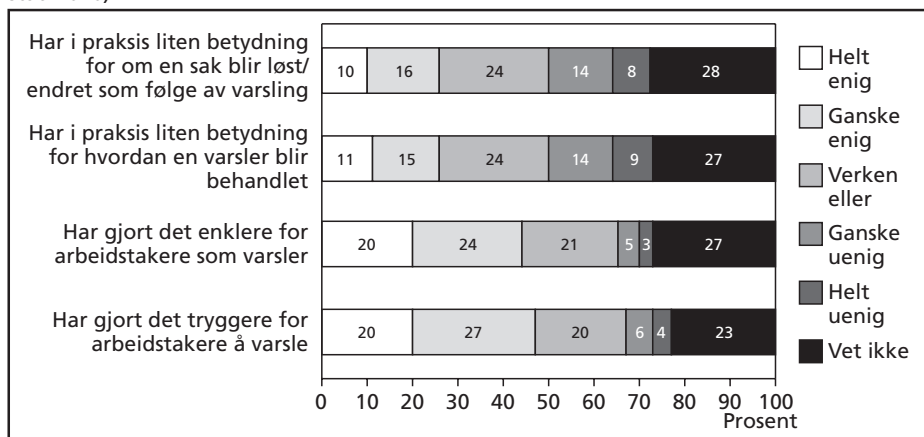
Jeg mener at de har gjort det både enklere og tryggere – blant annet på grunn av anonymitet. Det har vært det viktigste for oss med endringen av systemet, og det er gjort i håp om at man fanger opp varsler når muligheten er der. En oppfatter at det [varsling] er noe som man må ta på alvor og legge til rette for. Loven har sånn sett gjort det både enklere og tryggere, selv om en kanskje får et annet inntrykk av sakene i media de siste årene. (Varslingsmottaker, privat sektor)

I surveyen vi gjennomførte i 2010, ble det stilt spørsmål til ledere, tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte om arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser har hatt noen betydning i virksomhetene. Vi stilte blant annet spørsmål om hvorvidt loven hadde gjort det enklere og tryggere å varsle. I figur 13.2 ser vi hvordan utvalget fordeler seg.

Som det framgår av tallene i figur 13.2, var det en relativt stor andel av ledere, tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte som har svart «vet ikke». Dernest er det også forholdsvis store andeler som ikke har gjort seg opp noen bestemt mening. Når det gjelder de to øverste påstandene, er det nesten like mange som er «helt eller ganske enig» som «ganske eller helt uenig», selv om det er noen flere

i førstnevnte gruppe. Det er flere som er helt eller ganske enig i at lovbestemmelsene har gjort det enklere for arbeidstakere som varsler (44 prosent), og at de har bidratt til å gjøre det tryggere for arbeidstakere som varsler (47 prosent).

Figur 13.2 Lovbestemmelsenes betydning for arbeidstakere som varsler. N =1410. (Kilde Trygstad 2010)

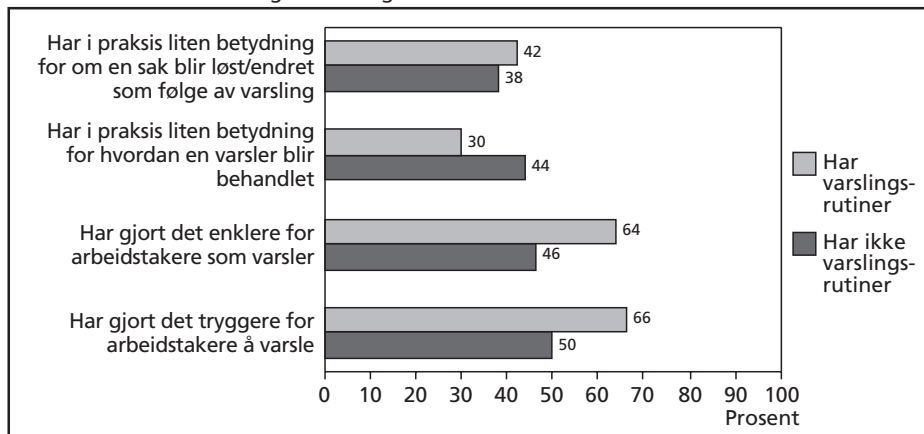


Det er ikke signifikante forskjeller i hvordan ledere på den ene siden og tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte på den andre siden vurderer påstandene i figur 13.2. Det er heller ikke nevneverdige forskjeller knyttet til hvor respondentene jobber. Derimot har erfaring med varslersaker en viss betydning, særlig blant ledere. De lederne som har vært i befatning med varslersaker de siste tolv månedene, er noe mindre tilbøyelig til å mene at varslerbestemmelsene har gjort det henholdsvis enklere (52 versus 41 prosent) og tryggere (57 versus 40 prosent) å varsle. Vi finner ikke tilsvarende forskjeller for tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte.

Videre er det en klar tendens til at de som har varslingsrutiner, også i større grad har svart at det har blitt henholdsvis enklere og tryggere å varsle.

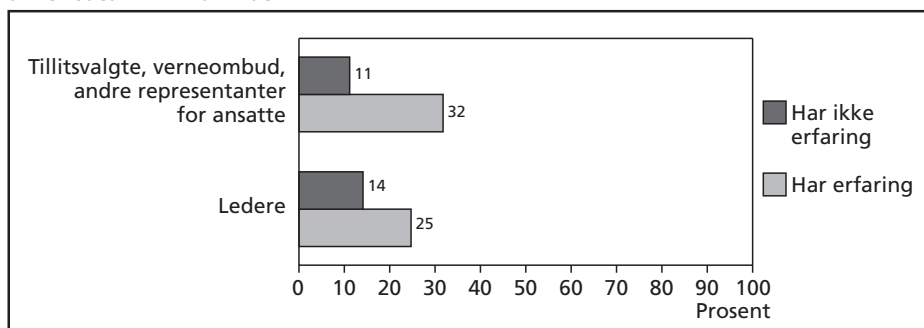
Ledere, tillitsvalgte, verneombud eller andre representanter for de ansatte som jobber i virksomheter med skriftlige varslingsrutiner, var mer tilbøyelig til å svare at varslerbestemmelsene har gjort det tryggere og enklere å varsle. Samtidig er det en mindre andel som sa seg helt eller delvis enig i at bestemmelsene har liten betydning for hvordan en varslersak løses i praksis. Derimot er det ingen klar sammenheng når det gjelder lovens betydning for om en sak blir løst eller endret som følge av varsling.

Figur 13.3 Sammenheng mellom syn på lovbestemmelser og varslingsrutiner på arbeidsplassen. Andel som har svart helt og delvis enig. Lavest n = 497.



Vi spurte også om varslerbestemmelsene har ført til at interne arbeidsmiljøspørsmål ble håndtert annerledes sammenliknet med tidligere. Igjen er det ledere, tillitsvalgte, verneombud og andre representanter for de ansatte som svarer. Ser vi hele utvalget under ett, svarte 20 prosent ja, 35 prosent nei, mens 45 prosent svarte vet ikke. Den store vet ikke-andelen kan delvis forklares med at majoriteten i utvalget ikke har vært i direkte befattning med varslersaker. Her er det ingen forskjeller mellom toppledere og dem med tillitsverv. 17 prosent svarte at håndteringen er endret. I figur 13.4 ser vi at andelen som svarte at praksis er endret, er langt høyere blant dem som har erfaring med denne type saker. Det kan tyde på at ikke bare lovbestemmelsene, men faktisk håndtering av varsler er med på å forklare endringen.

Figur 13.4 Andel som svarer at lovbestemmelsene har ført til at arbeidsmiljøspørsmål løses annerledes. N =1410. Kilde:



De som svarte at praksis for å håndtere arbeidsmiljøspørsmål er endret etter at de nye lovbestemmelsene kom på plass, fikk et åpent oppfølgingsspørsmål om hvordan. En

systematisering av de ulike svarene (195 av totalt 277) resulterte i seks grupper.⁴⁹ I den største gruppa (20 prosent) var de som svarte at saker ble fanget raskere opp grunnet nye rutiner og mer formalisering.⁵⁰ I den nest største gruppa (17 prosent) plasserte vi dem som svarte at det har blitt enklere og tryggere å varsle. Dernest fulgte dem som oppga at håndteringen av interne arbeidsmiljøproblemer var blitt mer åpen (11 prosent). I den fjerde gruppa plasserte vi dem som svarte at verneombudstjenesten er styrket (3 prosent), mens en like stor andel svarte at åpningen for å varsle anonymt er en konsekvens av endringene. Samlet tyder svarene på at varslerbestemmelsene har ført til bedre håndtering av arbeidsmiljø saker.

En mindre andel svarte imidlertid at håndteringen var endret til det verre eller uendret. Her er ett eksempel:

På papiret har det blitt lettere å varsle, men fremdeles er det et karrieremessig selvmord å varsle eller å bistå varslere. (Tillitsvalgt)

I våre intervjuer med de 40 varslingsmottakerne er det flere som er bekymret fordi varslingsaktiviteten er *lav*. De frykter også underrapportering og at mange unnlater å varsle på grunn av frykt for represalier, og at de varsler som faktisk kommer, kun er toppen av isfjellet.

Tror ikke at vi har full oversikt. Ingen idé egentlig – en kan jo se for seg et isfjell der 10 prosent er over vannflaten, og 90 prosent aldri blir tatt opp – men håper vi får opp det aller meste om vesentlige forhold. De kommer gjerne inn etter en del tid. Selvfølgelig er det da nærliggende å tro at det finnes flere slike saker. Men vi mener at vi gjennom etikkarbeidet har lyktes i å få mer varsling og færre saker som bare blir liggende. (Varslingsmottaker, privat sektor)

13.4 Reaksjoner gitt av Arbeidstilsynet

Våre analyser basert på surveymaterialet viste en klar sammenheng mellom varslingsrutiner og hvordan varslingsprosessen foregår; de som har varslingsrutiner på arbeidsplassen, varsler mer, de oppnår høyere varslingseffektivitet, og de risikerer i mindre grad sanksjoner. Det er også en klar sammenheng mellom varslingsrutiner og kjennskap til loven, og det er en klar tendens til at de som har varslingsrutiner på arbeidsplassen, svarer at det har blitt enklere og tryggere å varsle. Disse funnene underbygger vår anta-

⁴⁹ Det er for øvrig en del som bare har skrevet «fint» eller «OK», og også en del som har unnlatt å benytte seg av den åpne kategorien.

⁵⁰ Følgende tekst bygger på Trygstad 2010, s. 94.

kelse om at varslingsrutiner faktisk har betydning. Som tidligere omtalt (se blant annet kapittel 3) er ikke lovens bestemmelser om varslingsrutiner (§ 3-6 i arbeidsmiljøloven) et absolutt krav, men skal innføres «... dersom forholdene i virksomheten tilsier det». Vi har i forbindelse med tidligere forskningsprosjekter reist spørsmålet: «Hva betyr egentlig dette, og hvem skal avgjøre når en virksomhet trenger rutiner eller ikke?» (Se Skivenes & Trygstad 2007; Lewis & Trygstad 2009.)

Hvor ofte tilsyn fra Arbeidstilsynet undersøker forekomsten av og innholdet i en virksomhets varslingsrutiner, har vi ikke informasjon om. Antall pålegg gitt for brudd på § 3-6 antyder at dette trolig skjer ganske sjelden. Til det er antall varslede pålegg trolig for få, siden vi vet at det fortsatt er en del virksomheter som ikke har varslingsrutiner på plass, men som nok burde ha hatt det. I perioden fra 2007 til og med 2012 ble det gitt følgende antall reaksjoner fra Arbeidstilsynet på dette området:

Tabell 13.1 Antall reaksjoner med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 3-6, 2007-2012 - Plikt til å legge forholdene til rette for varsling.

Tilsynsdato	Antall reaksjoner
2012	33
2011	41
2010	51
2009	36
2008	134
2007	52
Sum	347

Kilde: Arbeidstilsynet 2013.

Med unntak av 2008 ligger antall pålegg, eller reaksjoner som det vises til i tabell 13.1, etter at lovbestemmelsen trådte i kraft, på mellom 33 og 52. Arbeidstilsynet hadde i 2008 en forsterket innsats for å sjekke om arbeidsgiver hadde utarbeidet rutiner for varsling og gjort disse kjent blant ansatte. Det er forklaringen på det høye antallet reaksjoner det året. Tanken var at bestemmelsene skulle få virke en stund før det ble satt i gang kontroll med etterlevelsen.

Gjennom påleggene kan en si noe om hvilke momenter Arbeidstilsynet vektlegger i vurderingen av om en virksomhet må utarbeide varslingsrutiner. I noen av tilsynsrapportene vises det til objektive trekk ved virksomheten som eksempelvis størrelse, som her:

Virksomheten er av en slik art og størrelse at forholdene tilsier at rutine/tilrettelegging for intern varsling må utarbeides.

I en annen tilsynsrapport påpekes det at virksomheten har omtalt varsling i de personalpolitiske retningslinjene, og at det der framgår at:

Den tilsette skal så fort ein får kjennskap til noko uregelmessig, gje melding om dette til overordna. Om det er ynskjeleg, kan tillitsvald, verneombod eller AMU kontaktast. Alle har eit sjølvstendig ansvar for å ta opp med overordna tilhøve ein får kjennskap til på arbeidsplassen, og som ikkje er i samsvar med kommunen sine etiske retningslinjer. (Tilsynsrapport – Arbeidstilsynet)

Det interessante i denne tilsynsrapporten er at det som omhandler varsling i personalhåndboka, *ikke* tilfredsstillende kravene til en rutine sett fra Arbeidstilsynets ståsted. Her lyder pålegget slik:

XX må utarbeide en skriftlig rutine for varsling som beskriver hvordan slike forhold skal håndteres, og hvordan berørte arbeidstakere følges opp. Virksomheten må sørge for at alle arbeidstakere er kjent med rutinen.

Hjemmel: arbeidsmiljøloven § 3-6 og internkontrollforskriften §§ 5, 2. ledd nr. 7 og nr 2.

Pålegget anses som oppfylt når Arbeidstilsynet har fått tilsendt:

- kopi av rutinen. skriftlig tilbakemelding om hvordan informasjonstiltak er gjennomført.
- skriftlig tilbakemelding om hvordan vernetjenesten har fått anledning til å medvirke i utforming av rutinen.»

Nærmere informasjon om hva en tilfredsstillende rutine faktisk *skal* inneholde, kan vi ikke lese ut av tilsynsrapporten, men Arbeidstilsynet påpeker at den blant annet skal omhandle hvordan berørte arbeidstakere skal følges opp. Det er imidlertid tilsynsrapporter som i liten grad begrunner pålegg hjemlet i § 3-6, utover at virksomheten mangler en skriftlig varslingsrutine. Her er ett eksempel (se neste side):

Rutiner for varsling

Det må utarbeides rutiner for intern varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Rutinene må implementeres og gjøres kjent ved samtlige avdelinger

Hjemmel: Arbeidsmiljøloven § 3-6.

Begrunnelse: Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Foreslått frist for gjennomføring: xx.xx.xx

Vilkår for at pålegget kan anses oppfylt: Det må dokumenteres at rutiner er utarbeidet, herunder opplysninger om hvordan rutinene skal bekjentgjøres og iverksettes. Kopi av rutinene oversendes til Arbeidstilsynet innen fristen.

I denne tilsynsrapporten går man ikke inn i punktet «... dersom forholdene i virksomheten tilsier det», noe som går igjen i flere rapporter. Det varierer også om det i tilsynsrapportene er krav om at rutinene skal gjøres kjent for de ansatte. I en tilsynsrapport heter det for eksempel at: «Pålegget anses oppfylt når Arbeidstilsynet har fått tilsendt kopi av rutinen.» Det er også ulik praksis med hensyn til om det står hvem som skal være med på å utvikle rutinene. I noen tilsynsrapporter er dette ikke omtalt, mens i andre står det for eksempel: «Utarbeidelsen av rutine og tiltak skal skje i samarbeid med verneombud/ansattes representant.»

Gjennomgangen av et beskjedent antall (fem stykker) tilsynsrapporter viser at det er ulik praksis både med hensyn til begrunnelsene for at pålegg med hjemmel i § 3-6 gis, og også hvordan forholdene skal utbedres.

