

Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård

# **Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016**

Rapportserie om varsling og ytring



Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård

# **Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016**

Rapportserie om varsling og ytring

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0324-0

ISSN 2387-6859

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Kapittel 1 Innledning og bakgrunn</b> .....	<b>6</b>
Hva er varslingsprosjektet? .....	7
Metodisk tilnærming .....	10
Begrepsavklaring .....	13
Rapportens oppbygning .....	16
<b>Kapittel 2 Ytringsklima</b> .....	<b>17</b>
Hva er ytringsklima? .....	17
Rutiner som begrenser ytringsfriheten .....	23
Oppsummering .....	24
<b>Kapittel 3 Kjennskap til lovbestemmelser og rutiner</b> .....	<b>26</b>
Kjennskap til varslingsbestemmelsene .....	26
Diskusjoner om tolkning .....	28
Rutiner for varslingsprosjektet og avviksregistrering .....	29
Oppsummering .....	30
<b>Kapittel 4 Kritikkkverdige forhold og varslingsprosjektet</b> .....	<b>32</b>
Omfang .....	32
Varsle eller ikke – og hvem var ansvarlig? .....	34
Hvorfor varsler man ikke? .....	36
Oppsummering .....	37
<b>Kapittel 5 Hva skjer med saken og varslingsprosjektet?</b> .....	<b>39</b>
Hvor effektivt? .....	39
Hva skjer med varslingsprosjektet? .....	41
Reaksjoner – hva avgjør? .....	44
Ville de varsle igjen? .....	45
Oppsummering .....	46
<b>Kapittel 6 Varslingsmottakere</b> .....	<b>48</b>
Har man fått opplæring i hvordan håndtere varslingsprosjektet? .....	48
Mottak og håndtering .....	49
Tolkning av varslede kritikkkverdige forhold .....	50
Har loven hatt noen effekt? .....	51
Oppsummering .....	53

<b>Kapittel 7 Avslutning</b> .....	<b>54</b>
Intern og ekstern takhøyde .....	54
Varsles det om kritikkverdige forhold i norsk arbeidsliv? .....	55
Sett i en større sammenheng .....	56
<b>Referanser</b> .....	<b>58</b>

## Forord

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

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

Vi vil få benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid med referansegruppen fra de forbundene som har bidratt til finansieringen og til representanter og ansatte ved Oslo Universitetssykehus. Og selvfølgelig til alle som har tatt seg tid til å besvare undersøkelsen. Uten dere, ingen rapporter. Ole Fredrik Ugland i TNS Gallup skal ha stor takk for å ha gjennomført undersøkelsen for oss. Ved Fafo retter vi stor takk til Johan Røed Steen som har tilrettelagt for gjennomføring og analyser av nettundersøkelsen, og til Rolf K. Andersen som har kvalitetssikret rapportene. Bente Bakken, ved Fafos informasjonsavdeling, takkes for tilrettelegging for publisering.

Oslo, 20.09.2016  
Sissel C. Trygstad  
Prosjektleder

# Kapittel 1 Innledning og bakgrunn

Arbeidstakeres opplevde og reelle muligheter for å ytre seg innenfor og utenfor organisasjonens grenser har fått tiltakende oppmerksomhet de siste årene. I forlengelsen av dette, har også varsling blitt et mye omdiskutert fenomen i norsk arbeidsliv. Lovendringer, organisatoriske endringer og den teknologiske utviklingen er tre forhold som aktualiserer tematikken. I et historisk perspektiv kan det hevdes at ansattes yringsfrihet rent juridisk aldri har stått sterkere. Endringer i Grunnlovens § 100 har bidratt til dette. Ifølge Lovdata innebærer endringen (et) «styrket grunnlovsværn for yringsfriheten ved at den i tillegg til vanlig yringsfrihet også omfatter informasjonsfrihet, rett til taushet, demonstrasjonsrett, styrking av offentlighetsprinsippet og infrastrukturkravet og frihet fra inngrep fra andre private, som arbeidsgivere».<sup>1</sup> Samtidig må lovbestemmelser, i den grad de er kjent, oversettes til en lokal kontekst. Kjenner man lovverket dårlig, har det naturlig nok liten betydning.

I løpet av det siste tiåret har det også blitt rettet oppmerksomhet mot begrepet «frykttkultur». Frykttkultur er blitt brukt for å beskrive hvordan ansatte opplever mulighetene, eller kanskje mer riktig de manglende mulighetene for å ytre seg og for å ta opp kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Begrepet har særlig vært knyttet til å betegne situasjonen i offentlig sektor og ses gjerne i sammenheng med benyttede organisatoriske løsninger og gjeldende ledelsesprinsipper. Ytterligere en sentral endring er de mange sosiale plattformene stadig flere av oss benytter, både i og utenfor arbeidstid. Aldri har det å ytre seg til mange vært lettere og gått raskere. Vi står med andre ord overfor en utvikling som trekker i ulike retninger. Temaet i denne studien er hvordan norske arbeidstakere vurderer sine muligheter for å ytre seg både internt og eksternt, og vi er særlig opptatt av hva som skjer når arbeidstakere avdekker kritikkverdige forhold. Viktige problemstillinger i denne rapporten:<sup>2</sup>

- Hvordan vurderes de interne og eksterne yringsmulighetene i norsk arbeidsliv?
- Hvilke rutiner har man for avviksrapportering og varsling?
- Har varslingsrutinene har gjort det tryggere og enklere å varsle?
- Varsles det om kritikkverdige forhold, hva varsles det om – og til hvem?
- Hvordan behandles sakene og varslerne?
- I hvilken grad mottar ledere og tillitsvalgte varsler, og hva gjør de med dem?

---

<sup>1</sup> [https://lovdata.no/artikkel/endringer\\_i\\_grunnloven\\_\\_100/861](https://lovdata.no/artikkel/endringer_i_grunnloven__100/861)

<sup>2</sup> Denne rapporten er et av tre som publiseres samtidig, der tematikken og spørsmålene er de samme, men med ulike målgrupper. Tekst som omhandler bakgrunn, problemstillinger, definisjoner og tidligere forskning vil derfor langt på vei være de samme i følgende rapporter: «Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund» og «Ytringsbetingelser og varsling i Oslo universitetssykehus».



## Hva er varsling?

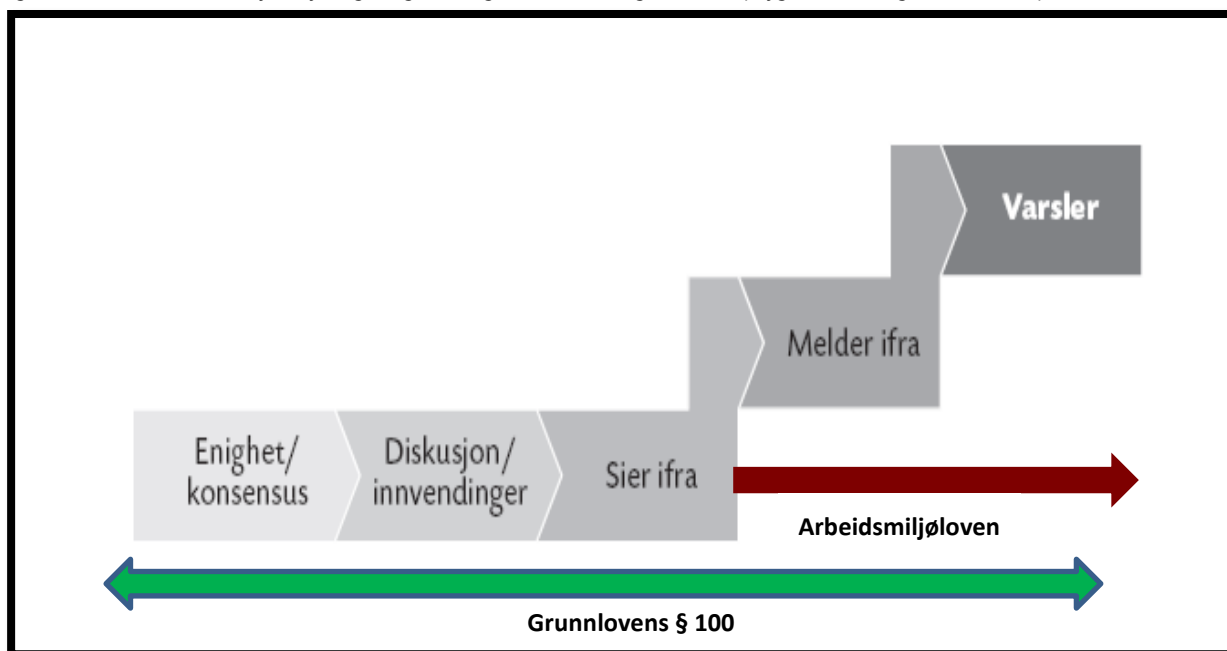
Endringer i Grunnlovens § 100 og varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven er å betrakte som lovendringer som har styrket ansattes yringsfrihet. Den styrkede retten til å ytre seg som arbeidstaker, kan historisk plasseres innenfor en tradisjon som fikk sitt definitive gjennombrudd i Norge i 1935, da den første Hovedavtalen så dagens lys. Tradisjonen ble ytterligere forsterket i 1977, ved innføringen av arbeidsmiljøloven (Trygstad 2015; Kalleberg 1983). Både hovedavtalene og arbeidsmiljøloven kan betraktes som viktige redskap for å fremme et demokratisk arbeidsliv (Hagen & Trygstad 2009; Kalleberg 1983).

I dag omtales norsk arbeidsliv gjerne som uformelt, konsensusorientert og demokratisk. I den organiserte delen finner vi ulike ordninger og fora for deltakelse. Disse skal bidra til å gi arbeidstakere både kollektiv og individuell innflytelse, og de skal virke maktutjevne og demokratiserende. Samtidig er disse lov- eller avtalebaserte rettighetene (og pliktene) i stor grad kollektivt forankret. I så måte skiller yringsfriheten seg fra andre rettigheter som skal virke demokratiserende i arbeidslivet i den forstand at retten er gitt til individet. Men yringsfriheten er ikke absolutt. Den må balanseres mot arbeidsgivers styringsrett. I arbeidsforholdet gjelder den ulovfestede lojalitetsplikten. I praksis vil spørsmålet om arbeidstakeres yringsfrihet kunne støte an mot arbeidsgivers interesser. Dette kan være helt legitime interesser, men tidvis kan de også være illegitime. Det kan være i arbeidsgivers interesse å forsøke å begrense arbeidstakeres yringer av flere grunner. Det kan være av hensyn til effektivitet, av hensyn til omdømme og for å minimere usikkerhet og uforutsigbarhet. Om de gjør det, og eventuelt hvordan, vil bli diskutert i denne rapporten. Her spør vi blant annet om hvor akseptert det er for arbeidstakere å bruke sitt fag, sin profesjon eller sitt samfunnsengasjement til å mene noe om saker som kan ha tilknytning til arbeidsplassen.

### **Retten og plikt til å varsle**

Det er ingen klar grense for hva som er en yring med kritisk innhold, og hva som er varsling. Grunnloven skiller ikke mellom disse ulike formene for yringer (Sivilombudsmannen, 19. april 2013 (sak 2012/1031)). Dette er forsøkt illustrert i figur 1.1.

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



Dagens varslerbestemmelser ble innlemmet i arbeidsmiljøloven ved inngangen til 2007. Hensikten med bestemmelsene var å signalisere at varsling både er lovlig og ønskelig.

Samtidig har arbeidstakere en varslingsplikt når det gjelder trakassering av ansatte og alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelsene eller andre fysiske arbeidsmiljøforhold som er til fare for liv og helse (§ 2-3). Videre har eksempelvis verneombud en særskilt varslingsplikt etter arbeidsmiljølovens § 6-2 tredje ledd, og helsepersonell har varslingsplikt i henhold til helsepersonelloven § 17.6.

Varsling forekommer når arbeidstakere har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen og varsler om dette til noen som har myndighet til å gjøre noe med det (Near & Miceli 1985). Forskning viser imidlertid at ansatte og ledere kan ha ulik oppfatning om hva som er kritikkverdig og om arbeidstakere har varslet. 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 (Trygstad et al. 2014). Det er likevel noen forutsetninger som bør være til stede for å bruke begrepet. I forarbeidene til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)), framgår det at det varsles om, bør ha en viss interesse for allmennheten. Dersom forholdet det varsles om er rettet mot egen person og ikke har interesse for allmennheten, vil det kunne være mer riktig å omtale det som en intern personalkonflikt (Trygstad et al. 2014). Her er imidlertid grensene glidende, og det kan være svært krevende å skille mellom hva som er trakassering av ansatte og derfor et kritikkverdig forhold, og hva som er å regne som en intern personalkonflikt, eksempelvis knyttet til hvordan en arbeidstaker utfører sine arbeidsoppgaver. I arbeidsmiljøloven er det tre paragrafer som eksplisitt omhandler varsling.

«§ 2-4. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

(2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.

(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

§ 2-5. Vern mot gjengjeldelse ved varsling

(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker framlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.

(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

§ 3-6. Plikt til å legge forholdene til rette for varsling

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.»

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

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

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

Reglene i arbeidsmiljøloven hindrer ikke anonym varsling. Det å kunne varsle anonymt gjør det mulig å si fra om kritikkverdige forhold uten at saken blir slått opp i avisen, uten at medarbeideren som har reagert på et forhold, må målbære og stå bak kritik-

ken, og uten at det er kjent i virksomheten at noen har tatt opp saken. Baksiden av medaljen er at varslingen vil være hemmelig, og det vil være vanskelig å gjennomføre undersøkelser. Videre er noen virksomheter eller enheter så små, at det å være anonym vil kunne være svært vanskelig, fordi det vil være et begrenset antall personer som sitter på en spesiell form for kunnskap (Trygstad et al. 2014).

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

## Metodisk tilnærming

### Utvalg

I denne studien har TNS Gallup gjennomført datainnsamling for Fafo. Målgruppen har vært norske arbeidstakere, samt studenter med deltidsarbeid. De yrkesaktive utgjør i 2016 om lag 1 970 000 heltidsansatte og 673 000 deltidsansatte, totalt 2 643 000 personer. Undersøkelsens populasjonsgrunnlag er TNS Gallups aksesspanel.

GallupPanelet er et forhåndsrekruttert utvalg av personer over 15 år som er villige til å delta i undersøkelser (om lag 45 000 personer). Deltagerne er tilfeldig rekrutterte gjennom andre telefon- og postale undersøkelser, og utgjør et aktivt panel. Ettersom undersøkelsen gjennomføres med web-skjema, er det av betydning for utvalgssammensetningen at respondentene har nettilgang. I 2016 hadde 93 prosent av den norske befolkningen nettilgang, men den faller til 76 prosent for dem som er 67 år og eldre. I vår studie retter vi oss inn mot arbeidstakere som fortrinnsvis befinner seg gruppen 18 til 67 år. Andelen som ikke har nettilgang er liten blant disse. Ettersom paneldeltakernes bakgrunnskjennetegn allerede er kartlagt, brukes disse til å rette undersøkelsen direkte mot målgruppen.

### Svarprosent og utvalg

Undersøkelsen ble sendt ut til 6200 respondenter på e-post. Undersøkelsen ble åpnet av 3635 respondenter (59 prosent). Blant disse har 221 ikke returnert fullstendig besvarelse, mens 270 har åpnet skjemaet uten å fylle det ut. Vi sitter da igjen med 3155 respondenter som har besvart undersøkelsen. Dette utgjør 87 prosent av dem som har mottatt og åpnet undersøkelsen og 51 prosent av alle dem som i utgangspunktet mottok den.

Under har vi sammenliknet det endelige utvalget med befolkningsstatistikk fra SSB for å vurdere om det er eventuelle systematiske skjevheter. Bruttoutvalget er stratifisert etter sektor og etter om de arbeider heltid eller deltid. Nettoutvalget følger stort sett stratifiseringen: Andelen ansatt i offentlig sektor utgjør 29 prosent, andelen i privat sektor 68 prosent, mens studentene utgjør 3 prosent av netto utvalg.. Ettersom vi kjenner de yrkesaktives fordeling etter alder, kjønn og arbeidstid, har vi sammenstilt disse med

fordelingen i vårt nettutvalg. Utvalget følger populasjonen etter kjønn og arbeidstid, men vi har skjevheter med hensyn til alder (tabell 1.1). Det er en overrepresentasjon av arbeidstakere i aldersgruppen 55–66 år, på bekostning av de yngre.

Tabell 1.1 Alderssammensetningen blant sysselsatte i befolkningen og i utvalget. Prosent.

Alderssammensetning	Alder SSB <sup>3</sup>	Alder utvalg (uvektet)
15-19	1,6	0,1
20-24	6,6	1,6
25-54	69,9	52,0
55-66	20,3	42,5
67+	1,6	4,9
N	2 813 000	3 155

For å kompensere for skjevhetene i utvalget når det gjelder alder, har vi valgt å vekte utvalget. Vi benytter ikke vekter når vi oppgir antall (N), ei heller i regresjonsanalyser, korrelasjonsanalyser eller når vi gjør tester for signifikans.

Panelet til TNS Gallup er rekruttert fra internettpopulasjonen. Her er gjerne utdanningsnivået noe høyere enn i befolkningen for øvrig. Hvor skjevt utvalget er med hensyn til utdanning, er imidlertid ikke så enkelt å fastslå. Dels er aldersintervallene og referansetidspunktene ulike, og undersøkelsens begreper er ikke eksakt sammenliknbare med begrepene anvendt i offentlig statistikk. Utvalgets utdanningsfordeling viser imidlertid, med disse forbeholdene, at vi har svar fra noen flere personer med høyere utdanning enn det vi finner i SSBs statistikk. Vi har imidlertid ikke vektet utvalget for å justere for dette. I tabell 1.2 ser vi hvordan utvalget fordeler seg langs andre variabler.