13.5 Oppsummering

- Få av våre informanter svarer at de kjenner lovbestemmelsene godt, men den store majoriteten har kjennskap til dem, og alle vet hvor de skal lete for å øke sin kunnskap.
- Undersøkelsen i 2010 viste at ledere i offentlig sektor hadde klart bedre kjennskap til varslerbestemmelsene enn ledere i privat sektor.
 - De som kjenner lovbestemmelsene godt, vil også i større grad enn andre svare at de har varslingsrutiner på arbeidsplassen.
- Majoriteten av våre informanter mener varslerbestemmelsene er «greie nok», men noen påpeker at loven burde sikre varslere anonymitet og gi et enda bedre vern mot gjengjeldelse.
- Informantene mener at det er behov for å diskutere og presisere arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser lokalt i virksomhetene:
 - Det vises blant annet til behovet for å klargjøre grenseoppgangen mellom trakassering og personalpolitiske konflikter og mellom faglig uenighet og kritikkverdige tjenester.
- I undersøkelsen fra 2010 svarer 44 prosent av ledere, tillitsvalgte og verneombud at varslerbestemmelsene har gjort det enklere å varsle, og 47 prosent mener det har blitt tryggere, men:
 - ledere som har vært involvert i varslersaker, svarer i noe mindre grad enn andre at det har blitt henholdsvis enklere og tryggere å varsle
 - Ledere, tillitsvalgte og verneombud som har varslingsrutiner der de arbeider, svarer i større grad enn andre at det har blitt tryggere og enklere å varsle.
- Flere av våre informanter frykter at det er en underrapportering av kritikkverdige forhold:
 - En grunn som trekkes fram, er frykt for represalier.
- I perioden 2007 til 2012 har Arbeidstilsynet samlet gitt 347 reaksjoner for manglende varslingsrutiner.

Del III

Tilsynsmyndighetenes og fylkesmannsembetets erfaringer

Det å varsle tilsynsmyndighetene eller andre offentlige myndigheter vil falle innenfor begrepet forsvarlig varsling. Dette er presisert i arbeidsmiljølovens § 2-4, og det legges til grunn at tilsynsorganene vil være i stand til å «sile ut» useriøse henvendelser eller behandle disse på en forsvarlig måte. Like fullt viser vår undersøkelse at varsling til tilsynene og fylkesmenn er lite utbredt. Dette er et funn som støtter eksisterende forskning om at varslere følger linjen. Det er sjelden at arbeidstakere varsler utenfor organisasjonsgrensen. Det er gråsoner i tilsynenes grensedragning mellom varsling og andre meldinger, og hvordan dette løses, vil være avgjørende for å få sammenliknbare tall for antall varslingssaker som faktisk behandles av tilsynene. Informasjon til varslere kan gjøres både bedre tilgjengelig og enklere. Tilsynene har god kompetanse på å håndtere kritikkverdige forhold. De er godt trent i å skille mellom kritikkverdige forhold som bør håndteres som varslingssaker, og forhold som kan håndteres på andre måter. Vi vet fra varslerforskningen at måten varsling håndteres på, og måten en varsler blir møtt på, ofte er avgjørende for både sakens utfall og den som varsler. Hvis det er slik at de vanskelige varslersakene kommer til et tilsyn, så kan den spisskompetanse de besitter, gjøre at utfallet av disse varslersakene blir bedre. Avslutningsvis i del III presenterer vi en medieanalyse der vi går gjennom utvalgte saker i perioden 2007 til 2013.

Kapittel 14 Praksis og erfaringer med varslersaker

I dette kapittelet presenteres en kartlegging av arbeidstakeres varsling av kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass, jf. arbeidsmiljøloven § 2-4, der varselet er gitt til Arbeidstilsynet, Petroleumsstilsynet, Økokrim, Finanstilsynet, Finansklagenemnda, Miljødirektoratet og fylkesmennene.

Fra varslerforskningen vet vi at norske arbeidstakere i hovedsak varsler internt på arbeidsplassen, og at denne framgangsmåten har stor legitimitet blant arbeidstakere (Skivenes & Trygstad 2006, 2012). Det finnes lite systematisert kunnskap om hvorvidt tilsynsmyndighetene og fylkesmennene mottar varslingssaker. Følgelig er det også liten kunnskap om type saker de eventuelt mottar, og hvordan saksbehandlingen og tilbakemeldingene til virksomhetene foregår.

14.1 Framgangsmåte

Det som kjennetegner tilsynsmyndighetene, er at de selv er pådrivere for å drive tilsyns- og kontrollvirksomhet. De bruker virkemidler som revisjoner og andre tiltak som samarbeid, dialog og opplæring av virksomheter innenfor sin sektor. Alle de fem tilsynene som er omfattet av denne rapporten, har egne regelverk som de har ansvar for å følge opp etterlevelsen av. De har som et ledd i dette myndighet til å gi pålegg som virksomhetene må følge opp, eksempelvis når Arbeidstilsynet gir pålegg om utbedringer, eller når de pålegger en virksomhet å stenge for en periode. Tilsynene prioriterer også å føre tilsyn med de virksomheter eller områder hvor risikoen er størst.

For å få kunnskap om fylkesmennene og tilsynenes rolle og funksjon er det hentet inn tall og fakta omkring varslingsprosesser og utfall av varslersaker i fem tilsynsenheter, Finansklagenemnda og fire fylkesmannsembeter (avgrenset til barnevernsaker). Vi har intervjuet nøkkelinformanter i hver enhet for å få detaljert informasjon om saksbehandlingspraksis, hvilke prosedyrer de bruker, og hva som oppfattes som hovedutfordringene når det gjelder varslingssaker. Vi har også spurt om informantenes synspunkter på dagens varslerbestemmelser: Hva fungerer godt og mindre godt sett fra deres ståsted, hvordan vurderer de ulike grupper kunnskap om varslerbestemmelsene,

og hvem er det som bruker tilsynene som varslingsinstans. Videre undersøkes det om tilsynene er tilgjengelige for varslere, og om det er laget ordninger for å ivareta varsleren samt den/dem det varsles om.

Dette er i all hovedsak en eksplorativ kartleggingsstudie som vil gi et oversiktsbilde over varsling til fem sentrale, men tematisk vidt forskjellige tilsyn samt i Fylkesmannens funksjon som varslingsmottakere på barnevernområdet. I tillegg har vi inkludert Finansklagenemnda etter henvisning fra Finanstilsynet. Det betyr at vi samlet har med ti instanser i undersøkelsen, noe som danner et grunnlag for å få fram en god oversikt over tilsynspraksis i forbindelse med noen typer varslingssaker i Norge. Det innebærer også at vi får noen kvalifiserte synspunkter på mulige forbedringspunkter i dagens lovverk.

Datagrunnlaget er telefonintervjuer, dokumenter og retningslinjer. Materialet er innhentet i to perioder: mars–mai 2013 og september–november 2013. Vi har til sammen fått informasjon fra tolv ulike personer. Intervjuguidene finnes på www.faf.no/pub/rapp/20352.

14.2 Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har sitt hovedkontor, direktoratet, i Trondheim og består i tillegg av sju regionskontorer med tilknyttede tilsynskontorer (minus Oslo som kun har regionskontor). Direktoratet er klageinstans for beslutninger som fattes av regionskontorene. Av alle tilsynsorganene i Norge, så er det Arbeidstilsynet som favner flest arbeidstakere siden de har ansvaret for å føre tilsyn med at arbeidsmiljølovens bestemmelser etterlevs. Eksempelvis vil saker som gjelder arbeidsorganisering, arbeidstid, arbeidstilknytning og arbeidsforhold, kjemikalier og inneklima, arbeidsavtaler, teknisk sikkerhet og ulykkesfare og psykososialt arbeidsmiljø, være noen av de sentrale temaene som Arbeidstilsynet er i befatning med. I tillegg har Arbeidstilsynet fått tilsynsmyndighet når det gjelder etterlevelse av allmenngjorte tariffavtaler, for tiden i bygg, renhold, landbruk/gartneri og skipsverft.

Nettsiden til Arbeidstilsynet gir tydelig informasjon om varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, men selve linken til informasjon om varsling er litt usynliggjort på websiden ved at den er plassert i faktagruppa om navngitte kritikkverdige forhold (mobbing, stress, trakassering, vold og trusler og varsling), se kopi av øverste del av hjemmesiden på motsatt side.

Når man trykker på varslerslinken (www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=92257), får man omfattende informasjon, og det finnes også en veileder for varsling av kritikkverdige forhold. Arbeidstakere som varsler til Arbeidstilsynet, kan velge om de vil varsle anonymt eller med navn. Det er ikke et eget telefonnummer eller annen kontaktinformasjon på denne siden – kun informasjon. Det betyr at varslere må bruke

815-nummeret til Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet er etter arbeidsmiljøloven pålagt kildevern for å beskytte den som melder et kritikkverdig forhold (arbeidsmiljøloven § 18-2). I informasjonen eller veilederen som står på tilsynets websider om varsling, framheves følgende om Arbeidstilsynets rolle og funksjon:

«Arbeidstilsynet gir veiledning til arbeidstakere og arbeidsgivere om arbeidsmiljølovens varslingsregler. Arbeidstaker kan varsle Arbeidstilsynet om forhold en mener er i strid med arbeidsmiljøloven. Arbeidstilsynet har plikt til å holde varslers navn hemmelig. Arbeidstilsynet vil vurdere meldingen og eventuelt følge opp med inspeksjon, pålegg eller anmeldelse dersom forholdene tilsier dette. Arbeidstilsynet fører tilsyn med arbeidsmiljølovens plikt til å legge forholdene til rette for varsling og kan overprøve arbeidsgivers vurdering av hvorvidt det er behov for tiltak. Arbeidstilsynet kan ikke løse konkrete tvister av privatrettslig karakter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette betyr for eksempel at dersom du blir sagt opp som følge av varslingen, og man mener dette er å anse som ulovlig gjengjeldelse, må saken avgjøres i retten.»⁵¹

Arbeidstilsynet har et stort nedslagsfelt som er reflektert i antall henvendelser og tips som tilsynet mottar; totalt 5000 tips er stipulert for 2013. Dette er en markant økning og opp 25 prosent fra 2012. Nesten halvparten av tipsene blir mottatt elektronisk, via «tips.arbeidstilsynet.no», en tjeneste som også er tilrettelagt for mobiltelefoninn-sending. Tips mottas i tillegg via brev, e-post, telefon eller personlig oppmøte. Vi får opplyst fra Arbeidstilsynet at stikkprøver har vist at kategoriseringen av forhold det tipses om, ikke er helt optimal, og justeringer av det nye registersystemet for å bedre datakvaliteten er under arbeid. Det foreligger mye og detaljert informasjon om type tips og hvem som tipser, og om retningslinjene for hvordan Arbeidstilsynet håndterer

⁵¹ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=92257>

tipsene. Men det foreligger veldig lite informasjon om hvordan Arbeidstilsynet følger opp tipsene som mottas. Oversikten over hvem som tipser, er basert på registreringer fra 2013 og er framstilt i tabell 14.1.

Tabell 14.1 Tipsregistreringer i Arbeidstilsynet i 2013.

Tipsere	Antall tips
Ansatte	1049
Fagforeninger	85
Forbipasserende	610
Pårørende/foresatte	212
Verneombud	129
Tidligere ansatte	296
Ikke klassifisert	1348

Varslingssaker

I en periode på åtte måneder, fra 1. januar til 1. september 2013, har Arbeidstilsynet totalt mottatt 157 meldinger som er kategorisert som trakassering/varslingssaker. Det utgjør rundt 210 saker per år, altså 17–18 saker i måneden på landsbasis, inklusive trakasseringssaker. Det foreligger forholdsvis lite informasjon om disse sakene.

Ut fra det høye antallet ansatte som er registrert som tipsere, spurte vi om ikke mange av de andre tipsene som Arbeidstilsynet mottar, også kan defineres som varslingssaker. Videre er det grunn til å reise spørsmål om det er mulig å skille mellom trakassering og varslingssaker i de registreringene som er gjort. Arbeidstilsynet svarer at de ikke kategoriserer dette som varslingssaker fordi det gjelder andre typer forhold – men det understrekes at det ikke en juridisk fortolkning av arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelse som ligger til grunn for praksisen:

Hva som defineres som varsling, er et definisjonsspørsmål. Alle tips Arbeidstilsynet mottar, kan defineres som varsling. Men arbeidsmiljølovens målgruppe i §§ 2-4, 2-5 og 3-6 er rettet mot ansattes varsling av kritikkverdige forhold. Forarbeidene og rettspraksis rundt disse bestemmelsene har gitt også ytterligere føringer for hva som er å anse som varsling, og som derfor ligger innenfor arbeidsmiljølovens beskyttelse mot gjengjeldelse av varsling, men også hva som ligger under Grunnlovens ytringsrett ... Så de tipsene som Arbeidstilsynet har i vår temakategori i tipsregisteret, er ikke noen juridisk vurdering hva som Arbeidstilsynet mener er varslingssaker, det er en intern vurdering for bruk i eget arbeid. Det er en blanding av tips der den ansatte / tidligere ansatte opplever at han/hun blir / har blitt dårlig behandlet på jobb, og omtaler seg selv som en varsler overfor oss. Eller der den som tipser oss, har forsøkt å varsle internt og i etterkant enten ikke får noen reaksjon eller opplever gjengjeldel-

sestiltak. Slik at det er selve varslingsprosessen som er temaet for tipset til oss. I et par av tipsene fremgår det at tipser er i rettsak mot arbeidsgiver knyttet til en tidligere varsling. Da tipsene ikke er entydig definert og fulgt opp i registeret, så er det ikke hensiktsmessig å dele opp disse mottatte tipsene i varsling og trakassering/konflikt uten å ha gjennomgått hvert enkelt tips. (Informant, Arbeidstilsynet)

Arbeidstilsynet har retningslinjer for behandling av varslingssaker (Arbeidstilsynets retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold). I retningslinjene vises det til at tilsynet har veiledningsansvar for arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser §§ 2-4 og 2-5 og påleggsmyndighet etter § 3-6 om varslingsrutiner. I retningslinjene er det også laget en distinksjon mellom kritikkverdige forhold som reguleres av arbeidsmiljølovens kjerneområder (forsvarlig arbeidsmiljø og HMS) og andre kritikkverdige forhold. Arbeidstilsynet har et tyngre tilsynsansvar for førstnevnte. Når det gjelder forhold som andre tilsynsmyndigheter tar seg av, skal Arbeidstilsynet konsentrere seg om varslers situasjon og om varselet har innvirkning på arbeidsmiljøet for varsleren.

I beskrivelsen av saksgangen for behandling av varslingssaker er det i retningslinjene brukt mye plass på å avklare hva som er varsling, og den vide adgangen til å ytre seg om kritikkverdige forhold. En varslers skal få god informasjon om reglene og mulige konsekvenser av varslingen. Videre skal det innhentes opplysninger om saken, og varslers forventninger skal avklares. Dernest skal det undersøkes om varsleren har taushetsplikt, om det er varslingsrutiner i virksomheten, om det er risiko for gjengjeldelser, og om varsleren heller skulle ha varslet i linja i virksomheten. Arbeidstilsynet vil behandle de ulike varslingssakene ut fra hva det varsles om, hvem som varsler, og varslers situasjon, eksempelvis om det gjelder manglende medvirkning på jobb eller mobbing. I retningslinjene er det skilt ut fire områder:

«Varsling om trakassering eller annen utilbørlig opptreden – på egen vegne.»

«Varsling om trakassering eller annen utilbørlig opptreden – på andres/kollegas vegne.»

«Varsling om brudd på andre bestemmelser i arbeidsmiljøloven.»

«Varsling om brudd på andre bestemmelser enn arbeidsmiljøloven (skattelovgivningen, aksje..).» (Varslingsrutinene side 5)

Når det gjelder varslingssaker, så framstår det ikke som at Arbeidstilsynet har noen presserende utfordringer. Omfanget av varslingssaker er begrenset. Imidlertid mottar tilsynet store mengder tips – rundt 5000 i 2013 – og fra Arbeidstilsynet erkjennes det at de ikke har mulighet for å kunne følge opp alle disse. Andre utfordringer som Arbeidstilsynet peker på, er at mange tipsere har urealistiske forventninger til hva tilsynet kan gjøre. Arbeidstilsynet peker på at en mulig løsning for dem er å bli flinkere til å informere tipserne om hva de kan forvente at Arbeidstilsynet kan gjøre, det vil

si en form for realitetsorientering av publikum. Samtidig prøver Arbeidstilsynet å få de som tipser, til å bruke de rutiner og systemer som er etablert i virksomheten der de jobber, for eksempel bruk av vernetjenesten. En utfordring med Arbeidstilsynets forslag til løsninger er at halvparten av tipsene kommer fra folk som ikke er ansatt i virksomheten det tipses om.

Oppsummert framgår det at Arbeidstilsynet klart og tydelig formidler sin rolle og funksjon som mottaker av varsling fra arbeidstakere. Hjemmesiden har fyldig informasjon og er tilgjengelig for varslinger. Tilsynet har et bredt nedslagsfelt men mottar overraskende få varslinger. Det har rutiner for hvordan varslingssaker skal behandles. Det er verd å merke seg at Arbeidstilsynet i sin forståelse av varsling inkluderer at arbeidstakere varsler på egne vegne. Utfordringene når det gjelder varslingssaker, er ikke framtreddende, men tilsynet har mange saker å håndtere og har problemer med å behandle alle tipsene de får inn.

14.3 Petroleumstilsynet

Tilsynet holder til i Stavanger og har ansvar for sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumssektoren og fører tilsyn med rundt 120 faste og flyttbare innretninger på norsk sokkel. Det er i tillegg cirka 300 innretninger på havbunnen og 14 000 km med olje- og gassrørledninger. Det er 20 000 arbeidstakere som jobber offshore i denne sektoren, og i tillegg arbeider mange i den landbaserte petroleumsvirksomheten. Totalt er det anslått at 160 000 medarbeidere jobber i bedrifter som har olje- og gassindustri som sin viktigste næring. Disse vil da sokne til Petroleumstilsynet og kan potensielt varsle om kritikkverdige forhold til Petroleumstilsynet.

Det er en rekke saker som arbeidstakere og virksomhetene i sektoren er pliktig til å rapportere eller melde til Petroleumstilsynet. Eksempelvis er alle forhold som defineres som «uønskede hendelser», rapporteringspliktige, og årlig kommer det inn mellom 700 og 800 slike rapporteringer. Det er et krav om at tilsynet skal varsles på telefon om akutte og alvorlige hendelser som har eller kunne ha ført til skade, livstruende sykdom eller alvorlig svekkelse av sikkerheten. På nettsiden (www.ptil.no) er det tilgjengelig skjemaer for den lovpålagte rapporteringen og informasjonsinnsamlingen.

Det framstår som enkelt å varsle om hendelser og ulykker til Petroleumstilsynet. Imidlertid er det noe omstendelig å varsle om kritikkverdige forhold som faller utenfor tilsynets organiserte rapporteringsområder. Den raskeste veien en arbeidstakeren kan gå for å finne kontaktinformasjon på websiden, er trolig under fanen «Om oss» og videre under «kontakt». Over en periode på mer enn 6,5 år (1. januar 2007–15. oktober 2013) har Petroleumstilsynet mottatt 97 meldinger om kritikkverdige for-

hold. Det er om lag 15 per år. I Petroleumstilsynets system registreres meldingene som bekymringsmeldinger og journalføres og behandles (av fagsaksbehandler) ut fra sakens innhold. Petroleumstilsynet har delt inn meldingene i elleve ulike kategorier, som vist i tabell 14.2.

Tabell 14.2 Varslingssaker meldt til Petroleumstilsynet 2007-2013.

Hovedtema	Undertema
Arbeidsforhold	arbeidstid/nattarbeid/overtid, manglende avtaler om arbeidstidsordninger, arbeidsbelastning, arbeidstakermedvirkning, kjemisk eksponering, samsoving, støy, bruk av engelsk/norsk språk, faglige forhold, ventilasjonsforhold, psyko-sosiale forhold
Prosedyrer	arbeidsoppgaver/arbeidsoperasjoner
Opplæring og kompetanse	Sikkerhetsopplæring Lederkompetanse Maritim kompetanse
Bemannning	Underbemanning, sosial dumping, innleie, ulovlige arbeidskontrakter, ulovlig innleie av arbeidskraft
Beredskap	livbåter, manglende sikkerhetsutstyr/redningsdrakter, rømningsveier på plattform
Vernetjeneste	
Regelverksbrudd	
Trakassering og ryktespredning	
Kollektiv avstraffelse	
Rus	
Underrapportering og skjuling av fakta, manglende åpenhet	

Varslingssakene som Petroleumstilsynet mottar, er unntatt offentligheten. De som melder, er verneombud, hovedverneombud, fagforeningsledere og medlemmer og noen enkeltpersoner. Varslerne kan være anonyme om de ønsker det. Erfaringen som Petroleumstilsynet sitter med, er at verneombud og tillitsvalgte som varsler på vegne av noen, ikke har behov for anonymitet. Siden det i all hovedsak er arbeidsgiverne det varsles om, mener tilsynet at «... vi ikke har oppfattet at det er snakk om beskyttelsesbehov for dem i den typen saker vi får inn» (e-post fra tilsynet).

Det foreligger noe dokumentasjon på hvordan virksomhetene innenfor Petroleumstilsynets tilsynsområde har forholdt seg til varslingssaker. I 2008 gjennomførte Petroleumstilsynet sammen med Arbeidstilsynet tilsyn med 17 bedrifter hvor hovedtemaet var varsling. Det ble sendt ut spørsmål om arbeidet virksomhetene har gjort for å legge til rette for varsling, hvilke rutiner og systemer som er etablert, hvordan virksomhetene håndterer varsling, samt om arbeidstakere og vernetjenesten er involvert

i arbeidet med å tilrettelegge for varsling. I oppsummeringen av tilbakemeldingene fra 16 av de 17 selskapene framkommer følgende:

- «De aller fleste selskapene har lagt forholdene til rette for varsling ved dokumenterte rutiner og varslingskanaler, i tillegg til vanlig kommunikasjon linjevei.
- Rutinene og retningslinjene er kjent blant de ansattes representanter
- Rutinene og retningslinjene er i varierende grad gjort kjent blant de ansatte
- En del selskap har hatt mangelfull involvering av de ansattes representanter i arbeidet med tilrettelegging for varsling
- Flere virksomheter gjennomgår også rutinene og retningslinjene jevnlig
- Virksomhetene oppgir å ha gode tiltak for å legge forholdene til rette for varsling, i noen selskap også når det gjelder varsling på tvers av selskapsgrænser.» (Udatert brev med oppsummering av tilsynet).

De 16 virksomhetene har satt i verk ulike tiltak og kanaler for varsling, som at

- vernetjeneste og tillitsmannsapparat medvirker
- det er tiltak for å fremme åpenhet og god kommunikasjon
- det er tiltak for å styrke interne normer og verdier
- mulighet for anonym varsling er på plass
- det kan varsles på telefon og e-post
- det er mulighet for å varsle på eget språk

Petroleumstilsynet og Arbeidstilsynet framhever i rapporten tre forhold som de mener kan forbedres eller tydeliggjøres i de 16 virksomhetene. Det første er at det legges til rette for anonym varsling. Antakelsen fra tilsynene er at det kan være en stor belastning å varsle om kritikkverdige forhold. Det andre forholdet er at rutiner og retningslinjer legger opp til at det varsles til personer som har beslutningsmyndighet i virksomheten. Det tredje forholdet er at det i enda større grad gjøres oppmerksom på at varsling om forhold i Norge er regulert av norsk arbeidsmiljølov, og at det gjelder også når det varsles om forhold i Norge til virksomheter utenfor Norge.

På spørsmål om det er særskilte utfordringer som Petroleumstilsynet erfarer, så pekes det på dilemmaet mellom muligheten til å ha en anonym varsling versus håndheving av offentlighetsprinsippet fordi at all kontakt med tilsynet skal journalføres. Disse avveiningene jobbes det konkret med i tilsynet. På spørsmål om tilsynet oppfatter at det er god kunnskap om varslingsbestemmelsene i virksomhetene, så er det tilsynets opp-

fatning at det er meget god kunnskap blant tillitsvalgte og verneombud. «De er godt skolerte», sier en av nøkkelinformantene. Imidlertid uttrykkes det en usikkerhet om hvor langt ned i organisasjonene kunnskapen om varslingsbestemmelsene strekker seg.

Petroleumstilsynet har utarbeidet og er i ferd med å vedta retningslinjer for varsling, og det framgår at disse retningslinjene i all hovedsak bygger på Arbeidstilsynets rutiner for å håndtere varsling. I rutinene til Petroleumstilsynet står det tydelig at varsler skal ha tilbakemelding om hvordan varselet er håndtert. Petroleumstilsynet har egne rutiner for å håndtere anonym varsling som det er en lenke til i retningslinjene, som vi ikke har fått tilgang til.

Samlet vurdering er at Petroleumstilsynet er godt forberedt på å håndtere varslingssaker, og at de relativt få sakene de mottar, blir grundig fulgt opp. En grunn til at det er få saker som varsles, kan være den forholdsvis omfattende varslingsplikten mange av medarbeiderne i sektoren har. Denne plikten fører til at saker som i andre sammenhenger kunne endt opp som varslingssak, i denne sektoren blir en pliktig rapportering av «uønskede hendelser». Tilsynet framstår som å ha god innsikt i og kontakt med sektoren de har ansvaret for. Det er også etablert godt rutiner for håndtering av varslersaker. Petroleumstilsynet viser at de har et reflektert forhold til det å beskytte både den som varsler, og den det varsles om. Det punktet som kan forbedres, er websidene og at det ikke foreligger lett tilgjengelig informasjon om hvordan arbeidstakere skal varsle om kritikkverdige forhold.

14.4 Finanstilsynet

Finanstilsynet er plassert i Oslo og har et bredt ansvarsområde som inkluderer alle bedrifter og virksomheter innenfor finans og forsikring, verdipapirmarkedet, eiendomsmegling, regnskap og revisjon og inkasso (www.finanstilsynet.no). Tilsynet har kontrollansvar for både rapporteringer til de børsnoterte bedriftene samt om markedsatferd i verdipapirmarkedet. Det arbeider forebyggende og skal også bidra til å løse problemer. Nettsiden til Finanstilsynet gir god oversikt over virksomhetens ansvarsområder, hva de gjør, og hva de har gjort. Det er imidlertid ingen direkte informasjon om hvor arbeidstakere (eller andre) skal henvende seg om de har oppdaget et kritikkverdig forhold, verken på den første siden man kommer til, eller på siden hvor kontaktinformasjon er oppgitt. Det framstår derfor som vanskelig for en varsler å finne ut hvor han/hun skal henvende seg med et kritikkverdig forhold.

Finanstilsynet har retningslinjer for varsling (av 20.12.2011), hvor det skisseres at tilsynet skal behandle varslingssaker etter samme mal som pliktige meldinger til tilsynet. I skrevet gis det informasjon om arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling til tilsyn og at arbeidstaker har rett til å være anonym. Det framholdes at anonymitet reiser

spørsmål når det gjelder overholdelse av andre bestemmelser, slik som forvaltningsloven. Ifølge retningslinjene skal et varsel behandles av fagavdelingene, og det er disse som avgjør om varselet skal følges opp overfor virksomheten. Det er viktig å ta hensyn til varslers anonymitet. Skriftlige varsler unntas derfor offentlighet, og bedriften det varsles om, skal ikke opplyses om hvem varsleren er. Videre er det beskrevet at varslere må få beskjed om at anonymitet ikke kan garanteres, fordi bruk av opplysningene som varsleren gir, kan medføre at varsleren blir kjent. Det er i retningslinjene også vurderinger av hvordan dokumentasjonen som varsleren eventuelt har med, behandles. Det vil si om det tilstrekkelig at dokumentasjonen omtales muntlig, eller om tilsynet har behov for journalføring. Det påpekes at ved en eventuell tilsynsoppfølging så bør dokumentasjon innhentes på vanlig måte. På denne måten sikres varslers anonymitet. Til slutt er det i retningslinjene uttalt at det skal forventes og oppfordres til at varslere skal bruke linja hvis han/hun har beslutningsmakt i bedriften: «..., (Det) bør ... alltid stilles spørsmål ved hvordan det aktuelle forholdet er fulgt opp internt i foretaket. Hvis den ansatte er i posisjon til å påvirke beslutninger/adferd i foretaket, bør det understrekes at vedkommende har et selvstendig ansvar internt i foretaket, og at tips til Finanstilsynet ikke endrer dette ansvaret.» (Finanstilsynets retningslinjer av 20.12.2011).

Når det gjelder omfanget av varslingssaker, så svarer tilsynet at det er ytterst få. Tilsynet har ingen synspunkter på sin egen rolle med tanke på varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Oppsummert er inntrykket at det i Finanstilsynet er lav oppmerksomhet omkring varsling av kritikkverdige forhold. Tilsynet har varslingsrutiner, og disse er særskilt konsentrert om å sørge for anonymiteten til varsleren. Det er knapt varslingssaker, og det framstår ikke å være lagt til rette for at en varslers skal kunne kontakte tilsynet for å varsle om kritikkverdige forhold.

14.5 Finansklagenemnda

Finansklagenemnda ligger i Oslo og er et organ som håndterer klager og tvister innenfor områdene forsikring, bank, finans og verdipapirfond. Det er ikke en domstol, men et bransjebasert konfliktløsningsorgan som gir rådgivende uttalelser i tvister mellom finansbedrifter og kundene.

I utgangspunktet mottar Finansklagenemnda få, om noen, varslingssaker, men nemnda behandler kritikkverdige forhold som ligger innenfor deres ansvars- og regelverksområde. Hvis de oppdager kritikkverdige forhold som ligger utenfor deres ansvarsområde, så varsler de om sakene til Finanstilsynet. Nemnda oppgir i årlige møter med og i rapporter til Finanstilsynet saker som ikke er behandlet i nemnda, men som trenger å bli fulgt opp. Fram til nå har det vært en til to varslingssaker i året. På spørsmål

om nemnda mottar varsling fra arbeidstakere om kritikkverdige forhold, så er svaret at slike varsler kunne de godt ha fått, men per i dag så vet de ikke om det har forekommet. Det foreligger ikke retningslinjer for mottak og håndtering av varslingsaker. Finansklagenemnda framstår å ha tydelig bevissthet om viktigheten av å rapportere og behandle kritikkverdige forhold, men det er ikke et organ som mottar varsler fra arbeidstakere.

14.6 Økokrim

Økokrim holder til i Oslo og er politiets spesialenhet for å bekjempe miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet. Det er Økokrim som har ansvaret for å etterforske, behandle, påtale og føre for retten de store og kompliserte sakene på disse områdene. Organet bistår politi- og påtalemyndigheter, både i Norge og i andre land, og driver kompetanseutvikling på feltet for norske politimyndigheter. Økokrim har også ansvaret for etterretningsvirksomhet og internasjonalt samarbeid. På hjemmesiden til Økokrim er det gitt informasjon om hvilke typer saker som blir behandlet, samt om ansvarsforholdet mellom Økokrim og politi, riksadvokaten og øvrige kontroll- og tilsynsenheter.

Økokrim mottar knapt noen varsler fra arbeidstakere om kritikkverdige forhold. Det samme framgår av informasjonen som er presentert på hjemmesiden til Økokrim, hvor det står at det er få saker som privatpersoner melder tilsynet. Hjemmesiden gir oversiktlig informasjon til privatpersoner og fagorgan/kontrollmyndigheter som ønsker å anmelde en sak. De som skal melde en sak, oppfordres til å ta kontakt på telefon, og privatpersoner oppfordres i tillegg til å kontakte det lokale politiet med mindre det er en stor og alvorlig sak. De som har tips om store og alvorlige saker, blir bedt om å ta direkte kontakt via telefon eller e-post. Telefonnummer og e-postadresse er lett tilgjengelig, og omfanget av tips er så stort at det krever en fulltidsstilling hos Økokrim for å håndtere tipsene. Det er ikke en egen omtale av varsling av kritikkverdige forhold på hjemmesiden.

Det opplyses at Økokrim er opptatt av varsling av kritikkverdige forhold når det kommer til undervisning og diskusjoner med andre etater. På spørsmål om Økokrim har inntrykk av at instanser og arbeidstakere kjenner til varslingsreglementet, så er svaret at det framstår som variabelt. Det er imidlertid en oppfatning i Økokrim om at folk er klar over at korrupsjon er et kritikkverdig forhold som det skal varsles om. På spørsmål om nåværende varslerregelverk fungerer godt, så gis det uttrykk for det ser bra ut, men at den usikre variabelen er hvordan det slår ut i praksis. Det gjelder ikke minst spørsmålet om hvordan man kan beskytte varslere som blir sanksjonert. Spørsmålet er om et lovverk i det hele tatt er i stand til å beskytte en varsler når ting går galt. Når vi spør om Økokrim ser noen utfordringer når det gjelder varsling og mottak av

varslinger, så påpekes det at anonymitet kan være vanskelig på grunn av beviskrav, og at mangel på anonymitet kan være en terskel for varslere.

Samlet er ikke varsling av kritikkverdige forhold en sentral del av Økokrim sin virksomhet, da det knapt forekommer. Tilsynet ønsker imidlertid at varslere (og tipsere) først og fremst tar kontakt med lokale myndigheter. Nettsiden gir tydelig kontaktinformasjon, men ikke direkte om varsling. Konklusjonen er Økokrim er tilgjengelig for dem som ønsker kontakt, men instansen er innrettet mot å ta seg av de store sakene.

14.7 Miljøverndirektoratet

Direktoratet for naturforvaltning, Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) og Statens naturoppsyn ble 1. juli 2013 til Miljødirektoratet. Direktoratet ligger under Miljøverndepartementet. Hovedkontorene er i Oslo (Klif) og Trondheim (naturforvaltning), og samlet er det rundt 700 ansatte i direktoratet. De viktigste funksjonene som Miljødirektoratet framhever, er å være med i internasjonalt miljøarbeid, å overvåke miljøtilstanden og formidle informasjon, være myndighetsutøver, styre og veilede regionalt og kommunalt nivå og å samarbeide med berørte sektormyndigheter. Tilsynsarbeidet i direktoratet er i liten grad basert på tips og bekymringsmeldinger fra allmennheten eller ansatte. Totalt mottar direktoratet mellom 15–25 tips eller meldinger per år, og av disse er det kanskje en sak som kan karakteriseres som varsling. Direktoratet har retningslinjer for hvordan de skal håndtere tips og bekymringsmeldinger (vi har ikke fått tilgang på disse), men det foreligger ikke rutiner for varsling. Tipsene er vanligvis unntatt offentlighet. Tipsene som kommer til direktoratet, dreier seg om utslippssaker, akutt forurensning, dumping av avfall og manglende oppfølging av forurensningsregelverket. Det er ikke noen spesielle ordninger etablert for å beskytte den det varsles om, utover grundig saksbehandling av meldinger, uttaler nøkkelinformanten i direktoratet. En utfordring som direktoratet trekker fram, er å vurdere om tipset er reelt, eller om det er knyttet til andre forhold.