<sup>3</sup><https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/saveselections.asp>

Tabell 1.2 Oversikt over utvalget. N= 3 155.

	Prosent
<b>I</b>	
<b>Kvinner</b>	50 %
<b>Utdanning</b>	
Grunnskoleutdanning	3 %
Videregående utdanning, allmennfag/yrkesskole mm.	20 %
Fagutdanning/fagbrev mm.	14 %
Høyskole/universitet inntil 4 år	38 %
Høyskole/universitet mer enn 4 år	23 %
<b>Sektor</b>	
Privat sektor	66 %
Statlig sektor	11 %
Helseforetak	4 %
Fylkeskommune	3 %
Kommune	14 %
Offentlig eiet selskap	2 %
<b>Antall ansatte</b>	
Under 5	9 %
5 til 9 ansatte	14 %
10 til 29 ansatte	22 %
20 til 49 ansatte	24 %
50 til 99 ansatte	11 %
100 til 199 ansatte	7 %
200 og flere	12 %
Vet ikke	1 %
<b>Ansettelsesforhold</b>	
Fast heltid	81 %
Fast deltid	13 %
Midlertidig	6 %
<b>Lederansvar</b>	28 %
<b>Verv på arbeidsplassen</b>	
Tillitsvalgt	7 %
Verneombud	4 %
Både tillitsvalgt og verneombud	1 %
Annen type representant for de ansatte	2 %
<b>Ansiennitet på arbeidsplassen</b>	
Under 1 år	6 %
1 til 5 år	22 %
6 – 10	20 %
11-15	11 %
16-20	12 %
Mer enn 20	28 %
Vet ikke	1 %
<b>Andel fagorganiserte</b>	61 %
<b>Andel med tariffavtale</b>	69 %
<b>Andel med tillitsvalgt på arbeidsplassen</b>	66 %
<b>Andel med verneombud på arbeidsplassen</b>	73 %

## Begrepsavklaring

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

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

Hva som er illegitimt eller umoralsk, vil imidlertid kunne variere mellom ulike bransjer og sektorer, men det kan også være ulike oppfatninger om dette fra arbeidsplass til arbeidsplass (Skivenes & Trygstad 2010, 2015). Noen yrker har eksempelvis profesjonsetiske standarder som gir retning for hva som er legitimt og ikke. Men det kan også være individuelle, subjektive variasjoner i hva som oppfattes som et kritikkverdig forhold, noe som er en velkjent utfordring for forskningen på varsling (Miceli et al. 2008, gjengitt i Skivenes & Trygstad 2013; Trygstad et al. 2014). Som vi kommer tilbake til i kapittel 3, har de som deltar i undersøkelsen i varierende grad vært med på å diskutere hva et kritikkverdig forhold er, og hva det å varsle er. Også kjennskapen til rutiner for varsling er variabel. I spørreundersøkelsen benytter vi begreper og definisjoner som har vært brukt i andre norske og internasjonale undersøkelser. Begrepene er ment som operasjonalisering av arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser. Det å benytte de samme begrepene bidrar til at funn fra ulike undersøkelser kan sammenliknes. I våre siste undersøkelser (Fafo 2010 og Status for yringsfriheten i Norge) og i herværende undersøkelse har vi bedt arbeidstakerne besvare følgende spørsmål:

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

I undersøkelsen har vi presentert femten ulike eksempler på kritikkverdige forhold som deltakerne blir bedt om å vurdere. For å kunne analysere materialet dypere, for eksempel for å undersøke om type kritikkverdig forhold man har varslet om øker risikoen for represalier, har vi valgt å gruppere de kritikkverdige forholdene i fem grupper med følgende innhold:

- Økonomirelaterte forhold: Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter, svart arbeid/skatteunndragelse, sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)
- Bruker-kunderelaterte forhold: Behandling av kunder/brukere/pasienter/elever som strider mot gjeldende lovverk, vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere/pasienter/elever, manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet, brudd på lovpålagt taushetsplikt.

- Systemsvikt: Bruk av rusmidler på jobb, forhold som kan medføre fare for liv eller helse, brudd på etiske retningslinjer, bruk av ulovlige kjemikalier/ulovlig utslipp av miljøgifter
- Psykososiale arbeidsmiljøforhold: Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn, trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn/seksuelle legning, destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet
- Annet: Et bredt spekter av forhold.

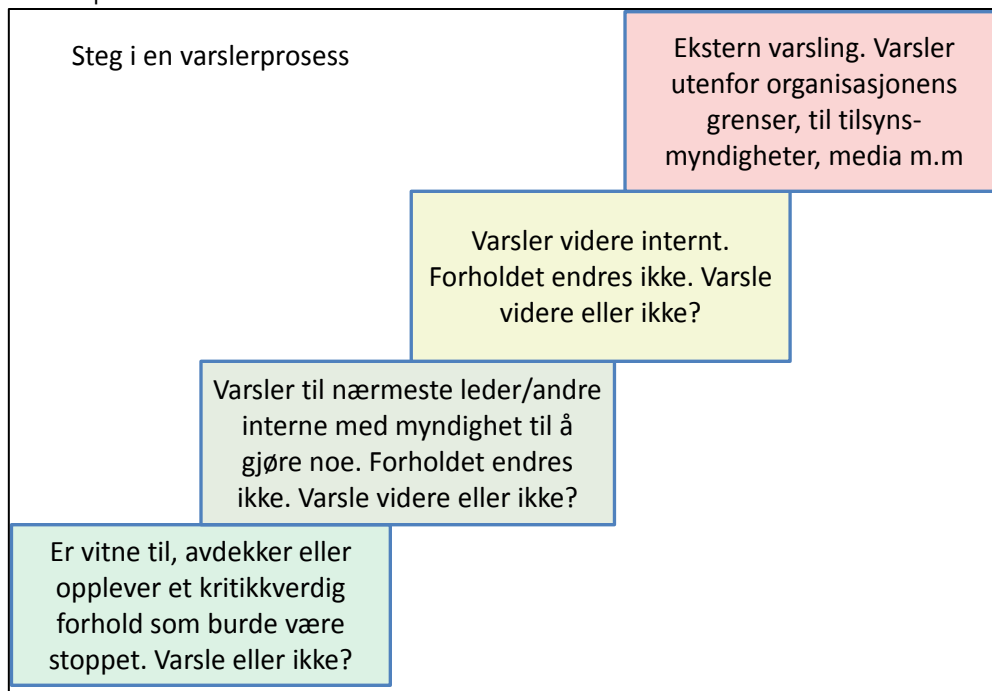
Samtlige eksempler på kritikkverdige forhold som er å regne som brudd på lover og regler eller etiske standarder gitt av virksomheten selv. Altså kritikkverdige forhold i tråd med slik de er omtalt i arbeidsmiljøloven og dens forarbeider. De fem hovedgruppene er gjensidig utelukkende, siden arbeidstakerne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

Når vi bruker begrepet varslingsaktivitet, viser vi til den gruppen av arbeidstakere som har vært vitne til, avdekket eller opplevd ett eller flere av de ovenfor nevnte kritikkverdige forhold de siste 12 månedene, og som har varslet om dette til noen med myndighet til å gjøre noe med saken. I denne og andre undersøkelser er det flere arbeidstakere som både har opplevd mer enn ett kritikkverdig forhold og har varslet flere ganger i løpet av de siste 12 månedene. Disse arbeidstakerne blir bedt om å ta utgangspunkt i det siste erfarte kritikkverdige forholdet og det siste varselet de fremmet når de besvarer ulike oppfølgingsspørsmål. Varslingseffektivitet viser til om det å varsle har noen betydning for saken det varsles om, sett fra varslersens ståsted. Altså om forholdet ble endret til det bedre. Varslingsprosessen viser til de ulike trinnene, illustrert i «varslertrappa» nedenfor. Denne varslertrappa er utviklet på bakgrunn av funn fra en rekke studier i Norge, som viser at norske arbeidstakere i all hovedsak går tjenestevei, eller varsler «forsvarlig» (Skivenes & Trygstad 2007; Matthiesen et al. 2008; Trygstad 2010; Skivenes & Trygstad 2010; Trygstad et al. 2014; Trygstad & Ødegård 2015).

På hvert trinn er det ulike valg som arbeidstakeren står overfor. Dersom man er vitne til, avdekker eller opplever et kritikkverdig forhold, vil man ha et valg – varsle eller ikke. Hvis vedkommende velger å varsle, vil forholdet kunne bli rettet ved første gangs varsel. Da vil trolig saken kunne avsluttes, sett fra varslersens side. Alternativt vil varsleren oppleve at det ikke hjelper å varsle. Da må han eller hun vurdere å gå videre og varsle andre internt. Hvis heller ikke det hjelper, vil varsleren måtte bestemme om hun eller han skal gå eksternt – til tilsynsmyndighetene eller til media.



Figur 1.2 Varslerprosessen.



### Spørreundersøkelsens inndeling

Spørreundersøkelsen består av forskjellige deler, som går til ulike undergrupper i utvalget.<sup>4</sup> Noen av spørsmålene er imidlertid besvart av alle. Dette gjelder blant annet spørsmål knyttet til bakgrunnsinformasjon som kjønn, alder og utdanning og spørsmål som berører varslingsrutiner. Majoriteten av spørsmålene går til ledere med faglig ansvar og ledere med et begrenset lønns- og personalansvar, arbeidstakere med verv som tillitsvalgt, verneombud eller annen representant for ansatte og øvrige arbeidstakere, det vil si flertallet av dem som har besvart undersøkelsen. Disse respondentene får spørsmål som skal avdekke varslingsaktivitet (bruk av varslingsretten), varslings effektivitet (om det hjelper å varsle) og varslings konsekvenser for den enkelte. Dernest har vi skilt ut toppledere og ledere med det overordnede lønns- og personalansvaret i egen gruppe. Den viktigste grunnen er spørsmålet om hvorvidt toppledere kan betraktes som varslere. Som øverste leder i en virksomhet, eller som en helt sentralt plassert toppleder, vil man i de aller fleste tilfeller ha myndighet selv til å løse et kritikkverdig forhold man opplever, avdekker eller er vitne til. Ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud er derimot viktige varslingsmottakere. Som omtalt er det alltid forsvarlig å varsle til tillitsvalgte og/eller verneombud. Vi stiller derfor egne spørsmål til disse tre gruppene, blant annet om de har mottatt varsler og håndtering av disse.

<sup>4</sup> Spørreundersøkelsen er å finne i vedlegg 1.

### **Sammenlikning på tvers**

I herværende undersøkelse sammenlikner vi funn fra to tidligere undersøkelser. Den ene undersøkelsen ble gjennomført av Fafo i 2010 (Trygstad 2010), og den ble besvart av 6000 norske arbeidstakere på tvers av sektorer og bransjer. Denne benevnes som «Fafo 2010». I «Fafo 2010» ble de ulike stegene i varslingsprosessen så vel som konsekvenser av varslingen kartlagt. Den andre undersøkelsen vi bruker som sammenlikningsgrunnlag, ble gjennomført i 2013 og var et samarbeidsprosjekt mellom Institutt for samfunnsforskning, Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo, Fafo, TNS Gallup og jurist Jon Wessel-Aas. Undersøkelsen ble besvart av 1500 respondenter. Denne omtales som «Status for ytringsfriheten i Norge». Når vi referer til funn fra spørreundersøkelsen bruker vi årstallet 2013. Når vi henviser til publikasjoner fra prosjektet, bruker vi året disse utkom (for eksempel 2014). Foruten spørsmål relatert til varslingsprosessen, ble også ulike sider av arbeidstakeres opplevde interne og eksterne ytringsfrihet kartlagt.

## **Rapportens oppbygning**

I det påfølgende kapittel 2 ser vi nærmere på hvordan ulike grupper ansatte vurderer sine muligheter for å ytre seg internt så vel som eksternt. I kapittel 3 undersøker vi kunnskapen om rutiner for varsling og avviksregistrering. Vi spør også om respondene har vært med på å diskutere hva kritikkverdige forhold er, og hva varsling er. I kapittel 4 kartlegger vi omfanget av kritikkverdige forhold. Vi spør også hva de som avdekker kritikkverdige forhold gjør med saken. Hvordan det går med de varslede kritikkverdige forholdene og arbeidstakerne som varsler, er tema for kapittel 5, mens vi i kapittel 6 retter oppmerksomheten mot varslingsmottakere. I kapittel 7 oppsummerer vi studiens viktigste funn.

## Kapittel 2 Ytringsklima

I dette kapittelet undersøker vi hvordan norske arbeidstakere vurderer sine ytringsmuligheter. På arbeidsplasser med et velfungerende ytringsklima, kan man åpent si fra om bekymringer og forhold man opplever som problematiske til leder og kolleger uten å bli straffet for det (Trygstad 2010). Jobber man i et arbeidsfellesskap der det er praksis å diskutere ulike sider ved oppgaveløsningen, tjenestene, produksjonen eller arbeidsmiljøet, vil det trolig også være enklere å stille de kritiske spørsmålene ved måten oppgaver løses på, eller hvordan kvaliteten på arbeidsmiljøet er. To hovedspørsmål blir diskutert:

- Hvor lett eller vanskelig synes arbeidstakerne det er å ta opp problematiske forhold på jobben?
- I hvilken grad synes arbeidstakerne det er legitimt å ytre seg utenfor organisasjonens grenser?

I «Status for ytringsfriheten i Norge» fant vi at arbeidstakere i offentlig sektor gjennomgående vurderte ulike sider ved den eksterne ytringsfriheten som signifikant dårligere enn øvrige arbeidstakere. I dette kapittelet leter vi etter tilsvarende forskjeller.

### Hva er ytringsklima?

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

«arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i virksomheten. Arbeidsgiver skal aktivt bidra til at ytringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid.»<sup>5</sup>

Eggen argumenterer for at idealet om et godt arbeidsmiljø innebærer at ytringsklimaet er slik at konfliktfylte varslingssituasjoner ikke oppstår (Eggen 2009). Et godt ytringsklima har en intern og en ekstern dimensjon. Den interne dimensjonen dreier seg i bunn og grunn om mulighetene til å kunne diskutere forhold som opptar en i tilknytning til ar-

---

<sup>5</sup> <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=92257>

beidet, og om mulighetene til å si ifra om arbeidsplassrelaterte bekymringer til leder og kollega uten å bli straffet for det. Den eksterne dimensjonen viser til de opplevde mulighetene som arbeidstakere har til å delta i den offentlige debatt om kunnskap hun eller han har ervervet seg gjennom sitt arbeid og/eller sin profesjon. Mer punktvis kan det operasjonaliseres slik (Skivenes & Trygstad 2010; Trygstad 2010):

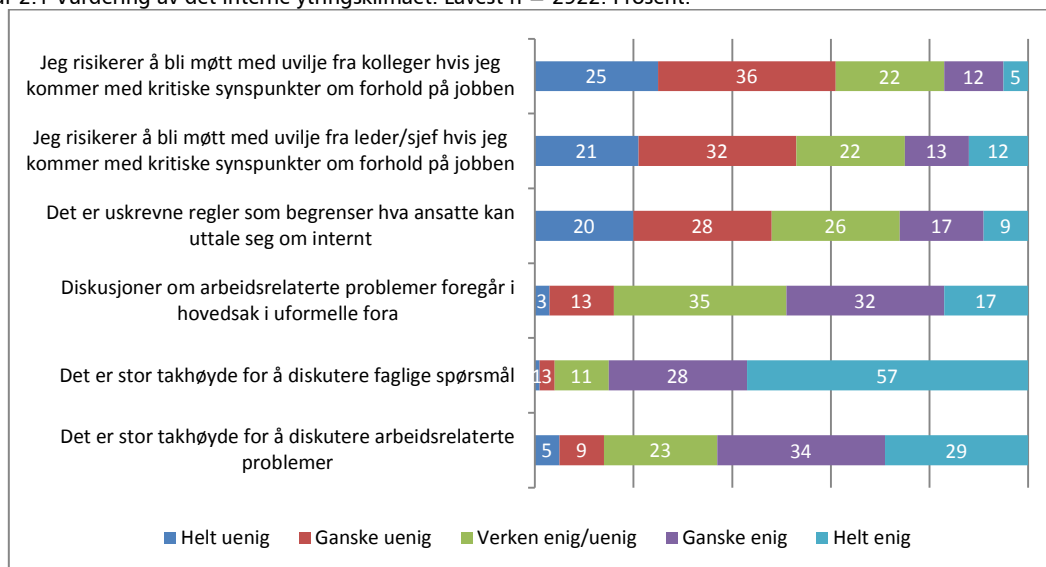
- Arbeidstakeres muligheter til å diskutere arbeidsrelevante problemstillinger vedrørende:
  - tjenestetilbudet/produksjon/produktet
  - arbeidssituasjon – organisering og utvikling på arbeidsplassen
  - ledelse og arbeidsmiljø
- Mulighet til å fremme innsigelser og kritiske synspunkter
- Muligheten til å være samfunnsengasjert også på eget arbeidsfelt

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

### Hvordan er takhøyden internt?

Tidligere forskning har vist at arbeidsmiljøet og ytringsklimaet kan variere innenfor en organisasjon, og særlig når disse er av en viss størrelse. Mens arbeidsmiljøet og ytringsklimaet kan oppfattes som godt innenfor én enhet, kan det fortone seg som problematisk og dårlig innenfor en annen (Skivenes & Trygstad 2012). I dette avsnittet er vi opptatt av aksepten for interne ytringer. I spørreundersøkelsen har vi stilt en rekke spørsmål som er ment å måle ulike sider ved det interne ytringsklimaet.

Figur 2.1 Vurdering av det interne ytringsklimaet. Lavest n = 2922. Prosent.



Figur 2.1 viser at 17 prosent er helt eller ganske enige i at de risikerer å bli møtt med uvilje fra kolleger hvis de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben, mens 61 prosent er ganske eller helt uenige i dette. Det er noen flere som er helt eller ganske enige i at de møtes med uvilje fra leder eller sjefen dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben, 25 prosent. Vi ser også at det er 26 prosent som er helt eller ganske enige i at det er uskevne regler for hva ansatte kan uttale seg om internt, og nesten halvparten er helt eller ganske enige i at diskusjoner om arbeidsrelaterte problemer i hovedsak foregår i uformelle fora.

Når det gjelder takhøyden for å diskutere faglige spørsmål, vurderes den som god – 85 prosent er helt eller ganske enige i påstanden «Det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål», og kun et mindretall (4 prosent) er helt eller ganske uenige. Andelen som er helt eller ganske enige i påstanden «Det er stor takhøyde for å diskutere arbeidsrelaterte problemer», er noe lavere – 63 prosent. Et gjennomgående trekk ved resultatene i figur 2.1 er de store andelen som ikke har gjort seg opp noen klar formening. Med ett unntak ligger disse på over 20 prosent, og i ett tilfelle svarer så mange som 35 prosent verken/eller.

Spørsmålene som er gjengitt i figur 2.1, har også blitt stilt i andre undersøkelser. Blant annet i «Status for yringsfriheten i Norge». Vi finner en signifikant forskjell som er verdt å kommentere. Det er en høyere andel i vår breddestudie som svarer at de blir møtt med uvilje fra sjefen enn hva vi fant i «Status for yringsfriheten i Norge». Der var 16 prosent helt eller ganske enige, mens vi i denne breddestudien har en andel på 25 prosent.

### **Hva med eksterne yringer?**

Arbeidstakeres yringsrett har et sterkt rettslig vern i Norge. Yringsfriheten er beskyttet i Grunnloven § 100 og i «Den europeiske menneskerettighetskonvensjon» (EMK) artikkel 10. Ny § 100 trådte i kraft i 2004 og har styrket ansattes yringsfrihet. Sivilombudsmannen slår etter endringene fast at Grunnlovens § 100 gir et sterkere vern av ansattes yringsfrihet enn EMK, og at: «Grensen for ansattes yringsfrihet følger nå direkte av en tolkning av Grunnloven, og det må antas at ansattes yringsfrihet er utvidet etter endringen i 2004» (Trygstad 2014:187).<sup>6</sup> I St.meld. nr. 26 (2003-2004) står det blant annet å lese:

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

Ut fra lovbestemmelsene og forarbeidene kan man argumentere for at det er *begrensninger* i ansattes yringsrett som skal begrunnes – og ikke motsatt. I stortingsmeldingen påpekes det at de som sitter på spesialkunnskap på områder som diskuteres og debatteres,

---

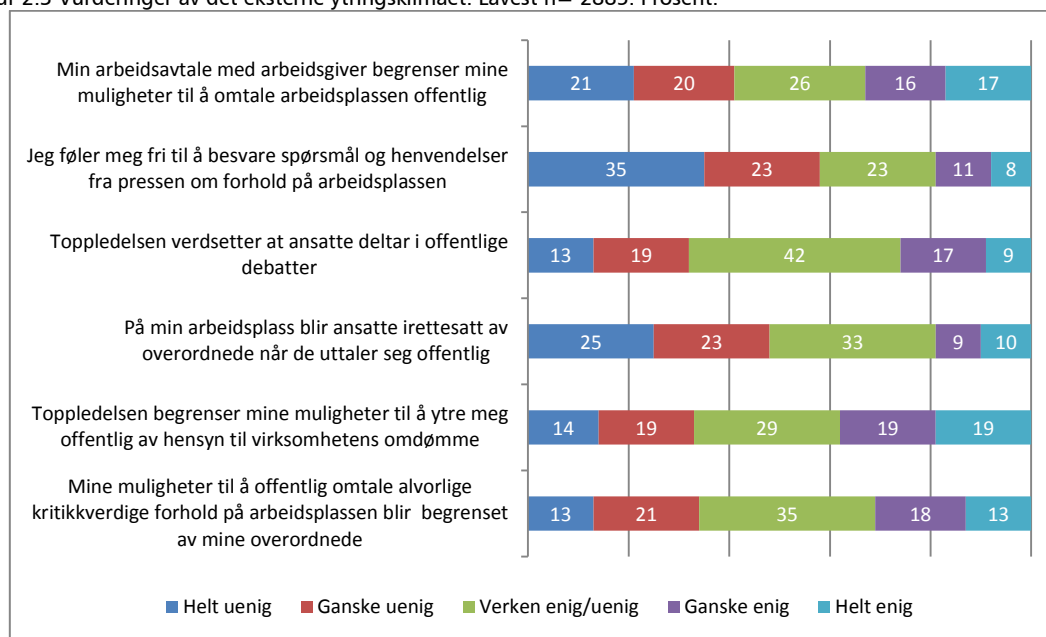
<sup>6</sup> Sivilombudsmannen. Se f. eks. 19. april 2013 (sak 2012/1031).

bør kunne ytre seg i media (St.meld. nr. 26 (2003-2004)). Det er også slik at offentlig ansattes yringsrett omtales som spesielt viktig, fordi de forvalter våre felles ressurser. Til tross for lovendringene, har Sivilombudsmannen i årsmeldingene i perioden 2013 til 2015 uttrykt bekymring for utviklingen i offentlig sektor (Trygstad 2015). Sivilombudsmannen uttalte i 2015 blant annet følgende:

«Fra klagebehandlingen ser vi at det offentlige på ulike måter innskrenker de ansattes rett til å ytre seg offentlig. Dette skjer blant annet gjennom interne etiske retningslinjer og mediereglement eller ved tjenstlige tilrettevisninger og ordensstraff. Det offentlige har i mange saker krevd for stor lojalitet fra de ansatte i strid med yringsfriheten.» (Sivilombudsmann Aa. T. Falkanger)<sup>7</sup>

Vi har bedt arbeidstakerne vurdere ulike påstander knyttet til toleransen for eksterne yringer der de jobber. I spørreundersøkelsen ble det understreket at vi sikter til yringer som *ikke* bryter den lovpålagte taushetsplikten som arbeidstakerne har.

Figur 2.3 Vurderinger av det eksterne yringsklimaet. Lavest n= 2885. Prosent.



Hvis vi starter øverst, er det 33 prosent som er helt eller ganske enige i at arbeidsavtalen de har undertegnet med sin arbeidsgiver begrenser mulighetene til å omtale arbeidsplassen offentlig. Vi understreker igjen at det her er snakk om yringer som ikke bryter den lovpålagte taushetsplikten. Andelen som er helt eller ganske uenige, er likevel 40 prosent.

<sup>7</sup> <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/sivilombudsmannen-tar-opp-skriftlighet-i-tilsettingssaker-og-ansattes-yringsfrihet-i-brev-til-kommunal-og-moderiseringsdepartementet-article3608-1555.html>

Andelen som er helt eller ganske enige i påstanden om at man føler seg fri til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen, er knappe to av ti, mens nesten seks av ti er helt eller ganske uenige. At toppledelsen verdsetter at man deltar i den offentlige debatten, støttes kun av en av fire, mens andelen som er uenige er noe større. Videre er nesten en av fem helt eller ganske enige i at ansatte blir irettesatt av overordnede når de uttaler seg offentlig, mens andelen som er helt eller ganske uenige er vesentlig større. Nesten fire av ti er enige eller ganske enige i påstanden «Toppledelsen begrenser mine muligheter til å ytre meg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme», mens drøyt tre av ti er helt eller ganske uenige. Sist, men ikke minst, er om lag en av tre helt eller ganske enige i at mulighetene til å offentlig omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen begrenses av overordnede, mens andelen som er uenige er omtrent like stor.

Noe av det mest slående med tallene i figur 2.2 er de store andelene som svarer «verken enig/uenig». Særlig er det mange som har svart dette på påstandene om at toppledelsen verdsetter at man deltar i den offentlige debatten og at mulighetene til å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen begrenses av overordnede. Det er rimelig å se dette i lys av at problemstillingen trolig er lite aktuell for majoriteten av arbeidstakere. Som en av dem som har deltatt i undersøkelsen skriver i kommentarfeltet: «Jobber i en stor bedrift i oljebransjen med hovedkontor i en annen by. Regner ikke med å noen gang bli kontaktet av pressen.»

Også flere av disse påstandene ble brukt i undersøkelsen «Status for yringsfriheten i Norge». Til tross for at det er tre år mellom de to undersøkelsene, vurderes spørsmålene forbausende likt. Det er med andre ord ingen signifikante forskjeller å rapportere.

## Hva avgjør?

I fire av påstandene finner vi forskjeller i hvordan arbeidstakere i privat og offentlig sektor svarer. Med unntak av «På min arbeidsplass blir ansatte irettesatt av overordnede når de uttaler seg offentlig», vurderer offentlig ansatte sine eksterne yringsmuligheter som dårligere enn de som er ansatt i privat sektor. Størst forskjell er det med hensyn til «Mine muligheter til å offentlig omtale alvorlige kritikkverdige forhold begrenses av mine overordnede». I offentlig sektor er 39 prosent helt eller ganske enige, i privat sektor er den tilsvarende andelen 30 prosent. Sektorforskjellene holder seg også når vi kontrollerer for størrelse.<sup>8</sup> På bakgrunn av påstandene i 2.1 og 2.2 har vi konstruert to indekser vi kaller internt og eksternt yringsklima.<sup>9</sup> Gjennom lineære regresjoner ser vi hva som påvirker vurderingene av det interne og eksterne yringsklimaet. Dette framgår av tabell

---

<sup>8</sup> Se vedlegg 2 for analyse.

<sup>9</sup> Chronbach's Alpha er henholdsvis .72 og .84. To av variablene i hver indeks er omkodet. I indeks for internt yringsklima er dette «Det er stor takhøyde for å diskutere arbeidsplassrelaterte problemer» og Det er stor takhøyde for å diskutere faglige spørsmål». I indeks for eksternt yringsklima er følgende omkodet: «Toppledelsen verdsetter at ansatte deltar i offentlige debatter» og «Jeg føler meg fri til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen om forhold på arbeidsplassen». I de omkodede variablene er opprinnelig verdi 1 gitt verdi 5, osv.

2.1. Tabellen viser at variablene har ulik påvirkning på de to avhengige variablene som måler yringsklima.

Tabell 2.1 Resultatet av lineære regresjonsanalyser.<sup>10</sup>

Variabler	Internt yringsklima (N=2676)	Eksternt yringsklima (2403)
Kvinne	Negativ	Negativ
Høy utdanning	Positiv	Positiv
Midlertidig ansatt	Negativ	-
Om man er fagorganisert	-	Negativ
Om virksomheten har mange ansatte	-	Negativ
Om man er leder	Positiv	-
Omorganisert siste to år	Negativ	Negativ
Om man arbeider i offentlig sektor		Negativ
Justert R2	0,07	0.1

Alder og om man er tillitsvalgt har ingen signifikant innvirkning i analysene. Vi ser at kjønn, utdanning og omorganisering påvirker vurderingen av både det interne og eksterne yringsklimaet. Kvinner vurderer både det interne og eksterne yringsklimaet som dårligere enn menn. En forklaring kan være relatert til hvordan kvinners yringer i offentligheten mottas. Forskning har pekt på at mens menn får kommentarer for meningene sine, får kvinner langt oftere negative tilbakemeldinger som går på kjønn og hvordan de ser ut (Hagen 2015). Dette kan påvirke hvordan kvinnelige arbeidstakere vurderer sine eksterne yringsmuligheter. Hvorfor også kvinner vurderer det interne yringsklimaet som dårligere, er vanskeligere å forklare, men en begrunnelse kan være relatert til posisjon og selvtillit, og tradisjonen for at menn i større grad enn kvinner tar ordet i forsamlinger.

Når det gjelder at de høyt utdannede vurderer sine interne og eksterne yringsmuligheter som bedre enn de med lav utdanning, kan en forklaring være relatert til profesjonenes stilling og at høyt utdannede sitter mer sentralt plassert i arbeidsorganisasjonen. De har følgelig også gjerne mer makt enn de med lav utdanning. I tillegg viser våre analyser at de som har vært igjennom omorganisering de siste to årene, vurderer det interne og eksterne yringsklimaet som dårligere enn de øvrige. Vi har i tidligere undersøkelser funnet indikasjoner på tilsvarende sammenhenger (Trygstad et al. 2006). Sett fra arbeidstakers ståsted, svekkes toleransen for kritiske synspunkter når virksomheten har vært igjennom omorganisering. Om dette er et forbigående fenomen eller mer varig, gir våre data ingen indikasjoner på. Men det at kritiske røster svekkes under endringsprosesser, kan også føre til at arbeidstakere unnlater å si fra om beslutninger, prosesser og virkninger som burde vært endret.

Når det gjelder det interne yringsklimaet, ser vi også at lederansvar og ansettelsesforhold har betydning. Det er ikke så overraskende at de uten lederansvar vurderer sine yringsmuligheter internt som dårligere enn de med. Når det gjelder ansettelsesforhold, ser vi at midlertidig ansatte betrakter det interne yringsklimaet som dårligere enn fast ansatte. En forklaring kan være at det vil kunne oppleves som risikabelt å være kritisk til både lederbeslutninger og andre forhold på arbeidsplassen når man er i en midlertidig stilling eller dersom man er innleid arbeidstaker.

<sup>10</sup> Se vedlegg 2 for fullstendige analyser.

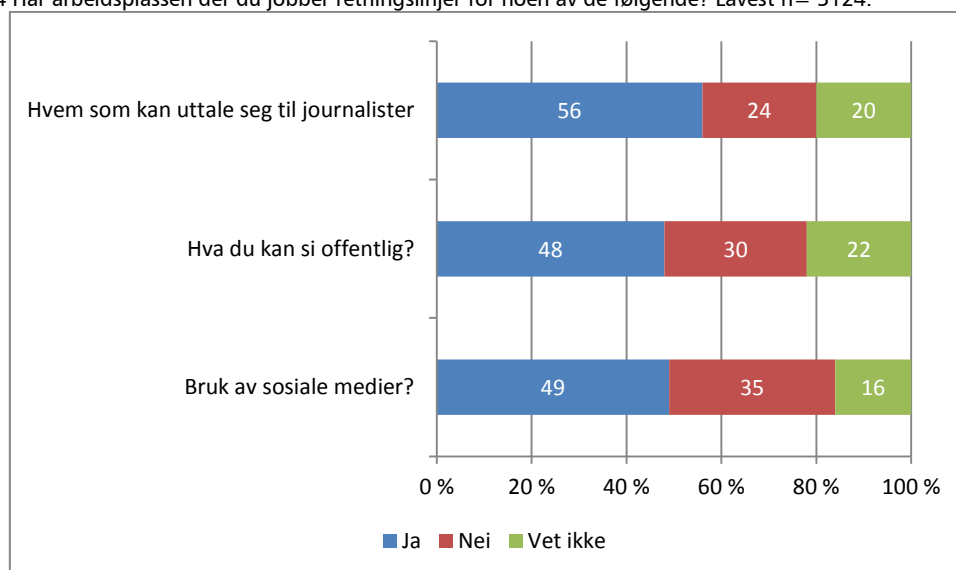


Arbeidstakere som jobber i virksomheter med mange ansatte, vurderer sine eksterne yringsmuligheter som dårligere enn de som arbeider i små virksomheter. En forklaring kan være at jo større virksomheten er, jo flere rutiner vil være innført. Dette kan være rutiner som med eller uten hensikt oppfattes som regulerende på ansattes yringsfrihet. Videre ser vi at fagforeningsmedlemskap har betydning. Vi har ingen gode forklaringer på hvorfor fagorganiserte vurderer det eksterne yringsklimaet som dårligere enn andre. Dette *kan* ha sammenheng med at det generelt er flere kritiske diskusjoner knyttet til ulike sider av arbeidsmiljøet i virksomheter der arbeidstakere er organiserte enn der arbeidstakerne ikke er det. Sist, men ikke minst, ser vi at offentlig ansatte vurderer det eksterne yringsklimaet som signifikant dårligere enn arbeidstakere i privat sektor. Dette stemmer overens med funn fra «Status for yringsfriheten i Norge» (Trygstad 2015). Sivilombudsmannen har i flere sammenhenger ytret bekymring for utviklingen innenfor denne delen av arbeidslivet. Våre funn understøtter en slik bekymring.

## Rutiner som begrenser yringsfriheten

Bruk av sosiale medier har eksplodert i løpet av de siste årene. Over 80 prosent av befolkningen har en Facebook-profil. Av dem som er på internett i løpet av en gjennomsnittsdag, hadde 70 prosent i 2015 vært innom Facebook, og 44 prosent hadde vært innom andre sosial medier.<sup>11</sup> Sosiale medier har gjort at vi, uten redaksjonell vurdering og kun med et tastetrykk, kan offentliggjøre synspunkter og erfaringer som også kan omhandle forhold på arbeidsplassen. Vi har spurt norske arbeidstakere om arbeidsplassen blant annet har retningslinjer for hvem som kan uttale seg offentlig og for bruk av sosiale medier.

Figur 2.4 Har arbeidsplassen der du jobber retningslinjer for noen av de følgende? Lavest n= 3124.