Samlet er ikke varsling et tema som har en framtreddende plass eller skjer ofte i direktoratet.

14.8 Fylkesmannen og barnevernet

Vi har i denne undersøkelsen inkludert Fylkesmannen som tilsynsenhet på barnevernfeltet. Fylkesmannen har en selvstendig oppgave i å føre tilsyn med barnevernet og barneverninstitusjoner og se til at de følger loven og utfører lovpålagte oppgaver.

Fylkesmannen skal også gi råd og veiledning til kommunene. I tillegg er Fylkesmannen en klageinstans for enkeltvedtak som barnevernet fatter etter barnevernloven. Statens helsetilsyn overtok 1. januar 2010 det overordnede ansvaret for tilsynet med barnevernet, et ansvar som departementet tidligere har hatt. Helsetilsynet vil nå være klageinstans for vedtak og bøter som Fylkesmannen ilegger barnevernet. I bransjetidskriftet *Fontene* framhever direktør i Statens helsetilsyn, Lars Hanssen, samspillet med Fylkesmannen:

«Dette er viktige oppgaver, og vi er opptatt av å komme i gang så raskt som mulig med arbeidet. Derfor har vi allerede ansatt nye medarbeidere til å jobbe med fagområdene sammen med våre øvrige medarbeidere. Likebehandling, og rette og gode tjenester er avgjørende for både et godt barnevern og gode sosiale tjenester.» (<http://www.fontene.no/nyheter/article4789850.ece>).

Ansatte i barnevernet har ansvaret for en spesielt sårbar gruppe individer i vårt samfunn. Bruker barnevernansatte Fylkesmannen som varslingsenhet? Hvis ja, hva varsler de om, og hva gjør Fylkesmannen med varslene? Skiller Fylkesmannen mellom avviksrapportering og varsling? Vi har undersøkt fire fylkesmannsembeter: Hordaland, Rogaland, Vestfold og Oslo. Svarene fra de fire embetene er ganske identiske.

De fire fylkesmannskontorene mottar svært sjelden varsler fra barnevernansatte i første- eller andrelinjetjenesten. Knappt én varslingssak i året, sier de. I hovedsak er det privatpersoner som tar kontakt, og alle slike meldinger kategoriseres som «hendelsesbaserte meldinger». Når de får en varslingssak fra en ansatt, behandles den på samme måte som en hendelsesbasert melding for å vurdere om de skal gå inn i saken. På barnevernfeltet vil sakene gjelde lovbrudd, som mangelfull oppfølging av fosterbarn, og pliktbrudd fra barnevernet. Ingen av fylkesmennene har egne varslingsrutiner, men de har rutiner for å behandle hendelsesbaserte meldinger og tilsyn.

Samtlige av de fire fylkesmannsembetene uttrykker at de har rimelig god oversikt over barnevernsituasjonen i kommunene, ved områdeovervåkning og ved at de får informasjon og rapporteringer om problemer og utfordringer. Det betyr at de ofte vil ha kunnskap om situasjonen på et barnevernkontor og hvordan det ledes, hvor det er underbemanning, osv. På spørsmål om de har høy terskel for å gå inn i saker, så er svaret: «Nei, vi går inn i det vi får». Dersom det er gitt opplysninger om et barn eller en sak, så blir den fulgt opp. Eksempelvis fikk Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2012 til sammen 152 henvendelser, og samtlige ble undersøkt.

De virkemidlene som Fylkesmannen kan ta i bruk, er å kalle inn barneverntjenesten til «tilsynsmøte» på fagnivå. Hvis dette ikke gir ønskede resultater, så går Fylkesmannen et steg opp og kaller inn til tilsynsmøte med toppledelsen, som i en kommune vil være rådmann eller direktør. «Det er ikke så ofte det skjer, og da blir det som oftest fortgang i en sak», sier en av nøkkelinformantene vi intervjuet. Fylkesmannen kan også ilegge bøter.

Oppsummert er inntrykket fra de fire fylkesmannskontorene vi har undersøkt, at de ikke mottar mange varsler om kritikkverdige forhold fra arbeidstakere i barnevernet. Alt tyder på at fylkesmannskontorene følger tett opp alle de meldingene de mottar, og at de har god oversikt over tilstanden i barnevernet i kommunene. Ingen har egne varslingsrutiner, men benytter de rutinene de har for hendelsesbaserte meldinger.

14.9 Diskusjon

Denne studien er utforskende ved at vi har undersøkt et utvalg tilsyn og fylkesmannsembeter for å få kunnskap om deres praksis med varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Studien viser at det ikke er til tilsynene og Fylkesmannen det varsles om kritikkverdige forhold på arbeidsplassene. Selv ikke Arbeidstilsynet har mange varslings saker. Petroleumstilsynet, Arbeidstilsynet og Finanstilsynet har egne rutiner for å håndtere varslings saker. Det er ingen av instansene som mener at det er noen kritiske utfordringer knyttet til å håndtere varslings saker. Det er ikke overraskende siden det er få varslings saker som mottas. Forholdet mellom offentlighetshensyn og anonymitet trekkes fram av Petroleumstilsynet og Finanstilsynet som problematisk. I tabell 14.3 er hovedfunnene samlet:

Tabell 14.3 Antall saker som varsles til de ulike tilsynene, og tilsynenes tilgjengelighet.

	Arbeids- tilsynet	Petro- leums- tilsynet	Økokrim	Finans- tilsynet	Finans- klage- nemnda	Miljø- dir.	Fylkes- mann
Varsling- saker per år	210	15	1	1	0	1	1
Rutiner	Ja	Ja	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Informasjon på nettsider	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Utfordring	-	anonym- itet	anonym- itet	-	-	-	-

Arbeidstilsynet, som den viktigste instansen for varsling både lovmessig og faktisk, ser ut til å mangle et klart skille mellom varslings saker og andre saker. Det er også en bekymring at tilsynet mottar så mange tips at de ikke kan behandle alle sammen på en ordentlig måte. Kontrasten til fylkesmennene, hvor «alle» saker får en ordentlig behandling, framstår her som skarp.

Samlet, når det gjelder varslings saker, så er hovedfunnet at dette i liten grad er en sak for tilsynene. Det betyr også at det ikke er særlig mye informasjon å hente når det gjelder *hvem* som bruker tilsynene som varslingsinstans.

Arbeidstilsynet uttrykker at det er av stor betydning å ansvarliggjøre arbeidstakere som tar kontakt, og vi ser det samme hos Finanstilsynet og Petroleumsstilsynet. Tilsynene uttaler at det er viktig å undersøke om arbeidstakere som varsler, har brukt eller burde bruke interne kanaler for varsling eller for å få til endring. Måten et slikt budskap framføres på, vil vi tro er avgjørende for opplevelsen en varsler har av om han/hun blir tatt på alvor og blir tatt imot på en god måte.

I studien har vi også vært opptatt av å undersøke hvordan tilsynsenhetene ivaretar varsleren. I flere studier (Skivenes & Trygstad 2007, 2012) ser vi at trass i en høy toleranse og aksept for intern varsling i norsk arbeidsliv, så er det lav toleranse for direkte varsling til Arbeidstilsynet, som alle arbeidstakere etter loven skal kunne varsle trygt til. Hvis den lave aksepten for å varsle til Arbeidstilsynet også gjelder for varsling til andre tilsyn, blir det særskilt viktig å være oppmerksom på at arbeidstakere som benytter tilsyn som varslingsinstanser, kan bli møtt med sanksjoner på arbeidsplassen dersom varslingen gjøres kjent blant kolleger og ledere. At arbeidstaker blir spurt om de har eller burde ha varslet internt, som vi ser i varslingsrutinene til Arbeidstilsynet, Petroleumsstilsynet og Finanstilsynet, kan tolkes som en måte å ivareta varsleren på. Påpekningen av at det kan være vanskelig å bevare anonymiteten, er også en refleksjon omkring det å beskytte varslere som ønsker og trenger anonymitet. Det framstår som at tilsynene er oppmerksom på at det er viktig å hjelpe og eventuelt beskytte varslerne, men vi finner få konkrete tiltak.

Hva så med den eller dem det varsles om? Det kan være svært alvorlig for enkeltpersoner å bli varslet om til en tilsynsenhet, og spesielt hvis det er tvilsomt grunnlag for varselet. Dette kan få betydning for karriere og omdømme, i tillegg til å være personlig belastende. Vi finner få funn som tilsier at dette er et sentralt tema for tilsynsmyndighetene, men som det blir påpekt av Miljøverndirektoratet, er det en beskyttelse (for alle parter) i skikkelig saksbehandling.

Vi har ikke fått innspill om behov for endringer i varslingsbestemmelsene.

14.10 Oppsummering

Hovedkonklusjonen er at varsling til tilsyn og fylkesmenn er relativt lite utbredt, når vi vurderer det ut fra instansene som har vært med i denne studien. Det er på den ene siden å forvente fordi varsling i norsk arbeidsliv i all hovedsak skjer innad i organisasjonen. Vi kunne forventet at de sakene som ikke blir håndtert internt, blir varslet til et tilsyn. Det betyr kanskje at det lave tallet vi finner, er et realistisk bilde av hva vi kan forvente av varsling til tilsyn. På den andre siden er det slik at tilsynene har oppmerksomhet på å informere varslere om deres rettigheter så vel som plikter, og at de bør følge linja og varsle internt i organisasjon. Det medvirker til å gjøre terskelen for å varsle til tilsyn

høyere. Det som gjør det vanskelig å få et godt bilde av skillet mellom varsling av kritikkverdige forhold og andre rapporteringer til tilsynene, er definisjonen av varsling versus andre rapporteringer. Hva som anses som varslingssaker, og hva som er andre saker, er i varierende grad avklart i de tilsynene vi har studert. Eksempelvis er det ikke klart hvordan Arbeidstilsynet trekker grensen mellom varsling og tips. Definisjonene er avgjørende for hvilke tallresultater vi kommer fram til. I denne studien har vi basert oss på instansenes definisjoner og praksis.

Et viktig spørsmål er om det er ønskelig i større grad å bruke tilsyn som en varslingsinstans. Det som taler for at tilsyn skal få flere varsel, er at tilsyn har en svært god kompetanse og erfaring på å håndtere kritikkverdige forhold. De er godt trent i å skille mellom kritikkverdige forhold som bør håndteres som varslingssaker, og forhold som kan håndteres på andre måter. Vi vet fra varslerforskningen at måten varsling håndteres på, og måten en varsler blir møtt på, ofte er avgjørende for både sakens utfall og for den som varsler. Hvis det er slik at de vanskelige varslersakene kommer til et tilsyn, så kan den spisskompetanse de besitter, gjøre at utfallet av disse varslersakene blir bedre. Dette poenget er i seg selv en god grunn til å prøve dette ut. Vi har ikke forskning som kan dokumentere denne effekten, fordi slike forsøk ikke er gjort i Norge (eller i likeverdende arbeidslivmarkeder). Det er derfor en anbefaling å sette i gang et kontrollert prøveprosjekt hvor det undersøkes om utfallet av alvorlige varslersaker blir bedre når de behandles av et tilsyn.

Til slutt, gitt at man ønsker å bedre tilgjengeligheten for en arbeidstaker som ønsker å varsle til et tilsyn, så vil nettsider være en svært viktig informasjonskanal til arbeidstakere som vil varsle om kritikkverdige forhold. Disse kan gi informasjon om hvilke typer kritikkverdige forhold det kan varsles om, og dermed hvilke kritikkverdige forhold det ikke kan varsles om til den aktuelle instansen. Videre kan det gis informasjon om framgangsmåte for varsling og om det eksempelvis er ulike varslingskanaler ved ulik alvorlighetsgrad. Tilsynene og fylkesmennene har i varierende grad hjemmesider som gir god informasjon for en varsler. Arbeidstilsynet har varsling som et tema på førstesiden, og selv om det er lagt sammen med en rekke andre temaer, så er det forholdsvis lett å få øye på.

Et eksempel på et beste praksis-tilsyn når det gjelder nettside og varsling, er Mat-tilsynet. Det har en god nettside, med en egen varslingsknapp og oversiktlig liste over telefonnummer man kan ringe, se følgende link: http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/varse_oss/. På framsiden er en knapp som heter «VARSLE OSS», lett synlig. Det er et enkelt budskap, og plasseringen av knappen kan tolkes som at det er ønskelig at man varsler, se dette utdraget fra hjemmesiden:

Når man trykker på knappen, så kommer det først en oversikt over fire ulike saker/situasjoner som hver skal håndteres av forskjellige instanser. Hvis det gjelder et sykt dyr, så skal man for eksempel kontakte den lokale veterinærtjenesten, hvis det er dyr uten eier, så skal politiet kontaktes. Telefonnummer og weblink er ført opp for politiet,

mens for de lokale veterinærtjenestene er det telefonnummer. Der nest kommer Mattilsynet sine ansvarsområder, og disse er delt inn i tre. Først de sakene som er akutte og alvorlige, for eksempel dyr som er smittefarlige, som skal rapporteres umiddelbart på telefon. Telefonnummer står oppgitt. Der nest kommer saker som er bekymringsmeldinger, de står beskrevet, og det er laget et elektronisk meldeskjema hvor det er noen spørsmål som skal besvares, samt åpne svarkategorier. Det står også informasjon om hva som skjer med meldingen, og for eksempel at den som varsler, ikke vil bli holdt orientert videre i saksgangen. I tillegg er det generell informasjon om at meldingen behandles etter reglene i forvaltningsloven og i offentlighetsloven. Det står imidlertid ikke henvisninger til arbeidsmiljøloven og varslerbestemmelsene.

Gode og tilgjengelige websider er viktig for å senke terskelen og for å gi god informasjon til dem som ønsker å varsle, men hvis ikke mottaket av varselet er på plass for å behandle saken, så er man ikke kommet så mye lenger.⁵²

⁵² Nettopp Mattilsynet ble nylig kritisert på NRK-programmet Brennpunkt («Bare et dyr», om dyremishandling 8. oktober 2013), hvor det ble synliggjort at det ikke var noen som svarte på telefon når en mann prøvde å varsle om funn av dyrekadavre. Når han endelig fikk kontakt, ble han satt over en rekke ganger uten at det resulterte i at han fikk meldt fra.

Kapittel 15 Medieanalyse

Medieomtale er en temperaturmåler på et saksområde. Varslersaker som har fått stor medieomtale, er gjerne forbundet med dramatiske hendelser eller at sakene har fått store konsekvenser for den som har varslet.

En landskjent varsler, Per Yngve Monsen, har sagt at «det hjelper ikke å bli mottatt som en helt hvis du ikke får jobb etterpå». I 2004 varslet Monsen ledelsen i Siemens Business Systems om overfakturering av Forsvaret, korrupsjon og smøring. Ingenting skjedde. Han varslet seinere toppledelsen i Tyskland og fikk sparken. Til tross for at Monsen «fulgte boka», var hans erfaringer som varsler dyrekjøpte.

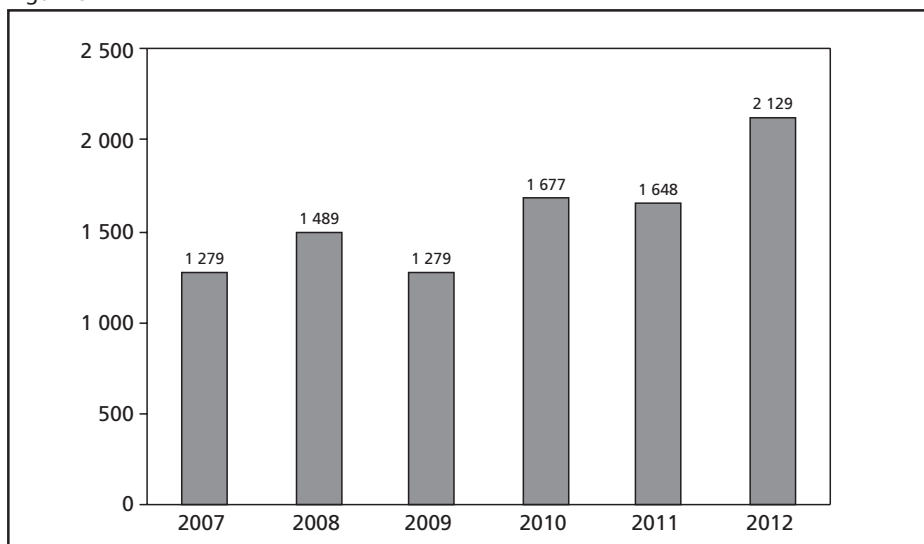
Et annet eksempel på en varsler som har fått stor oppmerksomhet, er Kari Breirem som var ansatt i advokatfirmaet BA-HR. Hun varslet i 2002 sine overordnede om regelstridig faktura hun ikke kunne attestere. Da ledelsen ikke reagerte, søkte Breirem råd hos sin advokat som (uten hennes viten) gikk videre med saken til Økokrim. Breirem ble utsatt for mye ubehag og trakassering på grunn av sin varsling og mistet jobben (Matthiesen et al. 2008).

I dette kapittelet ser vi nærmere på mediedekningen fra varslerlovgivningen trådte i kraft 1.1.2007, og ut 2012. Det kan være interessant å sammenlikne det offentligheten har fått vite om varslere og varslingssaker, med forskningen på området. Samtidig er det viktig å huske at det ikke ligger åpenbare kriterier til grunn for hva som omtales eller ikke, slik det i prinsippet gjøres i forskningen. Mediebildet kan dermed gi et skjevt inntrykk av hva som er kjernen av et område. Fordelen er at mediene har evne og mulighet til å gripe tak i problemer og saker som ennå ikke har kommet på forskernes bord.

Vi lager først en oversikt over forekomsten av saker i disse årene. Det er søkt på kombinasjonen «varsling AND arbeid*».⁵³ Treffene omfatter saker både på papir og web – nærmere bestemt 154 papirkilder og 1166 webkilder. Det vil si at også organisasjonsblader og tidsskrifter utgitt av det offentlige er inkludert i søket som er gjort ved hjelp av søkeverktøyet Retriever.

⁵³ Tegnet * innebærer at alle sammensatte ord som begynner med arbeid, inkluderes – for eksempel arbeidsplass, arbeidsgiver, arbeidstaker, arbeidsmiljølov. Med disse søkeordene fikk vi også noen treff på saker som dreide seg om naturkatastrofer, vær, brann, trafikk, vold i familien, rentekutt og barnevern, men det store flertallet av sakene dreide seg om varsling i arbeidslivet i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Figur 15.1



Tallene viser en ganske jevn oppmerksomhet i årene 2007–2011 og en oppgang i 2012. Det varierer hva slags saker som får dominere i avisene, og mange av treffene dreier seg om samme sak. Derfor har vi tatt en rask gjennomgang av treffene i papirutgavene i disse årene. Dette er ikke fullstendig analyse av medietreffene, men kan best sammenliknes med en stikkprøvekontroll. Tallene inkluderer også kronikker og leserinnlegg. Noen saker får mange treff, eksempelvis konflikten mellom daværende LO-leder Gerd-Liv Valla og Ingunn Yssen i 2007. I 2011 og 2012 var det treff på en god del saker som angikk terrorangrepene 22. juli 2011. Det ser ikke ut som om økningen i antall treff i 2012 kan forklares med at det er noen spesielle saker i det året.

Stikkordsmessig er dette noen av de omtalte temaene i offentligheten i årene 2007–2012:

- Varsling og ytringsfrihet for offentlig ansatte (brukernes/klienters situasjon og ressursmangel er inkludert her)
- Negative konsekvenser for varslerne
- Varslingsrutiner – mangel på slike rutiner og betydningen av dem
- Kritikk mot varslingsreglene (særlig rettssikkerheten for varslerne)
- Varsling i forbindelse med mobbing/trakassering på arbeidsplassen
- Rettsvernet til den/dem det varsles om
- Problemer med anonym varsling

Tre saker som har fått stor oppmerksomhet med utgangspunkt i varslerbegrepet, er allerede nevnt (Kari Breirem, Per Yngve Monsen og Valla–Yssen-saken). Handlingene som lå til grunn for disse sakene, utspant seg alle før den nye lovgivningen ble iverksatt i 2007. Men de nye reglene fikk stor oppmerksomhet i starten, da de ble innført to måneder før Gerd-Liv Valla gikk av som LO-leder i mars 2007 som følge av beskyldninger om trakassering og mobbing.

Etter at lovgivningen kom på plass, er kanskje den såkalte Adecco-saken fra 2011 den mest kjente enkeltsaken. Sykepleier Oline Hesselberg varslet om ulovlige arbeidsforhold ved Ammerudlunden sykehjem som var drevet av Adecco. En annen sykepleier, Gjertrud Hannasvik, varslet om triksing med ventelistene ved sykehuset Asker og Bærum i 2010. Denne saken fikk også svært stor oppmerksomhet. Disse to sykepleierne fikk også varslingsprisen Stockmanns hammer.

Her gir vi noen smakebiter på andre saker om varsling som har vært framme i offentligheten:

15.1 Negative konsekvenser for varslerne

«Du må regne med å miste jobben»

Varsler du om forhold på arbeidsplassen, må du regne med å miste jobben, mener jusprofessor Henning Jakhelln. [...] Ifølge det nye regelverket må folk som varsler, være i «aktsom god tro». Denne formuleringen er umulig å forholde seg til, ifølge Jakhelln. [...] Jakhelln har lenge vært kritisk til den nye varslerparagrafen og sier nå at den i praksis ikke gir noe vern. – Loven i seg selv hjelper ikke. Dette er i seg selv en erstatningsregel. Den som ønsker å varsle, må ha klart for seg at han må forlate skuta.

Kommunal Rapport, 18.4.2007

«Vanskelig i oljå»

Å stå fram og si fra om ureglementære forhold på egen arbeidsplass er spesielt vanskelig i oljebransjen. I mange tilfeller er varsling det samme som å sette kroken på døra for egen karriere, sier Kjetil Karlsen. Som fagsjef i HMS Offshore i Industri og Energi har Karlsen ofte saker som aldri ender der de burde – i rettsvesenet. Den som ønsker å varsle om regelbrudd eller lovstridige forhold, må ofte stå alene, slites mellom taushetsløfte og lojalitet og erkjennelsen av at uregelmessigheter bør bringes opp til overflaten.

Stavanger Aftenblad, 12.6.2008.

«Varsel om mobbing feies under teppet»

I stedet for å bli tatt hånd om ble jeg straks oppfattet som en motpart til St. Olavs, forteller «Solveig», en kvinne i slutten av 30-årene. Sammen med tre tidligere kolleger har hun etter sterke overveielser besluttet å fortelle om det de anser som sterk kritikkverdig personalbehandling. [...] Saken som nå har resultert i varsel om mobbing og langvarig sykmelding, startet med bekymring for at det dårlige psykososiale miljøet gikk ut over det faglige tilbudet til barn og unge med psykiske problemer i regionen.

Adresseavisen, 21.11.2008

«Sendte varslingsbrev til sjefen»

23. juni i år finner et uvanlig varslermøte sted ved Statsministerens kontor (SMK) hos regjeringsråd Nina Frisak. På den andre siden av bordet sitter personvernombud, seniorrådgiver og stedfortredende sikkerhetsleder i Departementenes Servicesenter (DSS), Jorid Bodin. Hun ønsker å varsle om at sikkerheten i regjeringens datasystemer er altfor dårlig. Siden hun har valgt å varsle øverst i hierarkiet, har hun med seg advokat Morten Steenstrup. Varsleren blir lovet anonymitet, slik hun har krav på i arbeidsmiljøloven. Deretter informerer hun om en rekke kritikkverdige forhold i DSS og Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD), som har IT-ansvaret i regjeringskvartalet. [...] I løpet av kort tid skjønnte direktøren i DSS hvem som var varsleren. [...] 1. oktober sa Bodin opp stillingen og fikk raskt ny jobb. – Jeg forsto at det ville bli umulig for meg å fortsette etter varslingen, siden jeg ble fratatt arbeidsoppgaver og ble vist total mistillit, sier hun.

Aftenposten, 12. desember 2010

Forskningen viser at et mindretall av varslerne opplever sanksjoner/gjengjeldelser (mellom 12 og 18 prosent i de norske undersøkelsene som er referert til i dette notatet). Generelt gir mediebildet et inntrykk av at sanksjoner og gjengjeldelser omtrent er uunngåelig for en varslers. Forklaringen er åpenbart at i de tilfellene hvor det går bra for varsleren, er det ingen interesse, verken fra varsleren eller fra medienes side, for å omtale sakene. Men faren med inntrykket av at «alle» varslere opplever å bli sanksjonert, er at det kan bidra til mindre åpenhet om kritikkverdige forhold.

15.2 Svekket rettsvern for den det varsles om?

Et område som forskningen så langt forteller lite om, er hva som skjer med den det varsles om – enten det er en kollega eller en leder. Ledere, spesielt i større virksomheter, kan være ekstra utsatt for offentlig oppmerksomhet i varslersaker. Tidligere arbeids-

minister Hanne Bjurstrøm var blant annet opptatt av at varslervernet ikke måtte føre til at rettsvernet til den det varsles om, blir svekket.

Norske leiarar har fått svekka rettsvern etter at Enova-sjef Eli Arnstad kasta korta på grunn av anonyme skuldingar om mobbing. Det meiner professor Torger Reve ved Handelshøyskolen BI. [...] Det er eit mønster der påstandar blir framsette utan dokumentasjon, der det er blitt laga system for anonym varsling, og der det vert gjennomført granskingar basert på anonyme kjelder. Dette er spegelsida av det opne samfunnet, seier Reve.

Vårt Land, 28.11.2007

Arbeidsministeren mener debatten om varslernes rettssikkerhet er viktig, men vanskelig. Hun advarer mot et varslervern som svekker rettsvernet til kolleger det varsles om. – Varslerparagrafen skal evalueres, men den må virke en stund til, sier arbeidsminister Hanne Bjurstrøm. [...] Samtidig som vi skal støtte opp om varsleren, må man tenke helhetlig. Alle tenker på de «stor korruperte bedriftene», men man lager et institutt der man også må passe på dem det varsles om.

Aftenposten, 20.6.2010

15.3 Betydningen av varslingsrutiner

Forskningen viser at varslingsrutiner er til nytte, blant annet for å øke varslingsaktiviteten og rydde opp i kritikkverdige forhold.

«Rutiner også for brukere og kunder»

Som en av de første kommuner i landet har Tromsø vedtatt rutiner for varsling. Rutinene vil i tiden fremover bli bekjentgjort for alle ansatte i kommunen. [...] – Vi ser for oss at både brukere, kunder og andre kan komme i en situasjon hvor varsling kan være en utvei. Egentlig er dette en sak for hele byen, sier varaordfører Gunhild Johansen. Grunnideen med hele reglementet er at varsleren skal kunne varsle uten fare for represalier av noen art. Og selv om tjenestevei foretrekkes, er det fritt fram for andre veier. – Ansatte kan også gå til avisene uten fare for gjengjeldelse fra arbeidsgiver, sier Gunhild Johansen.

Tromsø, 10.1.2008

Med bakgrunn i arbeidsmiljølovens nye bestemmelser om ansattes muligheter og rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen gjennomfører Arbeids-

tilsynet i Østfold og Akershus nå kontroller for å finne ut om sjefene har gjort sine ansatte oppmerksomme på de varslingsmulighetene de har. [...] – Vårt inntrykk så langt er at bedriftslederen har god kunnskap om de nye reglene, men at de ikke i tilstrekkelig grad har sørget for å informere de ansatte, sier Ida Aagard, inspektør i Arbeidstilsynet i Østfold og Akershus.

Romerikes Blad 17.3.2008

15.4 Når pasientene lider

Mange varslersaker i offentlig sektor handler om at pasientene eller brukerne må lide for feil, systemsvikt eller mangel på ressurser. Ofte omtales dette som bekymringsmeldinger, men det er uklart hva som er forskjellen på et «varsel» og en «bekymringsmelding». Etter helsepersonelloven § 17 skal helsepersonell etter eget initiativ gi tilsynsmyndighetene informasjon om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet. Alle leger, ambulanspersonell, farmasøyter, sykepleiere, vernepleiere, hjelpepleiere, psykologer osv. som yter helsehjelp, har varslingsplikt etter denne bestemmelsen. I forarbeidende til arbeidsmiljølovens bestemmelser (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)) heter det at kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske, er det ikke naturlig å regne som varslingsplikt, for eksempel sykepleiere som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider. For at det skal være tale om varslingsplikt, må det i tillegg dreie seg om opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, men som arbeidstaker har kommet til i kraft av ansettelsesforholdet. Sakene fra det offentlige viser at noen saker helt klart kommer inn under bestemmelsen, mens andre saker kan sies å være i en gråson.

«Vold mot beboer»

[...] I september i fjor slo en av sykepleierne ved sykehjemmet alarm. Hun skal ha vært vitne til at kollegaen, som er hjelpepleier, slo 75-åringen i ansiktet under en stellesituasjon inne på rommet. [...] Hjelpepleieren er nå tiltalt for å ha øvet vold/legemsfornærmelse i forbindelse med stell av to pasienter ved sykehjemmet.

VG, 4.8.2010

«Samme rett til å ytre seg i offentligheten»

Hvis man ikke kan diskutere pasientbehandlingen i den offentlige debatten, blir det feil. Hva ellers dreier helsevesenet seg om, om ikke nettopp pasientbehandling? Leger har en lovpålagt plikt til å varsle tilsynsmyndigheter og ledelsen om ting de synes er kritikkverdige. Samtidig har de samme rett som pasienter, pårørende og

andre medlemmer av samfunnet til å gå ut offentlig med forhold de opplever som kritikkverdige, sier Kristian Fosså for Yngre legers forening ved OUS.

Dagens Medisin, 26.1.2012

Antallet treff i norske medier viser en jevnt økende oppmerksomhet om varsling i arbeidslivet i de årene som har gått etter at de nye bestemmelsene kom på plass i arbeidsmiljøloven. Mediebildet gir ikke et representativt bilde av varsling i norsk arbeidsliv. Det er spesielt tydelig på området gjengjeldelser og sanksjoner overfor varslerne – der avissidene gir et entydig negativt inntrykk, der varsling er å betrakte som svært risikofylt. Forskningen viser et mer nyansert bilde.

Det kan likevel være nyttig med et slikt dykk i offentlighetens agenda for å fange opp nye vinklinger og problemstillinger som det ennå ikke har blitt forsket på.

Del IV

Avslutning

I denne siste delen samler vi trådene og presenterer hovedfunn fra de tre delrapportene. Vi avslutter med å fremme noen synspunkter på arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser.

Kapittel 16 Sammendrag

Varsling er å si fra om noe man oppfatter som kritikkverdig, til noen som har mulighet til å gjøre noe med forholdet. Det kan være kritikkverdige forhold som rammer brukere eller kunder på en alvorlig måte, som skader miljøet, eller praksiser og hendelser som er med på å undergrave demokratiske ordninger, som korrupsjon og underslag av fellesskapets midler til privat bruk. Lista kan gjøres lang. Poenget er at for samfunnet, for virksomhetene og arbeidstakerne, for brukerne og kundene er det avgjørende at det kritikkverdige forholdet blir varslet om og deretter håndtert på en skikkelig måte. I Norge vet vi at dette gjøres, men vi har dessverre også eksempler på det motsatte – at det er varsleren som tas, og ikke saken som løses.

På det nåværende tidspunktet er Norge det eneste landet i Norden som har lovfestet rett til å varsle og et eget vern av arbeidstakere som varsler. Sammenliknet med lovgivningen i de fleste land er de norske varslerbestemmelsene omfattende, og de dekker arbeidstakere både i privat og offentlig sektor.

Det var ved inngangen til 2007 at de nye lovbestemmelser om varsling trådte i kraft. Arbeidsmiljøloven §§ 2-4 og 2-5 skulle gjøre det tryggere å varsle. Samtidig fikk vi § 3-6 om varslingsrutiner. Drøye sju år etter har vi sett nærmere på hvordan varslerbestemmelsene praktiseres i et utvalg norske virksomheter.

Denne studien har tre hoveddeler. I del I har vi presentert foreliggende nasjonal og internasjonal varslerforskning. Flere forhold virker inn på de forskningsresultatene som presenteres. Resultatene farges av studienes framgangsmåte eller valg av metodisk tilnærming, definisjonene som legges til grunn, hvem som besvarer undersøkelsene – og om de henvender seg til hele eller deler av arbeidslivet. Dette gjør at resultatene ikke nødvendigvis er direkte sammenliknbare. Sentrale spørsmål i del I er:

- Ulike forståelser av «varsling» og «kritikkverdige forhold»
- Varslerbestemmelser og varslingsrutiner
- Omfang av varsling
- Varslingsprosessen
 - Hva varsles det om – og av hvem?
 - Hvordan håndteres varsler – varslingseffektivitet?
 - Utsettes varslere for gjengjeldelse og sanksjoner?