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

56 prosent svarer at arbeidsplassen har interne retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister, og nesten halvparten har retningslinjer for hva man kan si offentlig. Vi ser også at en knapp halvpart har retningslinjer for bruk av sosiale medier. Det er også en ganske høy andel som svarer «vet ikke», noe som for de to første alternativene har sammenheng med at det er lite aktuelt for mange arbeidstakere å uttale seg offentlig. Siden bruk av sosiale medier er noe som angår svært mange, er «vet ikke» andelen noe lavere på det spørsmålet.

Det er noen sektorforskjeller. Arbeidstakere i kommunal (54 prosent) og i privat sektor (55 prosent) svarer i mindre grad at det er utarbeidet retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister der de jobber, enn hva ansatte i staten og offentlig eide selskaper svarer (65 prosent). Også med hensyn til retningslinjer for bruk av sosiale medier er det forskjeller. Arbeidstakere i helseforetakene svarer bekreftende på dette i større grad enn andre. Størst er forskjellene mellom helseforetakene og ansatte i kommunal sektor (47 versus 65 prosent). De som er ledere eller har verv som tillitsvalgt eller verneombud, svarer i større grad enn andre at det er innført denne typen retningslinjer på arbeidsplassene.

## Oppsummering

Temaet for dette kapitlet har vært hvordan norske arbeidstakere vurderer sine ytringsmuligheter. Vi har både sett på hvordan de vurderer det interne og det eksterne ytringsklimaet. Under oppsummerer vi de viktigste funnene.

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

- Norske arbeidstakere vurderer mulighetene, eller «takhøyden» for å diskutere faglige spørsmål, som gode.
- Også når det gjelder mulighetene for å diskutere arbeidsrelaterte problemer, så vurderes de som ganske gode, men likevel dårligere enn muligheten for å diskutere faglige spørsmål. Nesten halvparten svarer at diskusjoner om arbeidsrelaterte problemer i hovedsak foregår i uformelle fora.
- En drøy fjerdedel er helt eller ganske enige i at det er uskrevne regler for hva ansatte kan uttale seg om internt.
- En av fire er helt eller ganske enige i at de blir møtt med uvilje fra sjefen om de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Denne andelen er signifikant høyere enn hva vi fant i «Status for ytringsfriheten i Norge» (2014).

**I hvilken grad synes arbeidstakerne det er legitimt å ytre seg utenfor organisasjonens grenser?**

- En av tre norske arbeidstakere er helt eller ganske enige i at arbeidsavtalen de har inngått med sin arbeidsgiver begrenser mulighetene til å omtale arbeidsplassen offentlig. Det er her snakk om ytringer som *ikke* bryter med den lovpålagte taushetsplikten.
- Knappe to av ti svarer at de føler seg fri til å besvare spørsmål og henvendelser fra pressen om forhold på arbeidsplassen.
- En drøy fjerdedel er helt eller ganske enige i at toppledelsen verdsetter at de deltar i den offentlige debatten.
- Nesten fire av ti er helt eller ganske enige i at toppledelsen begrenser deres muligheter til å ytre seg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme.
- Drøye tre av ti er helt eller ganske enige i at mulighetene til å omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen begrenses av overordnede.
- Nesten to av ti er helt eller ganske enige i at ansatte blir irettesatt av overordnede når de uttaler seg offentlig.
- Om lag halvparten har retningslinjer for bruk av sosiale medier der de jobber, og omtrent like mange har retningslinjer for hva de kan si offentlig. Det er også 56 prosent som svarer at de har retningslinjer for hvem som kan uttale seg til journalister der de jobber.
- Vi finner at arbeidstakere som har vært igjennom omorganiseringsprosesser, vurderer det interne og eksterne ytringsklimaet som dårligere enn andre. Når det gjelder det eksterne ytringsklimaet, betrakter offentlig ansatte dette som dårligere enn hva ansatte i privat sektor gjør.

## Kapittel 3 Kjennskap til lovbestemmelser og rutiner

I dette kapitlet skal vi se nærmere på rutiner som både berører yringsfriheten og som skal være førende for arbeidstakere når de oppdager avvik eller avdekker kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Vi har i tidligere studier sett at varslingsrutiner på arbeidsplassen ser ut til å fungere positivt for både varslingsaktivitet og håndtering av saken og den som varsler. Dette fordrer imidlertid at disse rutinene er kjent både for dem som varsler og for dem som mottar varsler. Vi undersøker følgende:

- Er norske arbeidstakere kjent med arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser?
- Har arbeidstakerne vært med på å diskutere hva som skal forstås som kritikkverdige forhold og varsling?
- Er arbeidstakere kjent med gjeldende rutiner for varsling og avvik?

Vi er også interessert i å avdekke om arbeidstakere har vært med på å diskutere hva som er forskjell på avvik og varsling.

### Kjennskap til varslingsbestemmelsene

De nye varslerbestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2007. Det var imidlertid ikke fritt fram for arbeidsgivere å sanksjonere arbeidstakere som varslet om kritikkverdige forhold før de nye bestemmelsene ble innlemmet i arbeidsmiljøloven. I den tidligere arbeidsmiljølovens § 54G var det «Forbud mot gjengjeldelser»:

«Det er forbudt å gjøre bruk av gjengjeldelse overfor arbeidstaker som har fremmet klage eller på annen måte tatt opp sak om brudd på bestemmelsene i dette kapittel, eller som har gitt uttrykk for at slik sak kan bli fremmet. Forbudet gjelder ikke dersom arbeidstakeren opptrer grovt uaktsomt.»

Som tidligere nevnt, er også profesjonelle standarder nedfelt i lover, forskrifter og etiske retningslinjer som gir føringer for hva som er å regne som akseptabelt og uakseptabelt. I opplæringsloven, i kommunehelsetjenesteloven, lov om helsepersonell, lov om barneverntjenester og i sosialtjenesteloven finner vi referanser til krav som kan stilles til tjenestene. Videre er det retningslinjer for hva som er å regne som forsvarlig yrkesutøvelse, og det er et ledelsesansvar å tilrettelegge for forsvarlig utøvelse av yrket. I lov om helsepersonell § 17, Opplysninger om forhold som kan medføre fare for pasienter, står det

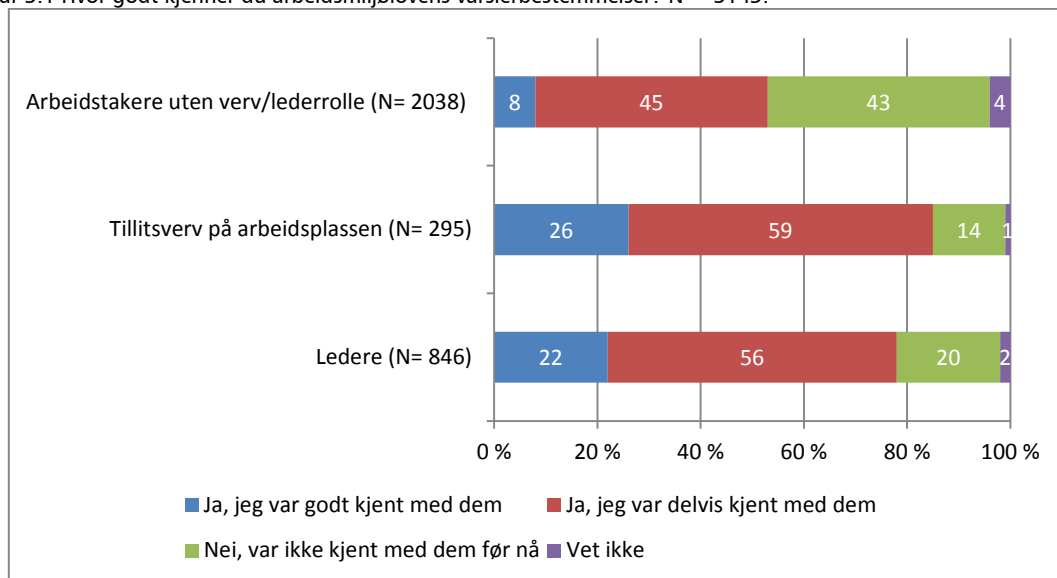
eksempelvis at: «Helsepersonell skal av eget tiltak gi tilsynsmyndighetene informasjon om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet.» De nye varslerbestemmelsene skal imidlertid gi et mer generelt vern av arbeidstakere som varsler.

Tidligere undersøkelser har vist at kjennskapen til varslingsparagrafene (§ 2-4, 2-5, 3-6) er begrenset hos norske arbeidstakere. I 2010 svarte 40 prosent av norske arbeidstakere at de ikke var kjent med arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser.<sup>12</sup> Vi fant da signifikante forskjeller mellom sektorer når det gjelder kjennskap. Mens 47 prosent av respondentene i privat sektor svarte at de ikke var kjent med bestemmelsene før de fikk presentert disse i spørreskjemaet, var den tilsvarende andelen i statlig sektor 34 prosent (Trygstad 2010:43). I herværende undersøkelse har vi stilt det samme spørsmålet:

«Den 1. januar 2007 trådte nye bestemmelser i arbeidsmiljøloven i kraft. Bestemmelsene presiserer at arbeidstakere har rett til å varsle forsvarlig om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (§ 2-4), at varslere skal vernes mot gjengjeldelse etter varsling (§ 2-5) og at virksomheter oppfordres til å utvikle prosedyrer for håndtering av varsling (§ 3-6). Kjenner du til disse reglene?»<sup>13</sup>

I figur 3.1 ser vi hvordan ledere, arbeidstakere med tillitsverv og øvrige har svart på spørsmålet.

Figur 3.1 Hvor godt kjenner du arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser? N = 3143.



Ser vi hele utvalget under ett, svarer om lag en av tre at de ikke kjente til varslerbestemmelsene før de fikk dem presentert i undersøkelsen (ikke vist). Dette er en lavere andel enn det vi fant i undersøkelsen fra 2010 (Trygstad 2010). I herværende undersøkelse ser vi også at arbeidstakere med tillitsverv i mindre grad enn ledere og arbeidstakere uten

<sup>12</sup> Nya analyser av data fra 2010.

<sup>13</sup> Spørsmålet er hentet fra Matthiesen mfl. (2008).

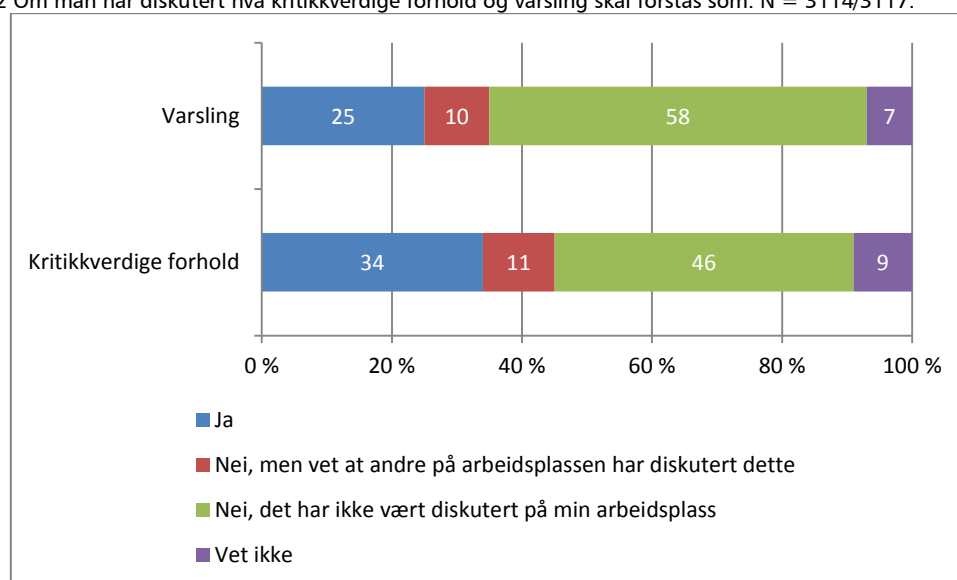
verv ikke var kjent med bestemmelsene i forkant. Vi finner ingen nevneverdige forskjeller mellom sektortilhørighet og kjennskap til varslerbestemmelsene.

Kjennskap til varslerbestemmelsene kan påvirke hvordan varsler og arbeidstakerne som fremmer disse blir håndtert. Det å skolere ledere, tillitsvalgte og verneombud i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling, bør inngå som et viktig element i den interne opplæringen i norske virksomheter.

## Diskusjoner om tolkning

Manglende kjennskap til varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven vil kunne veies opp av diskusjoner på arbeidsplassen om hva eksempelvis et kritikkverdig forhold og varsling er. Diskusjoner knyttet til disse to spørsmålene vil kunne avverge situasjoner knyttet til typen «er dette et varsel?» (Trygstad & Ødegård 2015). Vi vet fra tidligere undersøkelser at det kan være høyst ulike oppfatninger om hva som er et akseptabelt eller uakseptabelt tjenestetilbud (Trygstad et al. 2014; Skivenes & Trygstad 2015). Gjennom et feltarbeid i en norsk kommune framkom det også at mens tillitsvalgte fortalte at de hadde varslet om samme saken i to år, hadde ledere kun oppfattet det som om den tillitsvalgte luftet synspunkter: «De sa ikke at de varslet». (Trygstad & Ødegård 2015) I figur 3.2 ser vi andelen som svarer at de har vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold, definert som uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder og praksiser, og hva som skal forstås som varsling.

Figur 3.2 Om man har diskutert hva kritikkverdige forhold og varsling skal forstås som. N = 3114/3117.



35 prosent har enten selv vært med på å diskutere eller vet at andre på arbeidsplassen har diskutert hva varsling skal forstås som. Drøye seks av ti svarer at dette ikke har vært diskutert der de jobber, eller at de ikke vet. Når det gjelder om man har diskutert hva

som skal forstås med kritikkverdige forhold, er andelen som svarer ja høyere – 45 prosent. Men over halvparten har svart nei eller er usikre.

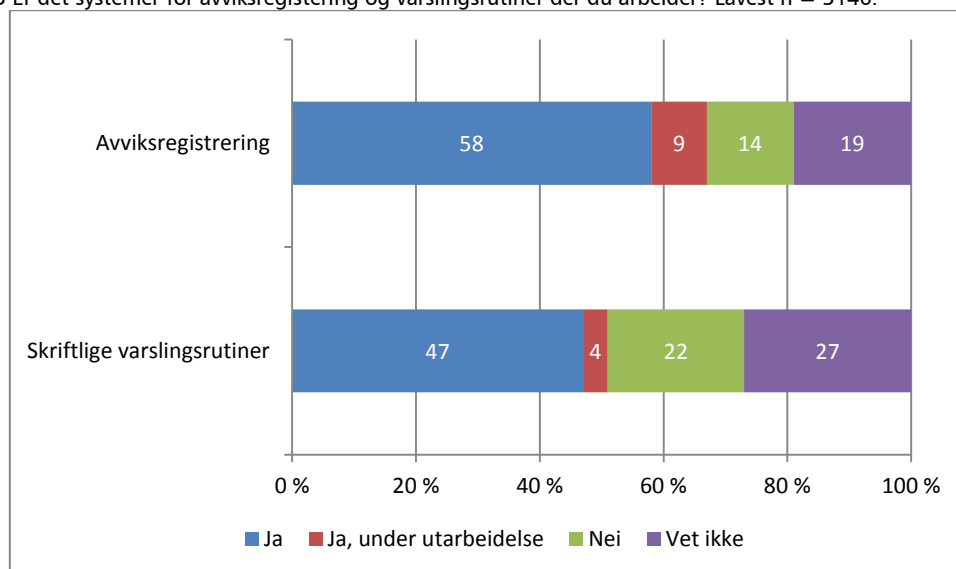
Ledere, tillitsvalgte og verneombud har i signifikant større grad enn øvrige svart at de har diskutert hva som skal forstås med kritikkverdige forhold og varsling. Hvis vi ser på andelen som svarer nei eller vet ikke, er denne høyest i privat sektor og i helseforetakene. Her har henholdsvis 58 og 57 prosent svart at de ikke selv har eller vet at andre har diskutert hva kritikkverdige forhold skal forstås som. Når det gjelder mangel på diskusjon om varsling, er disse andelenene enda høyere i de to sektorene – 67 prosent i privat sektor og 68 prosent i helseforetakene. Best ut kommer ansatte i statlig sektor og i offentlig eide selskaper.

Vi finner også at de som har vært med på å diskutere hva varsling skal forstås som, i større grad svarer at de kjenner til varslerbestemmelsene – og vice versa.<sup>14</sup>

## Rutiner for varsling og avviksregistrering

Skillet mellom hva som er varsling og hva som er et avvik er glidende, og for mange ganske uklart. Videre kan noe som i utgangspunktet var å regne som et avvik, bli en varslersak hvis avviket ikke rapporteres, til stadighet gjentas og/eller ikke rettes opp (Trygstad et al. 2014). Vi har stilt spørsmål om arbeidstakerne er kjent med at man har systemer for avviksregistrering og skriftlige varslingsrutiner der de jobber.

Figur 3.3 Er det systemer for avviksregistrering og varslingsrutiner der du arbeider? Lavest n = 3146.



<sup>14</sup> Pearsons korrelasjonskoeffisient er .35\*\*\*. Det er også en korrelasjon mellom kjennskap til varslerbestemmelsene og diskusjoner knyttet til hva kritikkverdige forhold skal forstås som, men denne er noe svakere, .25\*\*\*.