I del II har vi undersøkt hvordan varsler mottas og håndteres i et utvalg norske virksomheter. Vi har intervjuet 40 informanter i 40 virksomheter som har etablert varslingsrutiner. Hvorfor har virksomhetene varslingsrutiner, hva inneholder disse, hvordan fungerer de, og er de mye i bruk? Dette er sentrale spørsmål som diskuteres. I tillegg har vi intervjuet eksterne varslermottak. Vi har særlig vært opptatt av hvilke tjenester de eksterne leverandørene tilbyr, hvordan de griper fatt i varslersaker, og hvordan de kommuniserer både med den som varsler, og virksomheten som det varsles om. I hvilken grad får de eksterne mottakerne inn reelle varsler, og er de mye brukt som varslerkanal? Sist, men ikke minst, har vi intervjuet tillitsvalgte og verneombud som har hatt befatning med varslersaker. Sentrale spørsmål i denne delen er:

- Hva er kritikkverdige forhold det bør varsles om?
- Hva er forskjellen på et avvik og et kritikkverdig forhold som skal varsles, og registreres/meldes disse sakene ulike steder?
- Hva kjennetegner de alvorlige sakene?
- Hvordan er eksterne og interne varslermottak organisert, hvordan fungerer de, og erstatter disse varsling i «linja»?
- Hvordan ivaretas varsleren og den presumptivt ansvarlige?
- Hvilken erfaring har eksterne varslingsmottak med å bistå virksomheter i varslingsaker?
- Hvilke erfaringer har varslingsmottakere med anonym varsling, og hva er fordeler og ulemper ved denne typen framgangsmåte?
- Er varslingsmottakere kjent med lovens varslerbestemmelser, og er det elementer som bør endres?
- Har varslerbestemmelsene gjort det enklere å varsle i virksomhetene?

I del III har vi sett nærmere på et utvalg tilsynsmyndigheters befatning med varslersaker i tillegg til å se på fylkesmennenes erfaringer.

Avslutningsvis har vi gjort en medieanalyse fordi medieomtale ofte fungerer som en termometer på et saksområde, og fordi det er interessant å se hvordan denne passer sammen med forskningen på feltet (se kapittel 15).

16.1 Hva vi vet om varsling

Norsk varslerforskning er av relativt ny dato, det gjør det vanskelig å si noe om utviklingen over tid. Vi har ikke gode nok data fra breddeundersøkelser som gjør oss i stand til å fastslå om varslingsaktiviteten har økt etter at de nye varslerbestemmelsene kom inn i arbeidsmiljøloven. Vi vet heller ikke om andelen som straffes som følge

av å varsle, har blitt redusert eller har økt i kjølvannet av de nye bestemmelsene, eller om varslingseffektiviteten har økt. Det er likevel grunn til å tro at oppmerksomheten knyttet til *verdien* av at arbeidstakere sier fra og varsler om kritikkverdige forhold, har blitt større i løpet av de seinere årene. Både endringer i arbeidsmiljøloven, Grunnloven § 100 og profilerte varslersaker har trolig bidratt til dette.

Forskning i Norge viser at arbeidstakere som avdekker eller er vitne til forhold som de vurderer som kritikkverdige, i større grad varsler sammenliknet med hva det rapporteres om i internasjonale studier. I Matthiesen et al. (2008) kom det fram at de forholdene det i størst utstrekning var varslet om, var:

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

Det var liten utbredelse av varsling om ødsling av økonomiske midler (6 prosent), seksuell trakassering (5 prosent) og korrupsjon (2 prosent). Trygstad (2010) fant at de oftest varslede sakene var:

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

De sjeldneste kritikkverdige forholdene i denne undersøkelsen er underslag, mottak av bestillinger/korrupsjon, vold mot bruker/kunder og utslipp av alvorlige miljøgifter.

Det er likevel grunn til å understreke at nesten halvparten av norske arbeidstakere *ikke* varsler om forhold de vurderer som alvorlige og kritikkverdige. Trygstad (2010) finner at den viktigste begrunnelsen er frykt for represalier. Dette forteller oss at aksepten for kritikk er lav i deler av norsk arbeidsliv. Matthiesen et al. (2008) trekker fram følgende grunner som arbeidstakerne oppgir for ikke å varsle:

- «Det hadde ingen hensikt» (34 prosent)
- «Det var ikke alvorlig nok» (31 prosent)
- «Ønsker ikke å lage noen form for trøbbel» (19 prosent)

Det at arbeidstakere unnlater å varsle, betyr også at en del forhold ikke blir rettet på, eller at det i det minste kan ta unødvendig lang tid fordi arbeidstakere vegrer seg for å si fra. Det er bekymringsfullt, særlig dersom det kritikkverdige rammer brukere eller kunder på en alvorlig måte.

Dersom vi ser på dem som faktisk varsler, varsler majoriteten først til nærmeste leder, men det er også en del som varsler til tillitsvalgte og verneombud. I tråd med varslerbestemmelsene er det alltid forsvarlig å varsle til tillitsvalgte og verneombud (jf. § 2-4). Så

godt som ingen varsler til media ved første gangs varsel, og få tyr til dette alternativet også etter å ha gått nivåene internt. Det er også få som varsler til tilsynsmyndighetene.

Funn fra norsk forskning viser at om lag halvparten av arbeidstakerne som varsler, svarer at det kritikkverdige forholdet enten opphørte, eller at det ble en forbedring som følge av varslingen (varslingseffektivitet). Norske arbeidstakere ser ut til å lykkes bedre med sin varsling enn hva det rapporteres om i andre land. De gjennomførte undersøkelsene viser også at norske varslerere i mindre grad utsettes for sanksjoner. Samtidig er det viktig å understreke at det å varsle heller ikke er risikofritt i Norge. I tabell 16.1 har vi framstilt sentrale funn i norsk varslerforskning:

Tabell 16.1 Oversikt over norsk forskning om varsling og varslingsprosessen

Utvalg	Skivenes & Trygstad 2006 8 kom-muner	SSB LKU 2006 Norsk arbeidsliv	Bakke & Dalby 2007 20 off. og priv. virksomheter	Trygstad & Skivenes 2007 Kommunale ledere	Matthiesen et al. 2008 Norsk arbeidsliv	Trygstad 2010 Norsk arbeidsliv	Bjørkelo et al. 2010 Norsk arbeidsliv	Skivenes & Trygstad 2012 20 kom-muner
Antall svar	864	9200	512	640	1604	6000	2539	395
Svarprosent	65 %	66 %	33 %	38 %	23 %	47 %	57 %	60 %
Varslingsaktivitet	76/34 %	77 %	19 %	83 %	55 %	53 %	-(12 % av totalen)*	75 %
Varslingseffektivitet	64 %	-	50 %	71 %	51 %	50 %	59 %	34 %
Sanksjoner	17 %	12 %	-	10 %	18 %	13 %	3 %	11 %
Kjennskap til varslerbestemmelsene			34 % / 18 %**		39 %	58 %		
Omfang av varslingsrutiner (Ja + er under utarbeidelse)				61 %	19 %***	41 %		49 %

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

** Andelen er angitt for henholdsvis offentlig og privat, offentlig/privat.

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

Tabell 16.1 viser ganske store variasjoner i funn. En viktig forklaring er bruk av ulike definisjoner. Som omtalt i del I benyttet eksempelvis Fafo en strengere definisjon av kritikkverdige forhold i undersøkelsen fra 2010 (Trygstad 2010) enn i 2005 (Skivenes & Trygstad 2007). Dette kan påvirke svarene, både når det gjelder omfanget av kritikkverdige forhold, varslingsaktivitet og den videre prosessen. En annen forklaring på variasjonen i tabell 16.1 er ulike utvalg.

Men det er også noen likheter i svarene som er gjengitt i tabell 16.1. I utvalgsundersøkelsene til Matthiesen et al. 2008 og Trygstad 2010 finner vi at varslingsaktiviteten langt på vei er identisk, det samme er også varslingseffektiviteten. Noe av forklaringen

er trolig at de brukte definisjonene når det gjelder kritikkverdige forhold og varsling, er relativt like. Trygstad (2010) finner at følgende forhold øker varslingsaktiviteten:

1. Skriftlige varslingsrutiner i virksomheten
2. Tilstedeværelse av tillitsvalgte eller verneombud på arbeidsplassen
3. At virksomheten er omfattet av tariffavtale

Dersom vi ser på andelen som svarer at de har blitt sanksjonert som følge av varsling, er denne fem prosentpoeng høyere i Matthiesen et al. (2008) sammenliknet med hva Trygstad (2010) finner. I Matthiesen et al. (2008) var den vanligste sanksjonen at leder uttrykte sterk misnøye og møtte varsleren med verbal trakassering. De andre sanksjonene som ble gitt opp, var:

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

Trygstad (2010) finner at varslingsrutiner på arbeidsplassen er med på å redusere risikoen for sanksjoner. Samtidig synes sanksjoner som følge av varsling også å ha sammenheng med den ansvarliges posisjon. Det er mer risikabelt å varsle om et kritikkverdig forhold begått av sjefen enn av kollegaen. Og type sak ser også ut til å ha betydning: De som varsler om psykososiale arbeidsmiljøutfordringer, risikerer i større grad å bli sanksjonert enn andre varslere. Når det gjelder varslings effektivitet, har også Matthiesen et al. (2008) og Trygstad (2010) relativt like tall. Også her ser varslingsrutiner ut til å gjøre en forskjell i positiv retning. Men samtidig finner vi at dersom sjefen er ansvarlig, er mulighetene for å få endret et kritikkverdig forhold mindre.

Variasjoner i funn

I tabell 16.1 er det variasjoner i svarene som kan knyttes til ulike utvalg. I Trygstad & Skivenes (2007) og Skivenes & Trygstad (2012) omfattet undersøkelsene personer som ut fra sitt verv eller funksjon har et ansvar for å varsle. Undersøkelsen fra 2007 gikk til kommunale ledere, mens undersøkelsen fra 2012 også inkluderte 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 ansvar for å ta fatt i kritikkverdige forhold som rammer ansatte. Dette forklarer trolig langt på vei den høye varslingsaktiviteten i de to

undersøkelsene. Det er likevel stor forskjell mellom de to undersøkelsene når det gjelder varslingseffektiviteten. I 2012-undersøkelsen er varslingseffektiviteten relativt lav, noe som vi mangler gode forklaringer på. Med hensyn til sanksjoner rammer dette om lag hver tiende som varslet. Andelen i disse to undersøkelsene skiller seg ikke dramatisk fra den andelen som opplever sanksjoner i andre undersøkelser.

Et interessant trekk i tabell 16.1 er at det med unntak av Bjørkelo et al. (2010) er mindre variasjoner når det gjelder andelen sanksjoner, enn når det gjelder varslingsaktivitet og varslingseffektivitet. Undersøkelsen til Bjørkelo et al. (2010) har imidlertid et svaralternativ hvor man kan krysse av for at man både fått positive og negative reaksjoner. 4 prosent har krysset av på dette. Derfor holder vi denne undersøkelsen utenfor når vi her konkluderer med at variasjonen i andelen som har opplevd sanksjoner, går fra 10 prosent til 18 prosent. Dersom vi kun ser på variasjonene i breddestudiene (som omfatter hele arbeidslivet), får vi et intervall på mellom 12 prosent (lavest) og 18 prosent (høyest). Dette tyder på at andelen varsler som sanksjoneres, trolig ligger et sted i sistnevnte intervall.

Når det gjelder kjennskap til varslingsbestemmelsene og tilstedeværelse av varslingsrutiner på arbeidsplassen, er det også variasjon. Kjennskapen til varslerbestemmelsene ser ut til å ha blitt noe bedre, selv om man skal være varsom med å konkludere på bakgrunn av to ulike undersøkelser med forskjellig utvalg. Dersom vi ser på andelen som svarte at de har varslingsrutiner på arbeidsplassen, har også disse økt sammenliknet med funnene til Matthiesen et al. (2008) og Fafos 2010-undersøkelse (Trygstad 2010). Det skal imidlertid tillegges at i Matthiesen et al. (2008) er ikke «under utarbeidelse» ett av svaralternativene, noe som kan forklare den relativt lave andelen av «ja». Dessuten er «vet ikke»-andelen høy (42 prosent). Det samme er tilfellet for undersøkelsen fra 2010 (Trygstad), der «vet ikke»-andelen er på 27 prosent.

I kapittel 9 viser funn fra en helt ny breddeundersøkelse fra 2013 at andelen arbeidstakere med varslingsrutiner på arbeidsplassen har økt ytterligere og kommet opp i 53 prosent. Andelen arbeidstakere som svarer at de har varslingsrutiner på arbeidsplassen og har kjennskap til varslerbestemmelsene, er høyest i offentlig sektor. Arbeidsgivere i privat sektor har derfor en ekstra jobb å gjøre når det gjelder å informere, både om retten til å varsle og om etablerte varslingsrutiner.

Selv om majoriteten av norske arbeidstakere ikke sanksjoneres som følge av varsling, vil det å være i en varslersituasjon oppfattes som ubehagelig av de fleste. Og de som utsettes for sanksjoner, kan bli hardt straffet, ofte på subtile måter. Det er også noen forhold som ser ut til å øke sannsynligheten for sanksjoner. Det virker å være mer risikofylt å varsle om kritikkverdige forhold dersom sjefen er ansvarlig, og hvis virksomheten ikke har varslingsrutiner. Det ser også ut til at de som har tillitsvalgte og verneombud på arbeidsplassen, i mindre grad risikerer å bli straffet når de varsler.

Vi har i denne rapporten omtalt at norske arbeidstakere varsler mer enn hva eksempelvis amerikanske arbeidstakere gjør. Samtidig har varslerforskningen lengre

tradisjoner i USA. De amerikanske undersøkelsene viser stor variasjon i omfanget av varsling – for eksempel varslet mellom 30 og 50 prosent blant føderalt ansatte i perioden 1981–1993.¹ To av flere forklaringer er trolig i USA som i Norge: ulike definisjoner og utvalg. Når det gjelder sanksjonering av varslere, er den høyere i USA, samtidig som varslingseffektiviteten er lavere. Vi har koblet dette til at landene har ulike arbeidslivsmodeller, der den norske modellen blant annet er kjennetegnet av individuell og kollektiv deltakelse og dermed et bedre ytringsklima.

16.2 Varslingsmottakere og rutiner

I denne undersøkelsen har vi vært særlig opptatt av varslingsmottakere. Den som tar imot det første varslet, har en svært viktig funksjon. Som nevnt er det vanligst å varsle til nærmeste leder først. Dette kan gi ulike utfall. Den gode løsningen går ut på at leder tar tak i forholdet på en konstruktiv måte som bidrar til å endre eller løse saken. Dersom det viser seg at varselet bygger på en misforståelse, oppklares dette, og saken legges død. Den dårlige løsningen er at leder velger å la det varslede forholdet få fortsette, enten fordi hun eller han ikke anser det for å være kritikkverdig, eller fordi lederen har for mye å tape på at det varslede forholdet blir kjent. Da kan varsleren velge å la saken ligge eller gå videre med den. Det er særlig i sistnevnte situasjoner at det kan blir risikofylt. Varslingsrutiner ser ut til å kunne redusere risikoen og øke forutsigbarheten for arbeidstakere som varsler, samtidig som de fungerer handlingsangivende for den som tar imot varselet. Forutsetningen er at rutinene er kjent for både ansatte og ledere.

Det er i forbindelse med denne rapporten gjennomført intervjuer med 40 personer i norske virksomheter, som har ansvar for å håndtere varsler. Sentrale spørsmål var hvordan de hadde utformet sine varslingsrutiner, og hva som er oppfatningene av kritikkverdige forhold. Hva er for eksempel forskjellen på avvik og kritikkverdig forhold? Hva er forskjellen på en faglig uenighet og et kritikkverdig forhold som berører tjenestekvalitet? Når blir en adferd trakasserende? Dette er spørsmål som flere av våre informanter må ta stilling til når de får varslersaker på sitt bord.

Hva inneholder rutinene?

Alle informantene vi har snakket med i denne undersøkelsen, understreker at arbeidstakerne oppfordres til å varsle i linja. Det vil si å varsle til sin nærmeste leder

¹ Merit Systems Protection Board-undersøkelsene omfattet mellom 4000 og 13 000 føderalt ansatte i USA og ble gjennomført i henholdsvis 1981, 1984 og 1993. Det ble i disse undersøkelsene ikke gitt noen definisjon på varsling (Bjørkelo et al. 2008).

eller eventuelt til lederen over. I tillegg har de virksomhetene der vi har gjennomført intervjuer, utarbeidet varslingsrutiner som blant annet forteller hvem som skal motta varselet, og hvordan varselet vil bli behandlet. Rutinene forteller gjerne også at det er ulovlig å straffe den som varsler.

Som omtalt over ser omfanget av varslingsrutiner ut til å være økende i norsk arbeidsliv. Det er grunn til å tro at denne utviklingen skyldes varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Dette underbygges også i våre intervjuer.

De tre viktigste grunnene til at virksomhetene har varslingsrutiner, er: 1) fordi det er i tråd med lovverket, 2) fordi det er i tråd med god virksomhetsstyring, og 3) etter initiativ fra ledelsen.