Nesten seks av ti svarer at man har systemer for avviksregistrering der man jobber, og ytterligere 9 prosent oppgir at dette er under utarbeidelse. En av tre svarer nei eller vet ikke. Andelen som svarer at de har skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen, er lavere, 47 prosent svarer ja og 4 prosent at dette er under utarbeidelse. Men nesten halvparten svarer nei eller at de ikke vet. Andelen på 27 prosent som ikke vet, er stor. Rutiner som ikke er kjent blant de ansatte, har begrenset verdi for praktisk handling og håndtering. Andelen «vet ikke» er langt lavere blant ledere, tillitsvalgte og verneombud enn øvrige ansatte. Det er også sektorforskjeller. Ansatte i helseforetakene svarer i større grad enn andre at de både har systemer for avviksregistrering (85 prosent) og skriftlige varslingsrutiner (69 prosent) der de jobber. I motsatt ende befinner ansatte i privat sektor seg. Ser vi igjen på andelen «vet ikke», er denne likevel høyest blant ansatte i statlig sektor. 36 prosent er ikke sikre på om virksomheten har varslingsrutiner, mens 27 prosent er usikre på om det er systemer for avviksregistrering der de jobber.

De som har svart at de har henholdsvis varslingsrutiner og rutiner for avviksregistrering, har fått oppfølgingsspørsmål om man på arbeidsplassen har diskutert hva som er forskjell på avviksregistrering og varsling. 34 prosent har svart ja, 52 prosent nei, mens 14 prosent svarer at de vet ikke. Ledere, tillitsvalgte og verneombud har i større grad diskutert dette enn øvrige, men fortsatt svarer over halvparten av lederne nei (46 prosent) eller «vet ikke» (8 prosent). Vi tror slike diskusjoner er viktige for å kunne enes om forskjeller og hvilken type saker som skal meldes hvor.

## Oppsummering

For at lovbestemmelser og rutiner skal ha noen betydning, må de være kjent blant dem de er ment for. Arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser ble gjort gjeldende fra 1. januar 2007. I dette kapittelet har vi undersøkt om norske arbeidstakere kjenner til bestemmelsene. Vi har også kartlagt om man diskuterer hva kritikkverdige forhold og varsling er.

### **Er norske arbeidstakere kjent med Arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser?**

- Tre av ti kjente ikke til varslerbestemmelsene før de fikk dem presentert i undersøkelsen. Dette er signifikant færre enn hva vi fant i «Fafø 2010». Arbeidstakere med tillitsverv er de som kjenner bestemmelsene best.

### **Har arbeidstakerne vært med på å diskutere hva som skal forstås som kritikkverdige forhold og varsling?**

- Majoriteten av norske arbeidstakere har *ikke* diskutert hva kritikkverdige forhold og varsling skal forstås som.



**Er arbeidstakere kjent med gjeldende rutiner for varsling og avvik?**

- Nesten seks av ti svarer at de har etablert eller er i ferd med å etablere et system for avviksregistrering der de jobber. Drøyt halvparten svarer at de har, eller er i ferd med å etablere, varslingsrutiner.
- Nesten tre av ti svarer at de ikke vet om varslingsrutiner er etablert der de jobber.
- Ansatte i privat sektor svarer i større grad enn andre at de enten ikke har eller ikke vet om de har rutiner for varsling og avvik der de arbeider.

## Kapittel 4 Kritikkverdige forhold og varsling

I dette kapitlet skal vi se nærmere på omfanget av kritikkverdige forhold. Hva som vurderes som kritikkverdig, vil kunne variere fra arbeidsplass til arbeidsplass, mellom arbeidstakere på samme arbeidsplass, og ikke minst mellom ansatte og ledere. I forskningslitteraturen defineres kritikkverdige forhold gjerne som handlinger eller forhold som er illegitime, umoralske og/eller ulovlige (Miceli et al. 2008). I dette kapitlet spør vi:

- Hva er omfanget av kritikkverdige forhold?
- Hva gjør man med det kritikkverdige forholdet, og hvem er ansvarlig?
- Hva er viktige grunner til at man *ikke* varsler?

### Omfang

I forarbeidene til varslerbestemmelsene står det at kritikkverdige forhold enten er lovbrudd eller brudd på etiske regler. Dette presiseres slik «[m]ed kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud.» (Ot.prp. nr. 84 (2005–2006):37). Brudd på etiske regler henviser enten til regler som er gitt av virksomheten, eller til normer som har allmenn oppslutning i samfunnet (ibid.). Tolkingsrammen for hva som skal anses å være kritikkverdig, er at det bør ha en viss interesse for allmennheten. Motsatsen er «... forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes derved *ikke* av bestemmelsen.» (vår utheving, ibid.:50). Det kan likevel være ulike oppfatninger om hva som er kritikkverdig. Praksiser og handlinger som framstår som uhørt i én kontekst, kan i andre sammenhenger bare oppfattes å være sære, men akseptable (Skivenes & Trygstad 2007). Oppfatninger av kritikkverdige forhold vil også til en viss grad være relatert til bransje, selv om noen forhold er mer allmenngyldige; som å stjele, motta bestikklser eller begå korrupsjon. I mindre konkrete saker kan det oppstå dilemmaer knyttet til *når* man kan definere noe som kritikkverdig – eller uetisk, illegitimt, umoralsk eller ulovlig. Hvor går eksempelvis grensen mellom forsvarlig og uforsvarlig pleie? Hva er et uhell, og hva er systematiske forsøk på å omgå lover og regler? Forskningen er imidlertid samstemt om én ting; definisjonen som legges til grunn bør være vid (Jf. Brown et al. 2008; Miceli et al. 2008; Skivenes & Trygstad 2015b). Som vi nevnte i kapittel 1, har vi bedt respondentene ta stilling til følgende spørsmål:

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

16 prosent svarer bekreftende på dette, 78 prosent svarer nei, mens en andel på 6 prosent svarer at de ikke vet. Andelen som har opplevd kritikkverdige forhold, er omtrent på samme nivå som vi fant i «Status for yringsfriheten i Norge», der 19 prosent svarte det samme (Trygstad & Ødegård 2014:212). Andelen er imidlertid langt lavere enn hva vi fant i «Fafo 2010», der den var på 34 prosent (Trygstad 2010:54). Arbeidstakere i offentlig sektor har i noe større grad svart at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste 12 månedene. I privat sektor svarer 12 prosent av de ansatte ja til dette, mens den tilsvarende andelen blant arbeidstakere i kommunal sektor er 21 prosent.

Det er flere av arbeidstakerne som har avdekket mer enn ett kritikkverdig forhold, slik det framgår i tabell 4.1. I tabellen under tar vi utgangspunkt i de 16 prosentene av arbeidstakerne som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og ser hvilke typer forhold det er snakk om.

Tabell 4.1 Ansatte som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold som burde være stoppet, i løpet av de siste 12 månedene. N = 442.

Kritikkverdige forhold	Antall	Prosent
Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	234	50
Brudd på etiske retningslinjer	103	24
Forhold som kan medføre fare for liv og helse	99	21
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet	79	17
Bruk av rusmidler på jobb	47	10
Brudd på lovpålagt taushetsplikt	49	10
Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter	41	9
Sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)	40	8
Behandling av kunder/brukere som strider mot gjeldende lovverk	40	8
Vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere	29	6
Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn	29	6
Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn/sekssuelle legning	16	3
Bruk av ulovlige kjemikalier / Ulovlig utslipp av miljøgifter	14	3
Svart arbeid/skatteunndragelse	8	2
Korrupsjon	9	2
Annet	28	6
Av totalen	442	16

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

Hva gjør så arbeidstakerne med det eller de kritikkverdige forholdene de har erfart? Først spurte vi *alle* arbeidstakerne om de *tror* ansatte varsler om kritikkverdige forhold. 40 prosent svarer at de tror at ansatte gjør dette i stor eller noen grad, 28 prosent svarer «i liten grad/ikke i det hele tatt», mens 21 prosent svarer «verken i stor eller liten grad», og 11 prosent vet ikke.

De som har svart at de tror arbeidstakere unnlater å varsle om kritikkverdige forhold, fikk oppfølgingsspørsmålet: «Hva tror du er den viktigste grunnen til at ansatte unnlater å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen din?» Her fordeler svarene seg slik:

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

Vi ser at det er en ganske høy andel som svarer at frykt for represalier er en viktig grunn til at arbeidstakere unnlater å varsle. Som vi kommer tilbake til (i figur 4.3), er også frykt for ubehageligheter eller represalier den viktigste grunn til at ansatte som *har* vært vitne til kritikkverdige forhold, faktisk unnlater å varsle.

## Varsle eller ikke – og hvem var ansvarlig?

De som har svart at de har vært vitne til ett eller flere kritikkverdige forhold, har fått spørsmål om de varslet om dette eller disse forholdene. 53 prosent svarer bekreftende på dette. Det er med andre ord en høyere andel som faktisk varsler, sammenliknet med hva arbeidstakere tror (se forrige avsnitt). Det er likevel også en ganske høy andel som unnlater å varsle – 47 prosent. Men hva er det som kan tenkes å øke sjansene for å varsle? Gjennom en logistisk regresjonsmodell finner vi at følgende øker sannsynligheten:<sup>15</sup>

- Dersom man har lav utdanning
- Dersom man har verv som tillitsvalgt eller verneombud
- Dersom man er leder
- Dersom man har deltatt i diskusjoner om hva kritikkverdige forhold skal forstås som

Også i tidligere undersøkelser har vi sett at arbeidstakere med tillitsverv og verneombud varsler mer enn andre. Når ledere, tillitsvalgte og verneombud varsler, omtales det gjerne som rolleforeskrevet varsling (se Brown et al. 2008). Rolleforeskrevet varsling er varsling som forventes ut fra stilling eller funksjon. Mer overraskende er det at høy utdanning reduserer sannsynligheten til å varsle. En forklaring kan være at arbeidstakere med høy utdanning søker andre løsninger enn å varsle for å rette opp i et forhold. Høy-utdannede er ofte strategisk plassert i det organisatoriske hierarkiet, noe som gir dem muligheter til uformelt å gjøre ledere oppmerksom på kritikkverdige forhold. Analysen viser også at de som har deltatt i diskusjoner knyttet til hva kritikkverdige forhold skal

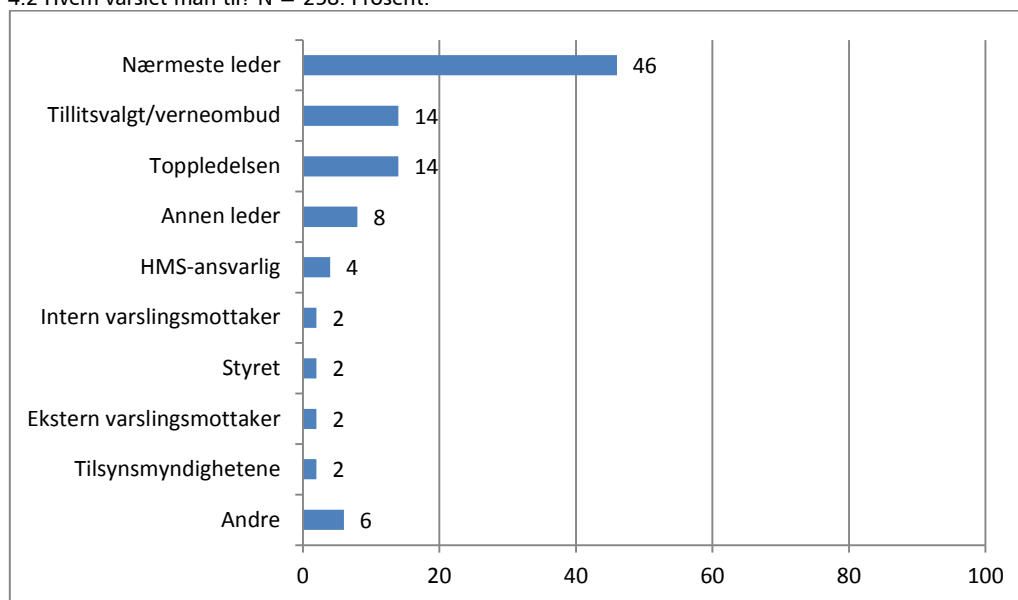
---

<sup>15</sup> Modellen har begrenset forklaringskraft, og indikatorene er signifikante på 5 prosentnivå. Se vedlegg 2 for analyse.

forstås som, varsler mer enn de som ikke har deltatt i denne typen samtaler der de jobber. Dette indikerer at denne typen diskusjoner kan være med på å klargjøre og ansvarliggjøre arbeidstakere som erfarer kritikkverdige forhold.

De arbeidstakerne som har varslet, har fått en rekke oppfølgingsspørsmål, blant annet om de varslet alene, noe de fleste gjør (42 prosent), men det er også ganske vanlig å varsle sammen med kolleger eller andre arbeidstakere (38 prosent). 18 prosent har enten varslet sammen med verneombud og/eller tillitsvalgt, og 8 prosent har varslet sammen med en leder. I kapittel 5 skal vi undersøke om det å varsle alene har noen betydning for hvordan det går med saken det varsles om, og for arbeidstakeren som varsler. Når det gjelder *hvem* arbeidstakerne har varslet til, framgår det at arbeidstakere i hovedsak varsler linjevei.

Figur 4.2 Hvem varslet man til? N = 258. Prosent.



Fordelingen i figur 4.2 bekrefter det vi har sett i en rekke andre undersøkelser: norske arbeidstakere følger linja når de varsler. Nesten sju av ti har eksempelvis varslet en leder først. Ingen i denne undersøkelsen har varslet media ved første gangs varsel. Man varsler først nærmeste leder, dernest følger tillitsvalgt/verneombud og toppledelsen på en delt andreplass. Det er også få som har varslet styret, bedriftshelsetjenesten og en intern eller ekstern varslingsmottaker. Dette må ses i lys av at langt fra alle vil ha disse organene. Ellers er det 6 prosent som har varslet andre steder, herunder blant annet revisor, «systemet» eller andre kolleger. Det er også få som har varslet til tilsynsmyndighetene, selv om dette ifølge varslerbestemmelsene alltid vil være en forsvarlig framgangsmåte. Ved å eksempelvis varsle Arbeidstilsynet kan man dessuten i første omgang unngå å stå åpent fram, og det finnes muligheter for å få råd og veiledning om videre framgangsmåte.

Vi har spurt arbeidstakerne som har varslet om hvordan varselet er fremmet. De aller fleste, seks av ti, har varslet åpent muntlig eller skriftlig, mens tre av ti har varslet konfidensielt, det vil si at de har bedt om at identiteten skulle holdes skjult utad. En andel på 5 prosent har varslet anonymt. De som har varslet anonymt og konfidensielt, ble spurt

om de forble anonyme utad gjennom hele prosessen. En av ti svarer at de ble ufrivillig identifisert i ettertid.

### **Hvem var ansvarlig?**

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

- Underordnet: 5 prosent
- Kolleger: 28 prosent
- Nærmeste/annen leder: 42 prosent
- Topplederen/styret: 24 prosent
- Andre: 1 prosent

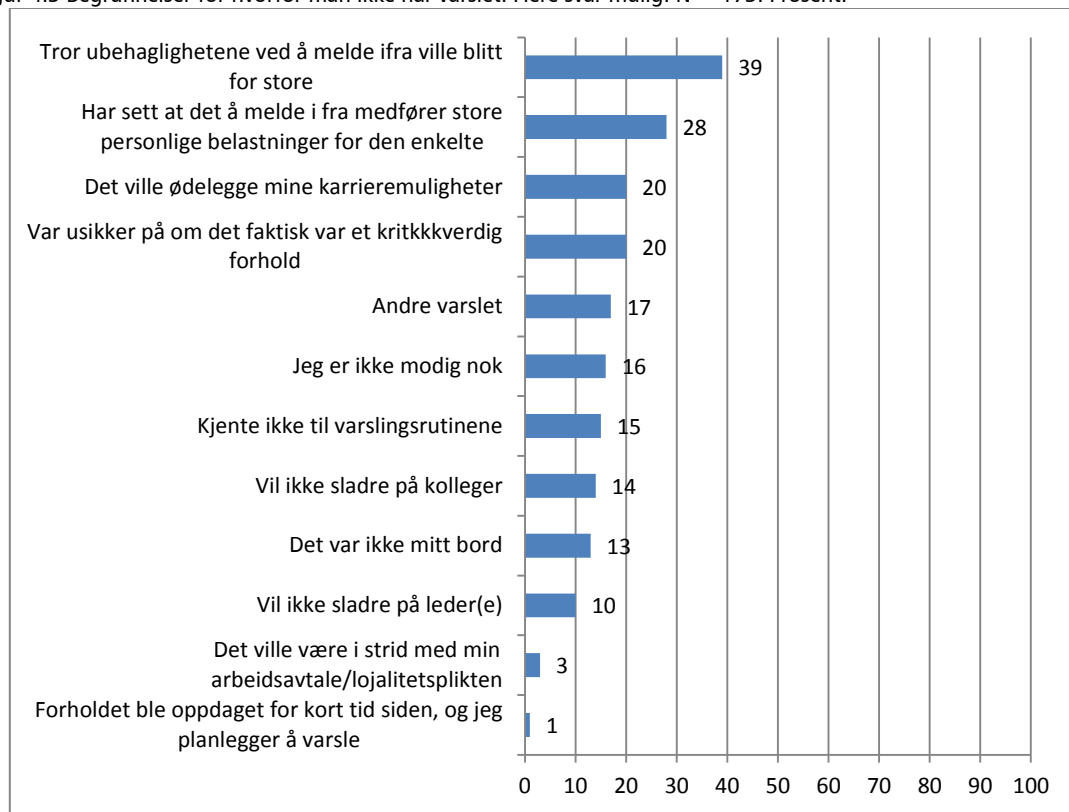
Fordelingen viser at 64 prosent svarer at en eller flere i ledelsen og/eller styret er hovedansvarlig for det siste kritikkverdige forholdet man har erfart. I kapittel 5 undersøker vi om det har noen betydning for effektiviteten og situasjonen for varslere om den hovedansvarlige for det kritikkverdige forholdet er en overordnet, en kollega eller en underordnet.

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

47 prosent av dem som i løpet av de siste 12 månedene har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, har unnlatt å varsle om det. Nå som tidligere ser vi at den viktigste grunnen til ikke å varsle, er frykt for represalier (Skivenes & Trygstad 2012; Trygstad et al. 2014; Trygstad & Ødegård 2015). Dette framgår av figur 4.3.

Om lag fire av ti begrunner sin taushet med at de tror ubehagelighetene ville blitt for store dersom de hadde varslet. Dernest svarer nesten tre av ti at de har sett at det å melde fra medfører store personlige belastninger for den enkelte. På tredje plass kommer «det ville ødelegge mine karrieremuligheter», sammen med «var usikker på om det faktisk var et kritikkverdig forhold». I «Fafo 2010» var de tilsvarende andelene for de tre førstnevnte i nevnte rekkefølge henholdsvis 30, 20 og 11 prosent (Trygstad 2010:63). Da som nå var frykt for represalier en viktig begrunnelse for å unnlate å varsle, , og denne frykten har i hvert fall ikke avtatt.

Figur 4.3 Begrunnelser for hvorfor man ikke har varslet. Flere svar mulig. N = 173. Prosent.



## Oppsummering

I dette kapittelet har vi vært opptatt av å avdekke hva som er omfanget av kritikkverdige forhold og varsling. Vi har spurt om arbeidstakere har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste 12 månedene. Kritikkverdige forhold er definert som «etiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser». Nedenfor oppsummerer vi funnene.

### Hva er omfanget av kritikkverdige forhold?

- 16 prosent har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste 12 månedene. Destruktiv ledelse, brudd på etiske retningslinjer og forhold som kan medføre fare for liv og helse, er de tre hyppigst erfarte forholdene.
- Arbeidstakere i offentlig sektor rapporterer i større grad enn arbeidstakere i privat sektor at de har erfart kritikkverdige forhold.

### Hva gjør man med det kritikkverdige forholdet, og hvem var ansvarlig?

- 53 prosent av dem som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste 12 månedene, har varslet om det. De fleste varslet alene, men det er

også en god del som varsler sammen med andre, herunder kolleger eller tillitsvalgte/verneombud.

- Nesten sju av ti varsler en leder først, og de aller fleste den nærmeste leder. Dernest følger tillitsvalgt eller verneombud. Ingen har varslet media, og kun 2 prosent har varslet tilsynsmyndighetene.
- Drøye seks av ti svarer at en i ledelsen var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet de varslet om siste gang. Drøye tre av ti svarer kolleger eller underordnede.

#### **Hva er viktige grunner til at man *ikke* varsler?**

- Den viktigste grunnen til at arbeidstakere ikke varsler om kritikkverdige forhold, er frykt for represalier. Nesten fire av ti svarer at de tror ubehagelighetene ville blitt for store, mens nesten tre av ti svarer at de har sett at det å melde fra medfører store personlige belastninger for den enkelte. Det er imidlertid også 17 prosent som svarer at andre har varslet.



## Kapittel 5 Hva skjer med saken og varsleren?

I enhver virksomhet vil det fra tid til annen oppstå situasjoner som vil kunne karakteriseres som kritikkverdige. Til tross for at det er utarbeidet systemer og rutiner, vil menneskelige feil og/eller systemfeil oppstå. Informasjon om denne typen hendelser er av avgjørende betydning for ledere, øvrige ansatte og ikke minst for brukere, klienter og kunder. Det springende punktet er derfor hva virksomhetens ledere gjør med informasjon om denne typen hendelser. I dette kapitlet retter vi blikket mot dem som har varslet. Vi er opptatt av varslingseffektivitet og muligheten for sanksjoner. Vi spør:<sup>16</sup>

- Hva skjer med saken det varsles om?
- Hva skjer med arbeidstakerne som varsler?

Det å varsle har vist seg mer effektivt i Norge enn i andre land, og varslere straffes i mindre grad enn det rapporteres om i internasjonale studier (Skivenes & Trygstad 2015; Trygstad et al. 2014). Men heller ikke i Norge er det risikofritt. Vi skal starte med å se på varslingseffektiviteten.

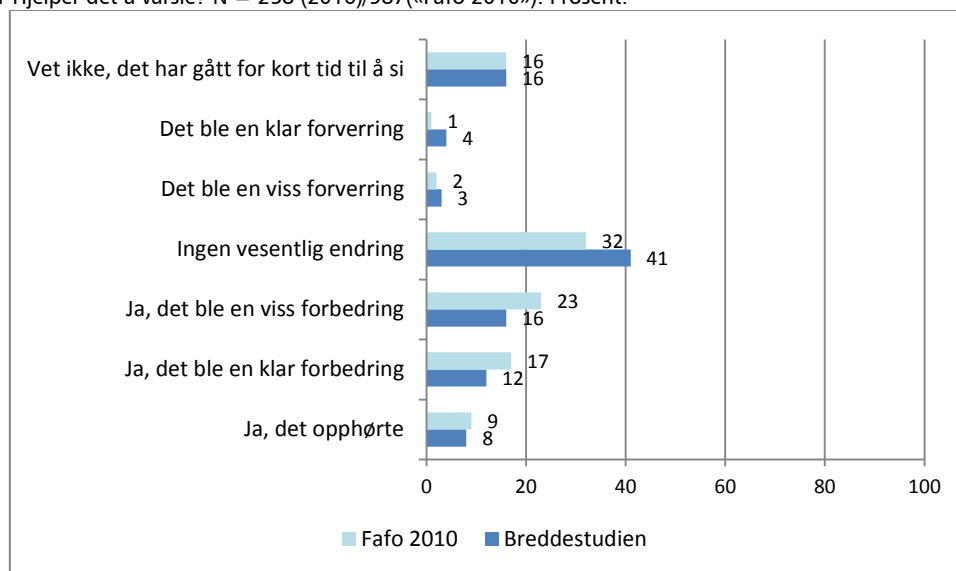
### Hvor effektivt?

Det å observere et kritikkverdig forhold har gjerne en negativ effekt på den som er vitne til det, avdekker det eller observerer det (Miceli et al. 2012). Forskning viser imidlertid at den negative effekten blir nøytralisert dersom det kritikkverdige forholdet opphører eller endres til det bedre, eller dersom observatøren tror det endres til det bedre. De arbeidstakerne som har sagt at de har varslet, har fått spørsmål om det kritikkverdige forholdet ble endret. I figur 5.1 ser vi fordelingen. I figuren har vi også sammenliknet svarene med svarene vi fikk i «Fafo 2010». Vi minner om at i begge utvalgene finner vi arbeidstakere på tvers av sektorer og bransjer.

---

<sup>16</sup> Som omtalt i kapittel 1, ber vi de som har varslet flere ganger i løpet av de siste 12 månedene ta utgangspunkt i det siste varselet de fremmet.

Figur 5.1 Hjelper det å varsle? N = 258 (2016)/987 («Fafø 2010»). Prosent.



Sammenliknet med funn fra 2010-undersøkelsen, er resultatene i figur 5.1 urovekkende. I 2010 var det 49 prosent som sa at det på en eller annen måte hjalp å varsle. I 2016 er den tilsvarende andelen 36 prosent. Vi ser at det ikke er særlig mange flere som sier at det å varsle forverret situasjonen, men om lag fire av ti svarer at det å varsle ikke medførte særlige endringer. Det er også en andel som svarer at det er for tidlig å si, fordi de varslet for kun kort tid siden (16 prosent).

### Hva påvirker varslingseffektiviteten?

Vi har undersøkt om dette har noen sammenheng med type sak man har varslet om, men vi finner ingen slike sammenhenger. Derimot finner vi at følgende øker varslingseffekten:<sup>17</sup>

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

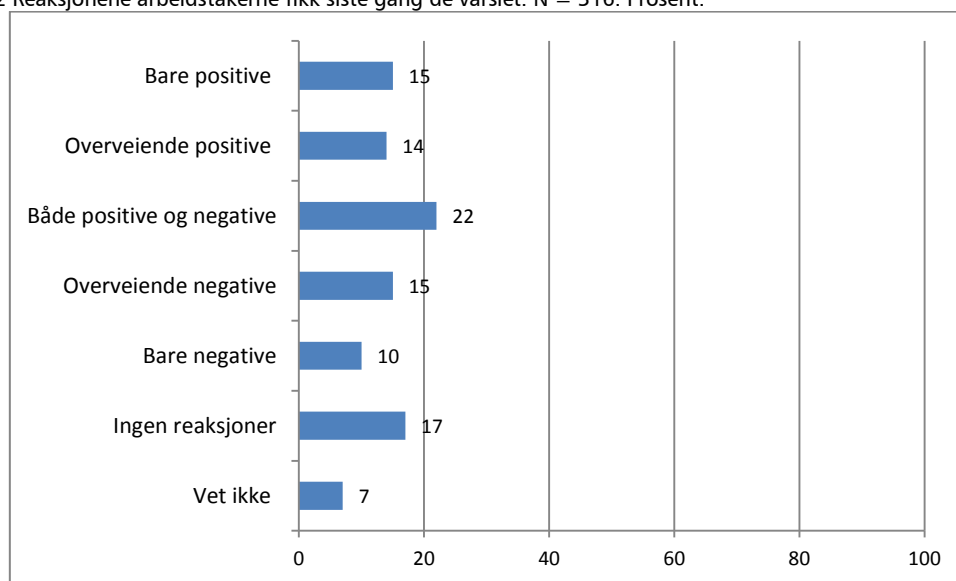
Andre forhold, som kjønn, alder, utdanning, om man jobber i offentlig eller privat sektor, om man er fagorganisert, tillitsvalgt eller leder, har ingen særskilt innvirkning på varslingseffekten. Funnene er i overensstemmelse med hva vi ser i andre studier, der også varslingsrutiner har vist seg å ha positiv sammenheng med varslingseffektiviteten. Vi har også tidligere funnet at dersom den ansvarlige er en overordnet, er dette med på å redusere effektiviteten (Skivenes & Trygstad 2015; Trygstad 2010). Når det gjelder omorganiseringens innvirkning, er dette en interessant sammenheng. I kapittel 2 så vi at omorganisering påvirker hvordan arbeidstakere vurderer det interne og eksterne ytringsklimaet. Og, det kan altså også se ut til at det påvirker hvor effektiv varslingen er.

<sup>17</sup> Se vedlegg 2 for lineær regresjonsmodell.

## Hva skjer med varsleren?

Vi har sett at om lag halvparten av dem som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste 12 månedene, har varslet om dette. I dette avsnittet skal vi se på hvordan det går med arbeidstakerne som varsler. Vi har ganske enkelt spurt varslerne om hvilke reaksjoner de fikk da de varslet siste gangen.

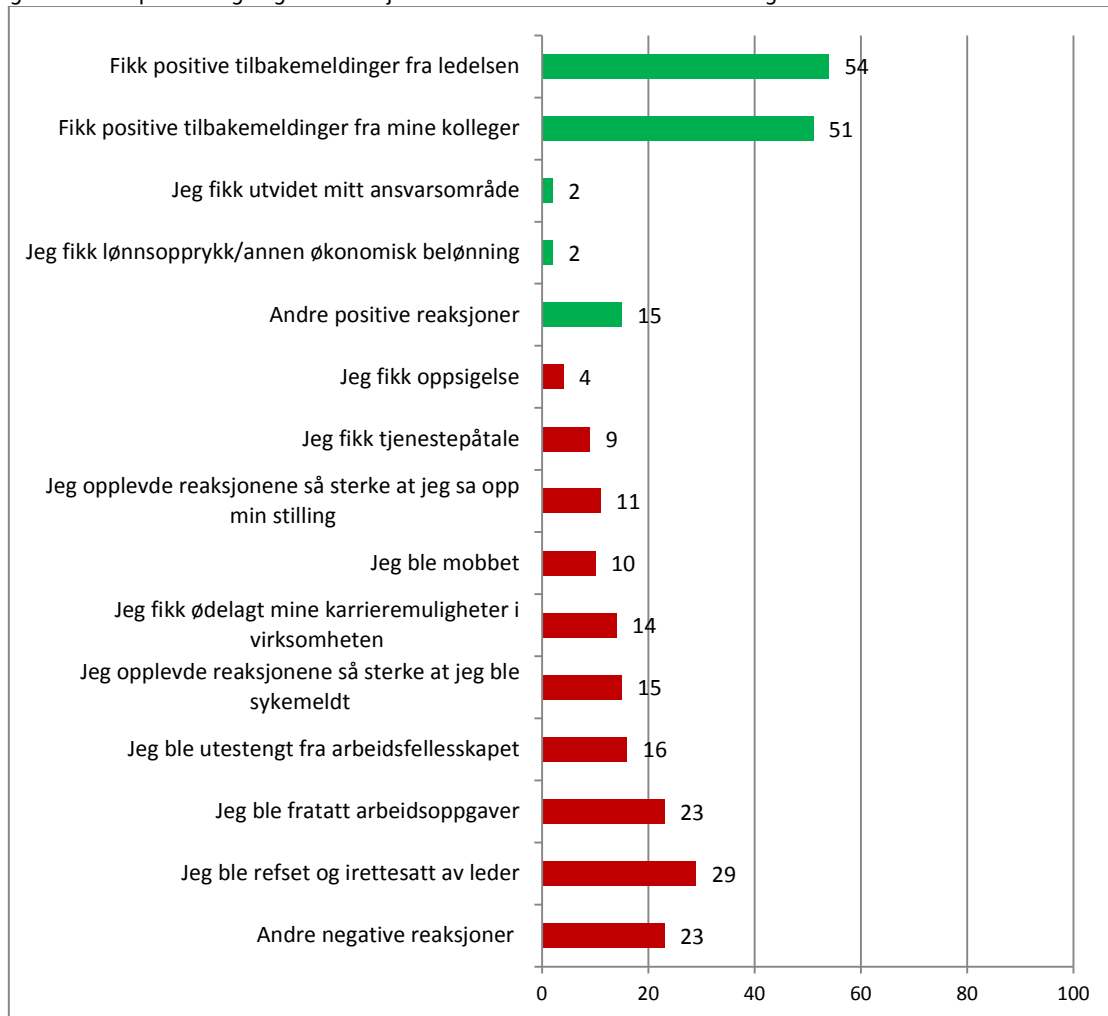
Figur 5.2 Reaksjonene arbeidstakerne fikk siste gang de varslet. N = 316. Prosent.



Knappe tre av ti svarer at de bare fikk positive eller overveiende positive reaksjoner, mens drøye to av ti har fått blandede reaksjoner. En betydelig andel – en av fire – fikk bare negative eller overveiende negative reaksjoner. Resultatene i breddeundersøkelsen er signifikant annerledes enn det vi fant i «Fafø 2010» og i 2014 (Trygstad 2010; Trygstad & Ødegård 2014). I «Fafø 2010» svarte 55 prosent at de fikk bare positive eller overveiende positive reaksjoner, mens 8 prosent fikk overveiende eller bare negative reaksjoner. I «Status for ytringsfriheten i Norge» var andelen som fikk positive reaksjoner noe lavere, 47 prosent, mens andelen som fikk negative reaksjoner var 13 prosent. Resultatene vi kan lese ut av figur 5.2 er bekymringsfulle, og det kan se ut til at vi er vitne til en utvikling som beveger seg i feil retning. Det er alarmerende når drøye én av fire svarer at de blir møtt med sanksjoner (negative reaksjoner) når de varsler.

De arbeidstakerne som har svart at de fikk positive eller negative reaksjoner, fikk oppfølgingsspørsmål om type reaksjoner. Dette er gjengitt i figur 5.3. Foruten de alternativene som framgår av figuren, var det også gitt følgende, som ingen krysset av for, «Jeg ble forfremmet», «Jeg fikk belønning i form av lønnsopprykk eller annen økonomisk belønning», «Jeg fikk tjenestepåtale», «Jeg ble suspendert» og «Jeg fikk oppsigelse».

Figur 5.3 Ulike positive og negative reaksjoner som varsleren fikk. Flere svar mulig. N = 139. Prosent.



Når det gjelder dem som ble møtt med gode tilbakemeldinger, er det positive reaksjoner fra kolleger og leder som flest oppgir. Kun 2 prosent har svart at de har fått utvidet sitt ansvarsområde eller fått en form for økonomisk belønning. Vi ser også at 15 prosent har svart «andre positive reaksjoner». Her er noen eksempler:

Fikk beskjed om at det var fint at vi sa i fra.

Har ført til at jeg nå jobber sammen med ledelsen. Kan føre til økt bemanning og bedre økonomi.

Fikk positive reaksjoner fra styret.

Når det gjelder de som har fått negative reaksjoner, svarer 29 prosent at de ble refset og irettesatt av leder, mens 23 prosent svarer at de ble fratatt sine arbeidsoppgaver. Det er også om lag 16 prosent som svarer at hun eller han ble utstengt fra arbeidsfellesskapet, og nesten like mange opplevde så sterke reaksjoner at hun eller han ble sykmeldt. Det er også 6 prosent som svarer at de mottok oppsigelse på bakgrunn av varslingen. Det er

imidlertid verdt å understreke at antallet blir svært begrenset når vi deler utvalget inn slik. I antall var det kun 4 personer som svarer at de mottok oppsigelse.

Det er også en andel som svarer «andre negative reaksjoner». Her er det flere ulike svar som er skrevet inn; fra alvorlige hendelser til mer forbigående. Her er noen eksempler:

Jeg opplevde at leder ble litt sur over en periode.