Noen varslingsrutiner har en omfattende beskrivelse av hva det kan varsles om, mens andre åpner for at arbeidstakerne kan varsle om alle former for kritikkverdige forhold. 29 av 40 informanter forteller at de ansatte har en varslingsplikt. Innenfor bank, finans og forsikring er arbeidstakerne ilagt en varslingsplikt om økonomiske misligheter, økonomisk utroskap og mistanker om hvitvasking. Innenfor helse og omsorg er det en plikt til å melde ifra om skader, uhell, nesten-uhell og uventede eller unaturlige dødsfall, og i transport er det varslingsplikt om forhold som truer trafikksikkerheten. Ellers er det flere med en plikt som følger arbeidsmiljøloven – nærmere bestemt at man plikter å melde fra om trakassering og/eller utilbørlig adferd overfor arbeidstakere. I tillegg har flere virksomheter rutiner som sier at arbeidstakerne har en plikt til å melde om alle typer kritikkverdige forhold som «er i strid med gjeldende regelverk, vesentlige brudd på etiske retningslinjer eller brudd på andre vesentlige forhold». Til tross for at rundt tre av fire virksomheter i vårt utvalg har innført en varslingsplikt, er det kun et mindretall som svarer at det er knyttet sanksjoner til brudd på denne plikten. Det er ingen av de 40 informantene som forteller at varslere blir belønnet. De aller fleste har heller ikke oversikten over det totale antall varsler i virksomheten fordi mange saker varsles i linja. Våre informanter får ikke informasjon om disse sakene og vet heller ikke hvordan disse løses. Oppsummert finner vi:

- Den viktigste grunnen til at virksomhetene som inngår i denne undersøkelsen, har etablert varslingsrutiner, er «fordi det er i tråd med lovverket». Fordi det er «i tråd med regler for god virksomhetsstyring», og fordi «ledelsen ønsket det», er også viktige begrunnelser.
- I majoriteten av virksomhetene har ledelsen vært med på å utforme varslingsrutinene. I offentlig sektor er det også vanlig at tillitsvalgte og verneombud er delaktige, noe som er sjeldnere i privat sektor. I privat sektor brukes eksterne aktører som advokater, rådgivere eller konsulenter i større grad enn i offentlig sektor.
- 29 av 40 informanter forteller at varslingsrutinene pålegger arbeidstakerne å varsle om kritikkverdige forhold. Kun et mindretall svarer at arbeidstakere risikerer å bli

straffet dersom hun eller han ikke overholder varslingsplikten, mens en relativt stor andel svarer at de ikke vet.

- Det er mulig å varsle til flere aktører eller instanser. Selv om virksomheten har opprettet en egen intern eller ekstern varslerenhet, oppfordres de ansatte til å bruke linja. Det betyr at ledere, tillitsvalgte og verneombud – i tillegg til definerte varslerenheter – er aktuelle varslingsmottakere.
- Det er vanlig å forsøke å tilrettelegge for konfidensiell varsling; det vil si at identiteten til varsleren ikke avsløres for andre enn de som behandler saken. Det er mindre vanlig å tilby full anonymitet. Det er særlig de som har knyttet til seg en ekstern mottaker, som tilbyr dette. Våre informanter mener muligheten for anonymitet senker terskelen for å varsle og er med på å skape tillit, samtidig som det kan være vanskelig å løse disse sakene.
- Det er vanlig å ha informasjon om varslingsrutinene på oppslagstavler og på intranett.

16.3 Kritikkverdige forhold og intern håndtering

Når det gjelder de sakene som varsles til våre informanter, varierer antallet fra nesten ingen til over 100 årlig. I denne undersøkelsen har vi fått innblikk i at norske virksomheter har flere ulike systemer, kanaler og rutiner for rapportering av kritikkverdige forhold og uønskede hendelser. I store virksomheter betyr dette at den øverste ledelsen ikke nødvendigvis er klar over omfanget av kritikkverdige forhold eller varslede saker, heller ikke hvordan det går, verken med saken det varsles om, eller den som varsler. Disse sakene kan bli «borte» i systemet:

De sakene som ikke går inn i de to formelle varslerkanalene, den vi har sentralt, og den som vi har her i denne enheten, de behandles ikke som varslersaker på samme måte. De blir for eksempel ikke registrert noen steder. De vet heller ikke hvor mange saker det er. Formalitetene er viktig i denne type saker. Det betyr at arbeidstakere som har varslet, men har gjort dette i linja, kan bli møtt med at nei, du har ikke varslet om kritikkverdige forhold til noen i organisasjonen. Hvis vedkommende mener seg sanksjonert som følge av varsling, kan dette lett bli ord mot ord. (Tillitsvalgt, offentlig sektor)

Samtidig er samtlige av våre informanter opptatt av at det beste er om saken kan løses på lavest mulig nivå.

Foruten varslerkanaler er det vanlig å ha en egen rutine for avviksregistrering. Det kan være glidende overganger mellom saker som skal avviksregistreres, og saker som

det bør varsles om. I tillegg skal rusmisbruk meldes til Akan-kontakten, som en tredje kanal. Det som kompliserer bildet ytterligere, er at det i noen virksomheter er egne rutiner for varsling av økonomiske forhold og/eller trakasseringssaker. Det kan se ut til at kanaler for å melde inn og registrere uønskede hendelser legger seg som lag-på-lag» i virksomhetene. Spørsmålet er hvor enkelt det er for en arbeidstaker å vite hvem som er den rette adressaten for «sin» sak.

Vi har mange varslingsinstanser, men ombudet skal få beskjed dersom det varsles andre steder. For å kunne sjekke fakta og systematisere. For å kunne se mønstre som må behandles mer grundig. Dette står det, men jeg får ikke de meldingene. Tanken er god, men det er verre å få det til i praksis. Mange saker omtales nok som bekymringsmelding, men som kanskje er rene varslersaker. Rutinen gjelder kun varsling. (Varslingsmottaker, privat sektor)

Skulle ønske det var mer varsling, tror ikke vi får vite om alt. Det har vært mest fokus på avviksregistrering, vi burde hatt mer der også. Har hatt kampanjer for å få ansatte til å bruke det. Men tror vi bør gjøre det samme med varsling. Det at man snakker med lederen, er ikke alltid sikkert at man opplever det som varsling. Vi oppfordrer folk til å sende skriftlig varsel. Skrive det ned. Vi har også hatt bekymringsmeldinger, som viste seg å være varsling. (Leder, offentlig sektor)

De to sitatene beskriver systemer som framstår som komplisert, også for dem som er satt til å administrere dem og håndtere sakene som kanaliseres dit. Som vi påpekte i kapittel 14, og som vi ser i sitatet over, etterlyser den siterte lederen mer varsling. I våre intervjuer er dette et punkt vi har vært opptatt av: Tror ledere, tillitsvalgte, verneombud og andre varslingsmottakere at de får informasjon om det som er av kritikkverdige handlinger, hendelser eller praksiser i virksomheten? Svarene varierer noe, men det er flere som mener at det ville være svært naivt å si ja. Noen peker på at det nok er store mørketall her, men mener likevel at systematisk jobbing med varsling har hjulpet:

Selvfølgelig er det da nærliggende å tro at det finnes flere slike saker som enten blir løst eller ikke tas opp. Men vi mener at vi gjennom etikkarbeidet har lyktes i å få mer varsling og færre saker som bare blir liggende enn før. (Varslingsmottaker, privat sektor)

I den forbindelse har vi jo også omtalt at en snau halvpart av norske arbeidstakere har opplevd, avdekket eller vært vitne til kritikkverdige forhold de mener burde være stoppet, uten å ha meldt fra om det. Dette viser at hva som er kritikkverdig, og ikke minst håndteringen av dette, ikke diskuteres godt nok på norske arbeidsplasser. Oppsummert finner vi dette:

- De aller fleste av våre informanter har en vid definisjon av hva som skal forstås som kritikkverdige forhold. To gjengangere er økonomiske misligheter og trakassering.

- I mange virksomheter – særlig i offentlig sektor – har det vært interne diskusjoner om hva som skal forstås som alvorlige og kritikkverdige forhold som det skal varsles om i virksomheten.
- Det er stor variasjon mellom virksomhetene når det gjelder antall saker. Noen har mer enn hundre saker i løpet av ett år, andre kun et par saker.
- Hvordan sakene blir behandlet og håndtert, har sammenheng med rutinene i virksomheten og om de har eksterne varslingsmottak eller avtale med eksterne advokater, revisorer eller andre aktører.
- Det kan være vanskelig å sikre varsleren anonymitet selv om vedkommende har bedt om det.
- Det er høy bevissthet knyttet til å ivareta sikkerheten til varsleren og den det varsles om. Majoriteten av informantene mener også at det er trygt å varsle i virksomheten der de jobber. Men noen har erfaring med at arbeidstakere har blitt sanksjonert under og i etterkant av varslingen.
- Arbeidstakerne oppfordres til å varsle i linja. Det betyr at det vil være en del saker og prosesser som våre informanter ikke nødvendigvis har kunnskap om.
- Det er ikke uvanlig at varslings- og avvikssaker skal rapporteres i ulike kanaler. Det vises i den forbindelse til at saker om glipp i rutiner eller prosesser og brudd på HMS-regler gjerne skal rapporteres som avvik. Avvik har ofte karakter av enkelthendelser og uhell og skal rapporteres inn som del av en daglig rutine. Dersom avvik ikke rettes opp i eller tildekkes, kan saken skifte karakter og bli en varslersak.

16.4 Eksterne varslingsmottakere

I denne rapporten har vi sett at interne eller eksterne varslingsløp ikke nødvendigvis er et spørsmål om enten–eller. Eksterne varslingskanaler, for eksempel via et advokatkontor, opprettes gjerne som et supplement til de kanalene som virksomhetene har selv. 11 av våre 40 informanter forteller at deres arbeidsplass har avtale med en ekstern varslingsmottaker. Det er tre begrunnelser som går igjen for å benytte en ekstern løsning. Den første er at en ekstern mottaker kan garantere varsleren konfidensialitet eller full anonymitet. Den andre grunnen er at det å benytte eksterne mottakere bidrar til å profesjonalisere prosessen. Den tredje forklaringen, som trolig henger sammen med de to andre, er erfaringer med «den vanskelige saken». Dette utdypes med at man i virksomhetene har hatt varslings saker som ikke har vært godt nok håndtert internt, noe

som har påvirket både saken og varsleren. Som en følge har man knyttet til seg en ekstern aktør for å sikre at saker blir undersøkt og håndtert på en skikkelig måte for ettertiden.

Når det gjelder erfaringene med eksterne varslingsmottakere, varierer disse. Noen av informantene forteller at den eksterne kanalen er svært lite brukt. Det har vært få eller ingen saker som er varslet dit de siste to årene. Det de fleste er opptatt av, er like fullt at en ekstern mottaker er med på å beskytte varsleren og kan bidra til å forhindre diskusjoner knyttet til håndtering. At varslingen skjer til noen utenfor virksomhetene, kan sikre et trygt og objektivt mottak og videreformidling av varsler, noe som også gir god beskyttelse for varsleren. Eksterne varslingsmottak kan i tillegg fungere som en sikkerhetsventil dersom de interne kanalene ikke anses som hensiktsmessige, eller hvis saken ikke tas på alvor internt. At varslingsmottaket plasseres hos et advokat- eller konsulentfirma, kan være tillitsskapende og styrke tiltroen til varsling i organisasjonen, særlig med hensyn til varslers situasjon. For store og komplekse virksomheter kan et sentralisert og eksternt varslingsmottak gjøre varslingsprosessen mer oversiktlig. For små virksomheter vil fordelene med ordningen primært være en profesjonalisering av funksjonen, særlig ved hjelp av spesialkompetanse som ikke er mulig å opparbeide innad i virksomheten.

De eksterne leverandørene legger også vekt på at de i større grad enn andre kan sikre varslerne full anonymitet eller fortrolighet. Med hensyn til full anonymitet har de gjerne IT-løsninger som gjør at varsleren ikke kan spores. På spørsmål om full anonymitet øker risikoen for ubegrunnede varsler, svarer informantene på leverandørsiden benektende. De aller fleste varslersaker de kommer i befatning med, vurderer de som reelle.

På bakgrunn av våre funn ser det ut til at eksterne mottak kan være et viktig supplement og en sikkerhetsventil for arbeidstakere som ikke ellers ville ha turt å varsle. Oppsummert:

- Eksterne varslingsmottak drives i Norge hovedsakelig av advokat- og revisjonsfirmaer. Bakgrunnen for etableringen av dagens tilbud var ikrafttredelsen av varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven i 2007.
- De eksterne enhetenes hovedoppgave er å motta, vurdere og viderebringe varsler til de ansvarlige i virksomheten. De vil i mange tilfeller også tilby rådgivning, saksbehandling og gransking av varslersaker. Ordningene varierer med leverandørs og kundens ønsker og kan spenne fra en ren mottakstjeneste til full outsourcing av arbeidet med å utarbeide varslingsrutiner, ta imot varsler og følge opp saker.
- Eksterne varslingsmottak benyttes av flere store virksomheter i både privat og offentlig sektor. Utbredelsen er likevel begrenset: Blant arbeidstakere som kjente til varslingsrutinene i sin virksomhet, oppga 6 prosent at de kunne varsle til eksterne varslingsmottak (2010).

- Varslingsmottakenes hovedfunksjon er å fungere som en sikkerhetsventil og et supplement til virksomhetsinterne varslingsordninger. For varsleren vil en ekstern kanal, ideelt sett, være en garanti for at varslingsmottaker er uavhengig og seriøs og vil ivareta krav til fortrolighet på en tillitvekkende måte.
- I likhet med virksomhetene som har opprettet interne varslerenheter, får ikke de eksterne mottakene inn et stort antall saker. Varslere benytter også muligheten til å henvende seg anonymt eller under løfte om konfidensialitet.
- Hensynet til varsleren står i sentrum for argumentene som trekkes fram til fordel for en ekstern modell, både av virksomhetene som kjøper tjenestene, og av leverandørene.
- Det kan oppfattes som risikofylt å varsle, og muligheten til å benytte et eksternt mottak er ment å sikre at mulig gjengjeldelse ikke skal være en barriere for å varsle.

16.5 Anonymitet og konfidensialitet

Vi omtalte ovenfor at eksterne varslermottak mener at de i større grad kan sikre arbeidstakere full anonymitet enn det interne mottak kan. Dette kan være mer problematisk for offentlige virksomheter. Her vil den det varsles om, kunne påberope seg innsyn i sakens dokumenter – i tråd med offentlighetsloven – noe som gjør at identiteten til varsleren vil kunne bli kjent. Våre data antyder at ikke alle informantene i offentlig sektor er seg dette bevisst. Dette kan i ytterste konsekvens bety at arbeidstakere som er svært opptatt av ikke å stå åpent fram, varsler på feil premisser. Vi har i denne undersøkelsen fått høre fra informantene at ansatte varsler til tillitsvalgte om trakasseringssaker, men selv nekter å stå fram. Den tillitsvalgte er da avhengig av å samle nok informasjon slik at hun kan handle uten at arbeidstakernes identitet røpes. Samtidig setter dette tillitsvalgte og verneombud i en vanskelig situasjon – de har en varslingsplikt i denne type saker. Dette er også et forhold som andre informanter er opptatt av: Hvordan forholder man seg til påståtte lovbrudd dersom arbeidstakerne som kommer med opplysningene, vil være skjult og saken vanskelig lar seg løse uten å røpe vedkommendes identitet?

I privat sektor vil ikke den det varsles om, ha den samme retten til innsyn. Når det gjelder interne varsler som kommer anonymt, svarer flere av informantene at disse ofte er svært vanskelige å håndtere fordi informasjonen gjerne er utilstrekkelig. Det vil riktignok være noe enklere å sjekke en sak preget av faktaopplysninger, eksempelvis uregelmessigheter i et regnskap. Anonyme varsler om trakassering er imidlertid som regel nærmest umulige å håndtere dersom opplysningene er begrenset.

16.6 Om å varsle til tilsynsmyndighetene og media

15 av virksomhetene som er omfattet av denne undersøkelsen, har erfaring med at arbeidstakere har varslet kritikkverdige forhold til tilsynsmyndighetene. Antallet fordeler seg likt mellom offentlig og privat sektor. To har fått saker meldt inn til Økokrim, mens i de øvrige sakene har arbeidstakere tatt kontakt med Arbeidstilsynet. Innenfor helse og omsorg er det flere som har erfaring med varsling både til Arbeidstilsynet og Fylkesmannen. Det statistiske materialet viser at det sjelden varsles til tilsynsmyndighetene. Dette gjenspeiler seg i antallet varslersaker som tilsynsmyndighetene har fått til behandling.

Vi har kartlagt arbeidstakeres varsling av kritikkverdige forhold til Arbeidstilsynet, Petroleumsstilsynet, Økokrim, Finanstilsynet, Finansklagenemnda, Miljødirektoratet, samt fire fylkesmannsembeter som er ansvarlige for varsling i barnevernområdet. Denne type varsling er lite utbredt. Ikke overraskende varsles det mest til Arbeidstilsynet. Det er gråsoner i tilsynenes grensdragning mellom varsling og andre meldinger, noe som gjør det noe vanskelig å sammenlikne antall varslingssaker som faktisk behandles av tilsynene.