Jeg ble bedt om å roe meg.

Jeg ble truet med en skriftlig advarsel.

Jeg ble indirekte bedt om å finne meg en ny jobb.

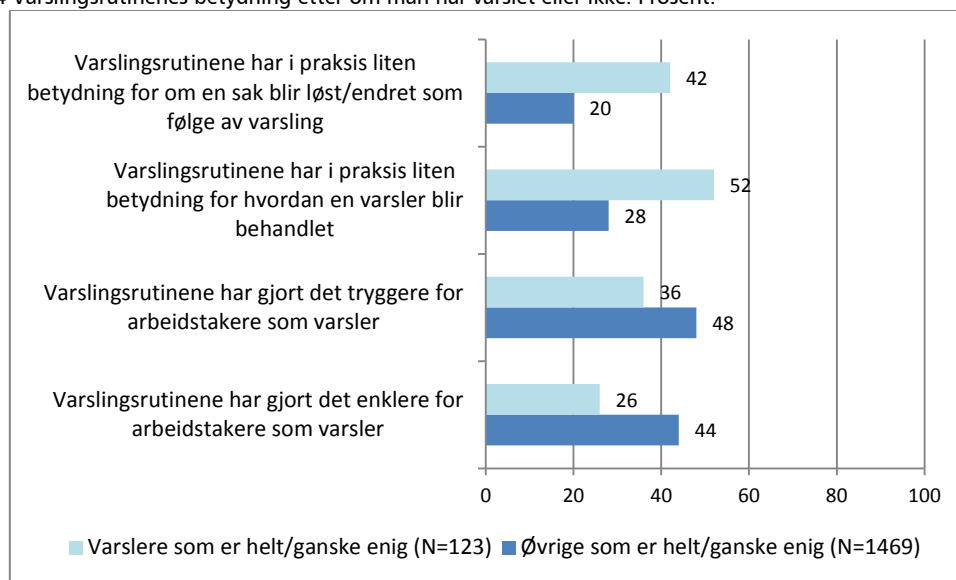
De som har fått blandede eller negative reaksjoner, har fått spørsmål om de vurderer reaksjonene som så negative at de mener det gir grunnlag for å søke vern mot gjengjeldelse. 14 prosent har svart ja til dette, og 70 prosent har svart nei. De resterende har svart at de ikke vet.

### **Har varslingsrutiner noen betydning?**

Multivariate analyser har tidligere vist at varslingsrutiner har en positiv innvirkning på utfallet av saken og reaksjoner rettet mot varsleren (Trygstad 2010; Trygstad & Ødegård 2014; Skivenes & Trygstad 2015). I kapittel 2 så vi at 48 prosent svarte at de jobber på arbeidsplasser der det er etablert rutiner for varsling. Vi har spurt de som har rutiner, om de mener disse har noen betydning for hvordan det går arbeidstakere som varsler. I figur 5.4 har vi gjengitt andelene som er helt eller ganske enige, og vi har skilt mellom dem som har vært i en varslersituasjon og de som ikke har vært det.

Resultatene i figur 5.4 er ganske nedslående. Arbeidstakere som har varslet, er langt mer kritiske til varslingsrutinenes betydning enn øvrige arbeidstakere. Varslingsrutinenes betydning for hvordan en sak blir løst eller hvordan en varsler blir behandlet, vurderes som mye mindre blant varslerne enn arbeidstakere som ikke har vært i en varslersituasjon. Samtidig viser våre analyser at varslingsrutinene faktisk bidrar til større varslingseffektivitet (se tidligere i dette kapittelet). Spørsmålet er om rutiner også har betydning for reaksjonene som varsleren mottar, når vi kontrollerer for andre forhold. Det er tema under.

Figur 5.4 Varslingsrutinenes betydning etter om man har varslet eller ikke. Prosent.



## Reaksjoner – hva avgjør?

Som nevnt viser tidligere funn at plasseringen til den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet man varslet sist om, har betydning for de reaksjonene man får. Spørsmålet er om vi finner det samme her. Selv om det er flere som svarer at de får positive enn negative reaksjoner når de varsler, er andelen som mottar positive lavere enn det vi har funnet i andre studier. Andelen som får negative reaksjoner er høyere enn vi noen gang tidligere har registrert. Ved hjelp av en lineær regresjonsmodell finner vi at følgende påvirker om arbeidstakeren får positive reaksjoner:<sup>18</sup>

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

Om man er leder eller tillitsvalgt, om man er fast eller midlertidig, alder eller ansiennitet, utdanning eller om man har varslet alene eller sammen med andre, eller hva man har varslet om, har ingen signifikant innvirkning i analysen. Ellers underbygger analysen det tidligere nevnte funnet, at posisjonen til den ansvarlige har betydning. Dersom denne er en overordnet, øker mulighetene for at reaksjonene er av negativ art. Også type kritikkverdige forhold det varsles om, har betydning, og nok en gang underbygger dette tidligere funn. Videre finner vi at varslingsrutiner har en effekt på reaksjonene som varslerne mottar, og det i positiv retning. Sist, men ikke minst, ser vi nok en gang at omorganisering har betydning. Arbeidstakere i virksomheter som har vært igjennom større omorga-

<sup>18</sup> Se vedlegg 2 for analyse.

niseringsprosesser de siste to årene, ser ut til å være mer utsatt for sanksjoner enn øvrige.

### **Får den eller de hovedansvarlige reaksjoner?**

De som har varslet, har fått spørsmål om de mener at de reaksjonene som den eller de ansvarlige fikk, er i tråd med alvorlighetsgraden i det kritikkverdige forholdet. Svarene fordeler seg slik:

- 17 prosent svarer i stor grad
- 15 prosent svarer i noen grad
- 12 prosent svarer verken/eller
- 19 prosent svarer i liten grad
- 18 prosent svarer ikke i det hele tatt
- 19 prosent svarer vet ikke

Fordelingen viser at det er flere som mener at reaksjonene *ikke* sto i forhold til alvorlighetsgraden enn de som mener at de gjorde det.

## **Ville de varsle igjen?**

Hva hvis arbeidstakerne hadde kommet i en tilsvarende situasjon, ville de varsle igjen? Tidligere undersøkelser har vist at mellom 80 og 85 prosent svarer at det er overveiende eller ganske sannsynlig (Matthiesen et al. 2008; Trygstad 2010; Trygstad & Ødegård 2014). Det har også vist seg at de som har blitt sanksjonert i varslerprosessen, er mer tilbøyelige til å svare at dette er ganske lite sannsynlig eller overveiende usannsynlig.

I herværende undersøkelse finner vi at:

- 43 prosent svarer overveiende sannsynlig
- 28 prosent ganske sannsynlig
- 12 prosent at dette er ganske usannsynlig
- 6 prosent at dette er overveiende usannsynlig
- 11 prosent er usikre på om de ville varsle igjen.

Vi finner nok en gang en ganske sterk sammenheng mellom reaksjoner og tilbøyeligheten til å varsle igjen. Korrelasjonen viser at de som svarer at de som vil varsle, også med større sannsynlighet har fått positive reaksjoner og opplevd varslingen som effektiv, og motsatt.<sup>19</sup> Det ser med andre ord ut til at sanksjoner fører til stillhet, eller det som også omtales som en «stillhetsspiral» (Noelle-Neumann 1974). En stillhetsspiral viser til en situasjon der felles normer, oppfatninger og holdninger i en bestemt samfunnskultur,

---

<sup>19</sup> Pearsons korrelasjonskoeffisienter er i nevnte rekkefølge .43 og .27.

eller i vår sammenheng en arbeidsplass, bidrar til å undertrykke den frie ytring: «fordi hver enkelt risikerer å bli ekskludert av fellesskapet ved å utfordre det som er alminnelig akseptert, eller det man antar er alminnelig akseptert. En stillehetsspiral oppstår når du og jeg ikke tør si i mot majoritetens holdning og uttale upopulære meninger. Grunnen er frykt for isolasjon, og risiko for å bli ekskludert fra de felleskapene en tilhører» (Enjolras & Steen-Johnsen 2014:39). En av respondentene skriver dette i kommentarfeltet:

«Jeg har tidligere jobbet i 35 år i en stor norsk bank som leder og det å si fra om noe som ikke var behagelig for ledelsen skulle du definitivt holde deg langt unna, hvis du ville beholde jobb og karriere. Ingen varslingsregler kan hjelpe ansatte ut av en slik konflikt. Du må være villig til å ofre både jobb og muligens videre karriere også på utsiden av nåværende arbeidsplass, om du velger å være varsler. Reglene er bare noe de naive tror på og det er trist hvis disse velger å varsle, for de forstår ikke konsekvensene for dem selv. Men de fleste av oss vet godt hvordan det fungerer og varsler intet.»

## Oppsummering

Tidligere forskning i Norge har vist at det å varsle er effektivt, sammenliknet med det funn fra andre land viser. I tillegg har det i norsk arbeidsliv vært en lavere andel som blir sanksjonert som følge av sitt varsel enn hva det rapporteres om i internasjonale undersøkelser. Bekymringsfulle funn i denne studien kan tyde på at dette er i endring.

### Hva skjer med saken det varsles om?

- Sammenliknet med funn fra «Fafø 2010» er det en lavere andel som sier at det hjelper å varsle. I denne studien svarer 36 prosent at forholdet opphørte, eller at det ble en klar eller viss forbedring. Tilsvarende andel i 2010 var 49 prosent.
- Andelen som svarer at forholdet ble forverret, er lav, men en stor andel, fire av ti, svarer at ingen vesentlig endring skjedde da de varslet.
- Forhold som påvirker effektiviteten i positiv retning, er tilstedeværelsen av varslingsrutiner, at den ansvarlige for forholdet det varsles om er en underordnet eller kollega, og at man ikke har vært igjennom omorganiseringer siste to år.

### Hva skjer med arbeidstakerne som varsler?

- 25 prosent svarer at de fikk bare negative eller overveiende negative reaksjoner da de varslet siste gang. Dette er den høyeste andelen vi har målt i norsk arbeidsliv. I «Fafø 2010» svarte 13 prosent det samme.
- De to hyppigst erfarte sanksjonene er å bli refset og irettesatt av leder, samt å bli fratatt arbeidsoppgaver.



- Arbeidstakere som har varslet, har langt mindre tiltro til varslingsrutinenes betydning der de jobber. Samtidig viser multivariate analyser at de som har varslingsrutiner, kommer bedre ut med hensyn til reaksjoner. Det gjør også de som *ikke* har vært igjennom omorganiseringer, og dersom den ansvarlige er en underordnet eller kollega.
- Om lag sju av ti svarer det er overveiende eller ganske sannsynlig at de ville varsle igjen, dersom de kom i en tilsvarende situasjon i dag. Denne andelen er lavere enn hva vi har funnet før, der andelen har ligget på mellom 80 og 85 prosent.
- Varslere som har blitt sanksjonert, svarer i større grad enn andre at det er usannsynlig at de ville varsle igjen. Sanksjoner har en taushetsfremmende virkning.

## Kapittel 6 Varslingsmottakere

Hvordan det går med varsleren og saken det varsles om, er i stor grad avhengig av hvordan mottakerne håndterer forholdet det varsles om og ikke minst budbringeren. I kapittel 4 så vi at majoriteten av arbeidstakerne varsler ledere først, dernest følger tillitsvalgte og verneombud. De som varsler, opptrer i tråd med hva som i loven omtales som «forsvarlig varsling». I utgangspunktet vil det som hovedregel være forsvarlig å varsle en leder, og det er *alltid* forsvarlig å varsle tillitsvalgt og verneombud. I dette kapittelet undersøker vi blant annet følgende:

- Får ledere, tillitsvalgte og verneombud opplæring i hvordan varsler skal håndteres?
- Hvor stor andel har mottatt varsler i løpet av de siste 12 månedene, delte de arbeidstakernes bekymring og hvordan håndterte de det varslede forholdet?
- Mener ledere, tillitsvalgte og verneombud at varslerbestemmelsene har hatt noen betydning på varslerprosessen?

I gruppen av ledere, er det kun ledere med et formelt personalansvar som har besvart de spørsmålene vi behandler i dette kapittelet. Vi ser aller først på opplæring.

### Har man fått opplæring i hvordan håndtere varsler?

I kapittel 3 så vi at arbeidstakere med tillitsverv og ledere har bedre kjennskap til arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser enn andre. Det er også flere ledere som har svart at de har vært med på å diskutere hva et kritikkverdige forhold er, og hva varsling skal forstås som. Men har ledere fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres, og hva med tillitsvalgte og verneombud? Vi finner at:

- 28 prosent av de med tillitsverv har fått opplæring i hvordan varsling skal håndteres
- 36 prosent av lederne har fått opplæring i hvordan varsling skal håndteres

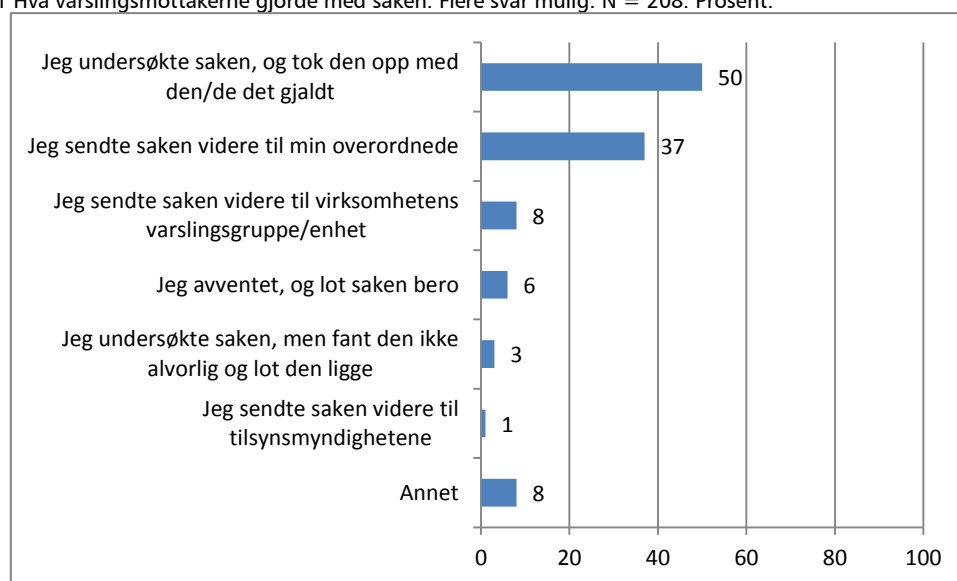
Det betyr at majoriteten av dem som er viktige varslermottakere *ikke* har fått opplæring.

## Mottak og håndtering

Ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud har fått spørsmål om de har mottatt varsler fra medarbeidere om kritikkverdige forhold i løpet av de siste 12 månedene. Vi benyttet her den samme definisjonen på kritikkverdige forhold som i kapittel 4: «Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser som burde være stoppet». 21 prosent svarer bekreftende på dette. Det er ingen signifikante forskjeller mellom ledere, tillitsvalgte og verneombud når det gjelder mottatte varsler. De aller fleste har mottatt varsel fra en enkelt arbeidstaker (64 prosent), men det er heller ikke uvanlig at flere varsler sammen (26 prosent), og det er også noen som varsler via verneombud eller tillitsvalgt (8 prosent). En liten andel (2 prosent) har mottatt anonymt varsel.

Vi har spurt ledere, tillitsvalgte og verneombud om de delte bekymringen til den som varslet. En stor majoritet, 89 prosent, svarer ja til dette. Heller ikke her er det nevneverdige forskjeller i svarene til ledere og arbeidstakere med tillitsverv. Man hva gjorde de med det? Det framgår av figur 6.1.

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



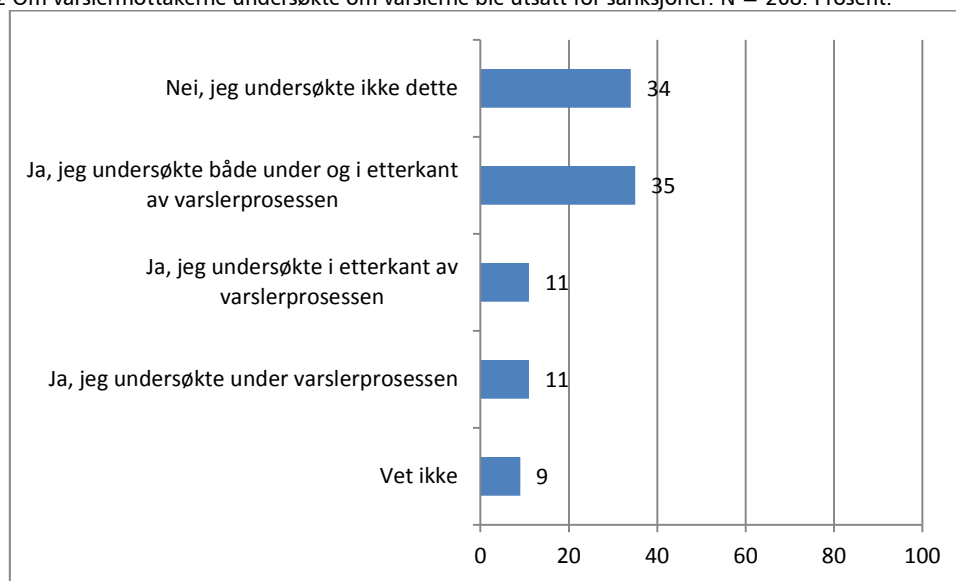
Vi ser at det mest vanlige alternativet er å undersøke saken og ta den opp med den den gjelder. Dernest følger de som har svart at de sendte saken videre til nærmeste overordnede. Ingen har lekket saken til media, og et svært begrenset antall har svart at de tok saken videre til tilsynsmyndighetene.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

## Sanksjoner

Arbeidsmiljøloven fastslår at det er ulovlig å sanksjonere varslere. Like fullt har vi sett at 25 prosent av varslerne i denne undersøkelsen har svart at de fikk bare eller overveiende negative sanksjoner da de varslet, og ytterligere 20 prosent har svart at de fikk både posi-

tive og negative reaksjoner. Det framgår ikke av arbeidsmiljøloven *hvordan* virksomheten skal sikre at varslere ikke utsettes for sanksjoner. Vi har spurt de som har mottatt varsler, om de selv undersøkte om varslere ble utsatt for sanksjoner under, i etterkant eller både under og i etterkant av varslingen. Her er det ingen signifikant forskjell på hvordan ledere eller tillitsvalgte og verneombud svarer. Vi gjengir derfor svarene for utvalget sett under ett:

Figur 6.2 Om varslermottakerne undersøkte om varslere ble utsatt for sanksjoner. N = 208. Prosent.