Informasjonen til varslere kan også gjøres bedre tilgjengelig og enklere. Men når det først er varslet, har tilsynene god kompetanse til å håndtere kritikkverdige forhold. Vi vet fra varslerforskningen at hvordan en varsler blir møtt, og hvordan varslingen håndteres, ofte er avgjørende for både sakens utfall og den som varsler.

Varsling til media framstår som mer vanlig i offentlig sektor og særlig innenfor området helse og omsorg. Men det er også private virksomheter som har erfaring med varsling til mediene. Det har gjerne vært saker om stor arbeidsbelastning.

- Flere av informantene har erfaring med ekstern varsling. Femten av informantene har erfaring med at arbeidstakere har varslet tilsynsmyndighetene, og tolv har erfaringer med at arbeidstakere har varslet om kritikkverdige forhold i media.
 - Vårt statistiske materiale viser at varsling til tilsynsmyndighetene og media er kontroversielt og kan øke risikoen for sanksjoner

16.7 Ulike grenseoppganger

Ifølge våre informanter er arbeidstakere restriktive med å bruke begrepet varsling. Det kan derfor skjule seg varslingssaker både i bekymringsmeldinger og/eller avviksregistrering. Samtidig er det også informanter som peker på faren for en utvanning av begrepet, og at det enkelte steder er en tendens til at arbeidstakere påberoper seg en varslerstatus uten at dette er berettiget. Begrepet varsling kan altså gis et ganske forskjellig innhold på ulike arbeidsplasser, og dersom varsling som fenomen ikke diskuteres, vil begrepet kunne leve sitt eget liv. Dette bringer oss igjen til spørsmålet – hva er varsling?

Sett fra tillitsvalgte og verneombudenes ståsted

Sett fra tillitsvalgte og verneombudenes ståsted er trakasseringssaker og saker som berører kunder eller brukere, særlig vanskelige. Disse sakene kan aktualisere spørsmål som: Hva er faglig forsvarlig? Hva er god pleie, hva er kritikkverdige mangler i undervisningen? Hva er en urettferdighet, hva er systematisk underkjennelse av en person over tid? Også Arntzen de Besch (2013) omtaler at denne type spørsmål kan aktualiseres i en rettsak. Det er ikke overraskende at slike diskusjoner oppstår. For det første er lovens definisjon av kritikkverdige forhold vid – noe den etter vår mening bør være. For det andre vil hva som er kritikkverdig, til en viss grad bero på skjønn, selv om noen saker er mer «opplagte» enn andre. Dersom du stjeler på arbeidsplassen, så vil det kunne la seg avdekke ved å sjekke faktaopplysninger. Men heller ikke dette trenger å være like klart. Vi har blant annet sett at det å forsyne seg av restmateriale har gått fra å være akseptert til å bli betraktet som tyveri. Noen saker baserer seg i større grad på subjektive vurderinger. Derfor er det viktig å diskutere disse spørsmålene på den enkelte arbeidsplass. Og videre bør det diskuteres hva vi gjør med de uakseptable forholdene. Vi har tidligere framhevet en enkel test: Tåler denne praksisen eller disse hendelsene offentlighetens lys? Hvis svaret er nei, er sjansen for at man har å gjøre med et kritikkverdig forhold, relativt stor. Da må saken håndteres på en måte som ivaretar ulike aktører innenfor organisasjonen.

- Det er ikke uvanlig at tillitsvalgte og verneombud bistår arbeidstakere som varsler. I en undersøkelse fra 2010 svarte en av tre at de hadde gjort dette de siste tolv månedene. Det er også tre av ti norske arbeidstakere som varsler til tillitsvalgt eller verneombud først.
- Nesten sju av ti tillitsvalgte og verneombud svarte at saken eller forholdet enten opphørte, eller at det ble en klar forbedring. 3 prosent svarte at det ble en forverring.
- Tillitsvalgte og verneombud som vi har intervjuet, forteller at de fra tid til annen bistår arbeidstakere med å bringe videre kritikkverdige forhold til ledelsen.
 - Tillitsvalgte fra privat sektor virker mindre kjent med varslerbegrepet enn tillitsvalgte i offentlig sektor, og de har liten kunnskap om virksomhetens varslingsrutiner.
 - Tillitsvalgte og verneombud i offentlig sektor har bedre kjennskap til både regler og virksomhetens rutiner enn tillitsvalgte i privat sektor. I noen virksomheter har vernetjenesten og tillitsvalgtapparatet avklart sine respektive roller og ansvar i varslersaker.
- Vanskelige saker er både relatert til saksinnhold og til omstendighetene rundt. Mobbing, trakassering og forhold som rammer brukere, trekkes fram som særlig krevende:
 - Det kan være vanskelig å skille trakasseringssaker fra personalsaker.

- Tillitsvalgte og verneombud mener at det er langt mer risikabelt å varsle om saker begått av ledere høyt oppe i organisasjonshierarkiet. Flere snakker av erfaring.
- Det er vanskelig å forutsi når risikoen for sanksjoner er stor. Men svært konkurransepregede arbeidsplasser trekkes fram som mulige risikoarenaer. Videre er mangel på diskusjonsfora der ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte møtes, noe som kan skape et klima som motsetter seg kritikk.

16.8 Varslerbestemmelsene og anvendelsen av dem

På bakgrunn av våre data kan vi dele inn synspunktene på loven i to. En del dreier seg om synspunkter om lovbestemmelsene, den andre delen dreier seg om anvendelsen lokalt.

Synspunkter på loven

- Hovedinntrykket blant våre informanter er at lovverket fungerer bra og har gjort det enklere og tryggere å varsle.
- Våre surveydata viser at:
 - de som har varslingsrutiner på arbeidsplassen, i større grad enn andre mener at lovbestemmelsene har gjort det tryggere og enklere å varsle
 - ledere som har hatt befattning med varslersaker, er i mindre grad tilbøyelig til å mene at det har blitt tryggere og enklere å varsle etter at de nye varslerbestemmelsene ble innført
- Enkelte informanter – særlig de eksterne varslingsmottakerne – mener at varslerens posisjon bør styrkes ytterligere:
 - Muligheten til å varsle anonymt bør understrekes i loven.
 - Varslerens krav på sikkerhet bør fastslås uttrykkelig.

Synspunkter på anvendelsen av lovbestemmelsene

- Bedriftskulturen og ledelsens evne og vilje til å håndtere kritikkverdige forhold må styrkes:
 - Kompetente varslingsmottakere vil bidra til å styrke varslerens stilling.
- Det er behov for å diskutere, «oversette» og presisere varslerbestemmelser på den enkelte arbeidsplass:

- Dette bør gjøres på alle nivåer og med bred deltakelse.
- Det er behov for å diskutere hvordan kritikkverdige forhold skal forstås, og hvordan de skal håndteres på alle nivåer.
- Det er behov for å klargjøre grenseoppganger knytte til blant annet:
 - faglig uenighet versus faglig uforsvarlighet
 - trakassering av kolleger versus personalkonflikter
 - varsling versus avvik
- Ledelsen og arbeidsgiver må oppmuntre arbeidstakere til å varsle enda mer.
 - Noen mener varsling bør belønnes.
 - Flere etterlyser mer varsling.

I tillegg vil vi avslutte dette kapittelet med noen betraktninger vi gjør oss på bakgrunn av våre undersøkelser.

Om arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser

- Lovens definisjon av kritikkverdige forhold bør fortsatt være vid.
- Varslingsrutiner § 3-6 bør bli et krav, man kan eventuelt åpne for andre ordninger på små arbeidsplasser.
- Loven bør presisere et minstekrav til varslingsrutinenes innhold.
- Loven bør være varsom med å ilegge ansatte en varslingsplikt.
- Loven bør omtale innleide/vikarer.

Om praksis

- Få har rutiner for å følge opp varsleren over tid, dette bør bli obligatorisk og kan eventuelt inngå i rutinene.
- Man bør unngå at rutinene blir unødig byråkratiske med mange ulike kanaler.
- Det bør skapes klima for åpen varsling. Anonym varsling kan være nødvendig, men:
 - kan være vanskelig å garantere anonymitet
 - kan være vanskelig å undersøke
 - kan misbrukes

Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet (2005). *Ansattes ytringsfrihet*. Arbeidsgrupperapport, 21. desember.
- Arbeidstilsynet (2007). *Veileder. Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Arntzen de Besche (2013). *Evaluering av varslingsreglene. En gjennomgang og analyse av rettspraksis og ombudsmannspraksis*.
- Aronsson, G. & Gustafsson, K. (1999). Kritik eller tystnad – en studie av arbeidsmarknads- og anstillingsforhållandens betydelse for arbeidsmiljøkritik. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 5(3), 189–206.
- Bjørkelo, B. (2010). *Whistleblowing at work. Antecedents and consequences*. Dissertation for the degree of philosophiae doctor (PhD). University of Bergen, Norway.
- Bjørkelo, B. et al. (2011). Varsling: utfordring i skjæringspunktet mellom juss og psykologi. I Transparency International Norge (red.), *Er varslervernet godt nok? Dokumentasjon fra seminar på den internasjonale antikorrupsjonsdagen 9. desember 2011*. Oslo: Fafo.
- Bjørkelo, B., Matthiesen, S. B. & Einarsen, S. (2008). Varslingens mange ansikter: en oppsummering av forskning og litteratur om varsling i arbeidslivet. *Søkelys på arbeidslivet*, 25, 3–19. Institutt for samfunnsforskning.
- Brown, A. J. (red.) (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector*. Canberra: The Australian National University.
- Datatilsynet (2007). Høringsuttalelse: Forslag til retningslinjer for varslingsrutiner i statstjenesten. Hentet fra http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Lønns- og personalpolitikk/Hoering_varsling_datatilsynet.pdf
- Daugareilh, I. (2008). Employee participation, ethics and corporate social responsibility. *Transfer*, 14(1), 93–110.
- Deloitte (2011). Evaluering av forsvarssektorens varslingsordninger.

- Dworkin, T. M. (2010). US Whistleblowing: a decade of progress? I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Dworkin, T. M. & Baucus, M. S. (1998). Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes. *Journal of Business Ethics*, 17, 1281–1298.
- Eggen, M. (2008). *Arbeidsgivers tilrettelegging for varsling*. (Masteroppgave). Oslo: Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Eggen, M. (2009). Arbeidsgivers tilrettelegging for varsling. I *Arbeidsrett*, vol VI, 1 (s.1–45). Oslo: Universitetsforlaget (gjengitt i Trygstad 2010).
- Einarsen, S. & Pedersen, H. (2007). *Håndtering av konflikter og trakassering i arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Falkum, E., I.M. Hagen & S.C. Trygstad (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Fafo-rapport 2009:35.
- Glazer, M. P. & Glazer, P. M. (1989). *The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry*. New York: Basic Books.
- Gottschalk, P. & Holgersson, S. (2011). Whistleblowing in the police. *Police Practice and Research: An International Journal*, 12, 5, 397–409.
- Hedin, U-C. & Månsson, S-A. (2012). Whistleblowing processes in Swedish public organisations—complaints and consequences. *European Journal of Social Work*, Volume 15, Issue 2.
- Hetle, A. (red.) (2004). *Prosjekt Munnkurv. Utført av Arbeidsforskningsinstituttet på oppdrag for Norsk Sykepleierforbund*. Oslo: NSF/AFI.
- Hippe, J. M. & Trygstad, S. C. (2012). *Ti år etter. Ledelse, ansvar og samarbeid i norske sykehus*. Fafo-rapport 2012:57.
- Holte, K. L. (2009). *Hysj. En kritisk didaktisk relasjonsanalyse av Curriculum Silentium; den skjulte policyen for taushet om arbeidsrelatert kritikk hos ansatte*. Karlstad University Studies 2009:35.
- Innst. O. nr. 6 (2006-2007). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Innstilling til Odelstinget fra arbeids- og sosialkomiteen.
- Kommittédirektiv. Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm. Arbetsmarknadsdepartementet. Dir. 2013:16.
- Lewis, D. (2010). *A survey of whistleblowing/confidential reporting procedures in the UK top 250 FTSE firms*. Sai Global Research Middlesex University.

- Lewis, D. B. & Trygstad, S. C. (2009). Protecting whistleblowers in Norway and the UK: a case of mix and match? *International Journal of Law and Management*, 51(6), 374–388.
- 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. (1987). Whistleblowers in Organizations: Dissidents or Reformers. I B. M. Staw & L. L. Cummings (red.), *Research in Organizational Behavior* (s. 321–368). JAI Press Inc.
- Miceli, M. P. & Near, J. P. (2002). What makes whistle-blowers effective? Three field studies, *Human Relations*, 55(4), 455–79.
- Miceli, M. P. & Near, J. P. (2005). Standing up or standing by: what predicts blowing the whistle on organizational wrongdoing? I J. J. Martocchio (red.), *Research in personnel and human resources management* (Vol. 24, s. 95–136). Oxford: Elsevier Ltd.
- Miceli, M. P. & Near, J. P. (2010). When do observers of organizational wrongdoing step up? Recent US research on the factors associated with whistleblowing. I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Dworkin, T. M. (2008). *Whistleblowing in organizations*. New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Miceli, M. P., Near, J. P., Regh, M. T. & Van Scotter, J. R. (2012). Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistleblowing. *Human Relations*, 65(8), 923–954.
- Miethe T. D. (1999). *Whistleblowing at work – Tough choices in exposing fraud, waste, and abuse on the job*. Boulder Colorado, Oxford: Westview Press.
- Myklebust R. N. & Skivenes, M. (2001). *Forvaltning og offentlighet II*. Bergen: LOS-senter rapport R0113.
- National Business Ethics Survey (2005). How employees View Ethics in Their Organizations 1994-2005. Ethic Resource Center. 2005. NBES survey from 2005.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: the case of whistleblowing, *Journal of Business Ethics*, 4 (1), 1–16.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1996). Whistle-blowing: Myth and reality. *Journal of Management*, 22, 507–526.

- Near, J. P., Van Scotter, J. R., Regh, M. T. & Miceli, M. P. (2004). Does type of wrongdoing affect the whistle-blowing process? *Business Ethics Quarterly*, 14(2), 219–242.
- Nielsen, J. S., Sivesind, K. H. & Lawrence, P. (2004). *Management in Scandinavia: culture, context and change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- NOU 2004: 5. *Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 20. februar 2004.
- Ot.prp. nr. 49 (2004-2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid, stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Ot.prp. nr. 51 (2004-2005). *Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot. prp. nr. 84 (2005-2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Regh, M. T., Miceli, M. P., Near, J. P. & Van Scotter, J. R. (2008). Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relations. *Organization Science*, 19, 221–240.
- Rothschild, J. & Miethe, T. D. (1999). Whistle-blower disclosures and management retaliation. The battle to control information about organization corruption. *Work & Occupation*, 26(1), 107–128.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2005). *Varsling i norsk arbeidsliv. Hva betyr det og hva vet vi?* Fafo-notat 2005:29.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2006/2007). *Arbeidstakere som sier ifra!* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2010). Loyalty and whistleblowing in Norway: how roles comes into play. I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2012). *Åpenhet, ytring og varsling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- 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. (2014 under publisering). *Organisational Wrongdoing – Definitions and contextual factors*.
- Soeken, D. R. (1986). J'Accuse. *Psychology Today*, 20, 44–46.
- Trygstad, S. C. (2010). *Med rett til å varsle ... men hjelper det, og er det lurt?* Fafo-rapport 2010:8.
- Trygstad S. C. & Skivenes, M. (2007). *Kommunale ledes handtering av alvorlige kritikkverdige forhold*. Fafo-notat 2007:18.
- Vandekerckhove, W. (2010). European whistleblower protection: tiers or tears. I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Vandekerckhove, W. & Lewis, D. (2011). The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines. *Journal of Business Ethics*, vol. 108 (2), 253–264.

Evaluering av varslerbestemmelsene

Varsling er å si fra om noe man oppfatter som kritikkverdig, til noen som har mulighet til å gjøre noe med det. Det kan være alvorlige kritikkverdige forhold som rammer brukere eller kunder, som skader miljøet, eller praksiser som er med på å undergrave demokratiske ordninger, som korrupsjon. Lista kan gjøres lang. For samfunnet, for virksomhetene, for brukere, kunder og arbeidstakere er det viktig at det kritikkverdige forholdet blir varslet og håndtert på en skikkelig måte. Ved inngangen til 2007 trådte nye lovbestemmelser om varsling i kraft i arbeidsmiljøloven. Drøye sju år etter har vi sett nærmere på hvordan disse praktiseres i et utvalg norske virksomheter. Hovedinntrykket blant våre informanter er at det har blitt tryggere å varsle. Varslingsrutiner på arbeidsplassen er viktig og bør bli et krav i loven. Videre viser våre undersøkelser at muligheten til å varsle anonymt bør understrekes i loven og at varslernes krav på sikkerhet bør understrekes ytterligere.



Fafo

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

Fafo-rapport 2014:05
ISBN 978-82-324-0088-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20352