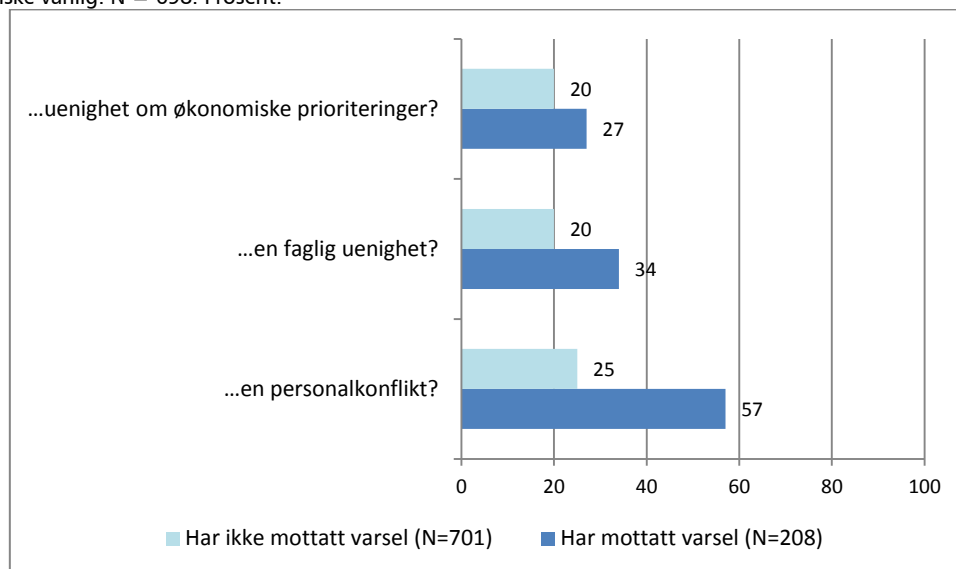


Samlet har 57 prosent svart at de har undersøkt om varslere har blitt utsatt for sanksjoner en eller annen gang i løpet av prosessen, og 35 prosent av disse har både undersøkt under og i etterkant av varslerprosessen. Det er likevel en betydelig andel på drøye fire av ti som ikke har undersøkt dette, eller svarer at de ikke vet om de har undersøkt dette. Vi mener dette er en høy andel. Det å undersøke om varslere utsettes for sanksjoner både under og i etterkant av varslingen, bør inngå i virksomhetenes varslingsrutiner og interne opplæring.

## Tolkning av varslede kritikkverdige forhold

Uavhengig av om man har mottatt varsler om kritikkverdige forhold eller ikke, har ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud fått spørsmål om hvordan varslede kritikkverdige forhold vanligst oppfattes i den delen av organisasjonen som de tilhører. I figur 6.3 har vi sammenliknet to grupper: i) de som faktisk har mottatt varsler, og ii) de som ikke har mottatt varsler i løpet av de siste 12 månedene.

Figur 6.3 Hvor vanlig eller uvanlig er det at et varslet kritikkverdig forhold blir oppfattet som...Andel som svarer svært eller ganske vanlig. N = 698. Prosent.



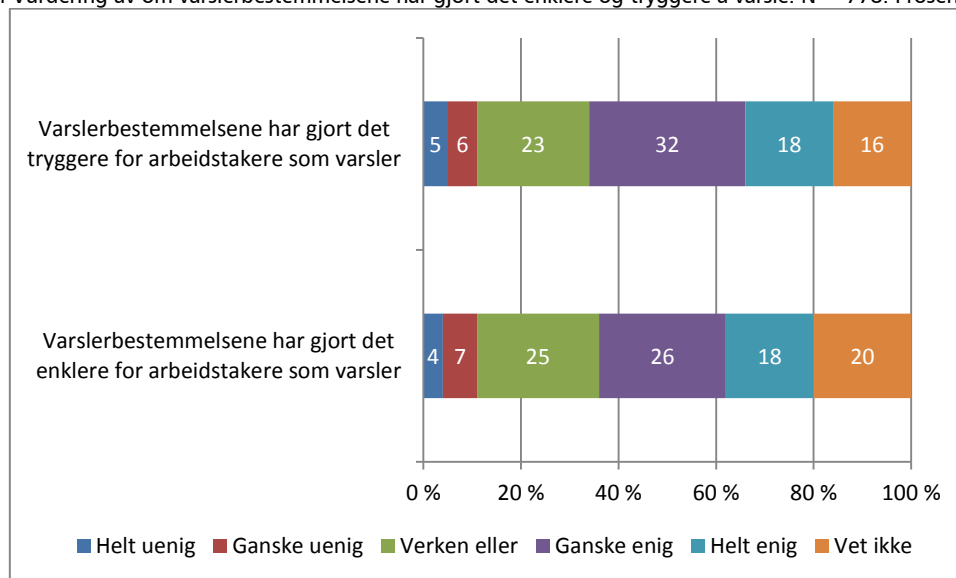
Det er signifikante forskjeller mellom ledere, tillitsvalgte og verneombud som *har* mottatt varsler om kritikkverdige forhold og øvrige når det gjelder spørsmålene som er stilt i figur 6.3. Det er klart flere i førstnevnte gruppe som svarer at det er svært eller ganske vanlig at et varsel oppfattes som uenighet om økonomiske prioriteringer, en faglig uenighet og/eller en personalkonflikt. Hvis et reelt kritikkverdig forhold eksempelvis knyttet til uforsvarlig behandling av en bruker, elev eller pasient tolkes som kun en faglig uenighet, vil dette kunne få store konsekvenser for hvordan saken håndteres internt. Det er også en interessant sammenheng i materialet som viser at de som svarer at de har vært med på å diskutere hva et kritikkverdig forhold er, i signifikant større grad enn andre svarer at det er uvanlig at et varslet forhold tolkes enten som en uenighet om økonomiske prioriteringer, som en faglig uenighet eller som en personalkonflikt. Dette er med på å understreke at denne typen diskusjoner har betydning for hvordan varslede forhold oppfattes i organisasjonen.

## Har loven hatt noen effekt?

Dagens varslerbestemmelser har vært og er kontroversielle. Det har vært hevdet at de er for kompliserte, at kravet til forsvarlighet bør bortfalle, og at de ikke i stor nok grad beskytter arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold. Vi har i 2010 og i herværende undersøkelse spurt ledere med personalansvar og arbeidstakere med tillitsverv om lovbestemmelsene har gjort det tryggere og enklere for arbeidstakere som varsler. I 2010 var 54 prosent av lederne og 45 prosent av dem med tillitsverv helt eller ganske enige i at lovbestemmelsene hadde gjort det tryggere å varsle, mens 50 prosent av lederne og 43 prosent av dem med tillitsverv mente at lovbestemmelsene hadde gjort det enklere å varsle. En ganske stor andel svarte «ikke sikker» eller «verken eller». I denne undersøkelse-

sen er det kun mindre forskjeller mellom hvordan tillitsvalgte, verneombud og ledere vurderer dette.

Figur 6.4 Vurdering av om varslerbestemmelsene har gjort det enklere og tryggere å varsle. N = 778. Prosent.



Samlet svarer halvparten at de er helt eller ganske enige i at varslerbestemmelsene har gjort det tryggere for arbeidstakere å varsle, mens 44 prosent svarer at det har blitt enklere. Andelene som er uenige i de to påstandene er begrenset, men det er mange som svarer at de ikke vet eller «verken eller». Fordelingen er ikke særlig annerledes enn hva vi fant i 2010, noe som tyder på at vurderingene av arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser ikke har endret seg vesentlig i løpet av de seks årene som skiller de to undersøkelsene. I utgangspunktet kunne man anta at vurderingene av varslerbestemmelsene ville variere, alt etter om man har mottatt varsler eller ikke (jf. figur 6.3). Vi finner imidlertid ikke noen forskjeller som kan tilskrives en slik sammenheng.

Figur 6.4 gir grunnlag for å konkludere med at sett fra ledere med personalansvar og arbeidstakere med tillitsvern sitt ståsted, vurderes varslingsbestemmelsernes betydning for å være moderat.

## Oppsummering

I dette kapitlet har vi rettet oppmerksomheten mot varslingsmottakerne. Ledere, tillitsvalgte og verneombud har en viktig rolle som mottakere av varsler om kritikkverdige forhold. Vi har undersøkt om disse har fått opplæring i hvordan varsler skal håndteres, noe 28 prosent av dem med tillitsverv svarer bekreftende på, mens 36 prosent av lederne svarer det samme.

### **Hvor stor andel har mottatt varsler de siste 12 månedene, delte de arbeidstakernes bekymring og hvordan håndterte de det varslede forholdet?**

- Om lag to av ti har mottatt varsler om kritikkverdige forhold. Ledere og de med tillitsverv mottar omtrent samme mengden varsler. De fleste mottok varselet fra en enkelt arbeidstaker, men det er også flere som svarer at arbeidstakere har varslet sammen eller gjennom en tillitsvalgt eller verneombud. En liten andel har mottatt anonyme varsler.
- Nesten ni av ti delte varslernes bekymring, og majoriteten svarer at de enten undersøkte saken selv og tok den opp med den/dem det gjaldt eller sendte saken videre til en overordnet.
- Fire av ti av dem som har mottatt varsler har ikke undersøkt om arbeidstakeren som varslet ble utsatt for sanksjoner. Drøye tre av ti svarer at de undersøkte dette både under og i etterkant av varslingen.
- Ledere, verneombud og tillitsvalgte som har mottatt varsler, svarer i langt større grad enn andre at det er vanlig å behandle et varslet kritikkverdig forhold som en personalkonflikt.

### **Har varslerbestemmelsene har hatt noen betydning på varslerprosessen?**

- Samlet er halvparten helt eller ganske enige i at lovbestemmelsene har gjort det tryggere å varsle, mens 44 prosent er helt eller ganske enige i at det har blitt enklere. Mange har ingen klar formening om dette, eller svarer «vet ikke».
- De som har mottatt og håndtert varsler, er verken mer eller mindre enige i lovbestemmelsenes betydning.
- Lovbestemmelsene vurderes omtrent som de gjorde i 2010. Sett fra ledere og arbeidstakere med tillitsverv, vurderes bestemmelsens betydning for å være moderat.

## Kapittel 7 Avslutning

Jobber i en liten bedrift. Hver uke har vi internt møte hvor vi tar opp hva som har blitt gjort og hva som skal gjøres. Det er veldig stor takhøyde for hva som blir tatt opp, og sjefen lytter til alle! (sitat fra spørreundersøkelsen)

Tror stort sett varsling ikke medfører noe som helst – etiske retningslinjer er vanskelig å si noe om. Blir ord mot ord. Men kritikk av den enkelte må skje bak en lukket dør og det skjer ofte ikke. (sitat fra spørreundersøkelsen)

Ytringsbetingelsene og vilkårene for varsling vurderes på ulike måter i norsk arbeidsliv, noe de to sitatene over vitner om. I denne rapporten har vi vært opptatt av hvordan et representativt utvalg norske arbeidstakere vurderer sin ytringsfrihet, og i hvilken grad de varsler om kritikkverdige forhold. Det har i løpet av de siste årene vært rettet stor oppmerksomhet mot disse temaene i offentligheten. Begreper som munnkurv og fryktkultur har vært brukt for å beskrive deler av norsk arbeidsliv, i en tid der arbeidstakernes ytringsfrihet formelt sett aldri har stått sterkere. I undersøkelsen har vi sett nærmere på blant annet:

- interne og eksterne ytringsmuligheter i norsk arbeidsliv
- kjennskap til rutiner for avviksrapporing og varsling
- om det varsles om kritikkverdige forhold – hva det varsles om, og til hvem
- hvordan sakene og varslerne behandles
- hvordan varslingsmottakerne behandler sakene de mottar

### Intern og ekstern takhøyde

Det rettslige vernet av arbeidstakeres ytringsrett vil ikke nødvendigvis gjenspeile seg ute på arbeidsplassene. Arbeidstakerne som har besvart denne undersøkelsen, jobber i virksomheter av ulik størrelse. Noen arbeider i store og komplekse organisasjoner som også betraktes som viktige samfunnsaktører. Andre jobber i små virksomheter, der det å skulle uttale seg til offentligheten om forhold på jobben framstår som fremmed. Våre funn viser at det i hovedsak oppfattes som uproblematisk å diskutere faglige spørsmål på jobben. Men én av fire møtes med uvilje fra ledelsen dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Dette er en vesentlig høyere andel enn det som kom fram i «Status for ytringsfriheten i Norge», der samme spørsmålet også ble stilt til et representativt utvalg av norske arbeidstakere.



Når vi har bedt arbeidstakerne vurdere sin rett til å ytre seg eksternt, har vi understreket at dette ikke omfatter ytringer som bryter med den lovpålagte taushetsplikten. En av tre norske arbeidstakere svarer at de har inngått en arbeidsavtale med sin arbeidsgiver som begrenser deres mulighet til å omtale arbeidsplassen offentlig. Videre svarer nesten fire av ti at toppledelsen begrenser deres muligheter til å ytre seg offentlig, av hensyn til virksomhetens omdømme. Og, en av tre mener at muligheten til å offentlig omtale alvorlige kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, begrenses av overordnede. Vi mener dette er høye tall.

## **Varsles det om kritikkverdige forhold i norsk arbeidsliv?**

Målet med varslerbestemmelsene som kom inn i arbeidsmiljøloven fra og med 2007, er å gi arbeidstakerne rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen uten å oppleve gjengjeldelse for dette.

Kjennskap til varslerbestemmelsene, og om det er et system på arbeidsplassen som legger til rette for varsling, er derfor viktige premisser for et reelt varslervern. Ser vi hele utvalget under ett, svarer tre av ti at de *ikke* var kjent med varslerbestemmelsene før de fikk dem presentert i undersøkelsen. Det er en lavere andel enn hva vi fant i 2010. Majoriteten av norske arbeidstakere har imidlertid ikke vært med på å diskutere hva som skal forstås som kritikkverdige forhold eller hva man skal forstå med varsling. Denne typen diskusjoner kan være med på å skape en felles forståelse for hva som er å regne som et kritikkverdig forhold, hvilke regler som gjelder for dem som mottar varsler, og dermed også en bedre håndtering av både saken eller sakene det varsles om, og arbeidstakerne som varsler.

### **Hva gjør de med kritikkverdige forhold?**

16 prosent av dem som har besvart undersøkelsen har vært vitne til, opplevd eller avdekket et kritikkverdig forhold i løpet av det siste året. De mest gjennomgående kritikkverdige forholdene er «destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet», «brudd på etiske retningslinjer» og «forhold som kan medføre fare for liv og helse». 53 prosent av dem som har vært vitne til, avdekket eller opplevd ett eller flere kritikkverdige forhold de siste 12 månedene, har varslet. Denne andelen er på linje med resultater fra andre undersøkelser. Like fullt viser undersøkelsen at det er en stor andel som *ikke* varsler. Den viktigste begrunnelsen for taushet er frykt for at ubehagelighetene ved å varsle ville bli for store, og at de fryktet for personlige belastninger. Denne frykten er mer framtrødende enn hva vi har registrert i tidligere undersøkelser. Og, urovekkende funn tyder på at denne frykten kan være berettiget. Hver fjerde arbeidstaker som varsler, blir møtt med sanksjoner. Vi har aldri målt en så høy andel i norsk arbeidsliv.

Denne studien viser også at 43 prosent av dem som er sentrale varslingsmottakere, det vil si ledere, verneombud og tillitsvalgte, ikke har undersøkt om arbeidstakeren som

varslet til dem, ble utsatt for represalier under eller i etterkant av varslingsprosessen. Her er det et klart rom for forbedring. Det å undersøke hvordan det går med arbeidstakerne som varsler, bør inngå som eget punkt i en virksomhets varslingsrutine.

### **Hjelper det å varsle?**

Hva så med saken det varsles om? 36 prosent mener at det hjalp å varsle. Andelen er lavere enn hva vi har registrert tidligere. I «Status for ytringsfriheten i Norge» (2014) var det 54 prosent som svarte at det å varsle hjalp (såkalt varslingseffektivitet).

Tidligere forskning har vist at det å være vitne til kritikkverdige forhold er belastende for den som opplever det, samtidig som det fungerer demoraliserende og demotiverende (Miceli et al. 2012). Den samme forskningen viser imidlertid at dersom forholdet rettes opp, minimaliseres disse negative konsekvensene dramatisk. I vår undersøkelse er det mange som mener at det ikke hjelper å varsle. Foruten at dette kan føre til de konsekvensene vi omtaler over, er det rimelig å anta at dette også vil ha en taushetsbringende effekt på andre arbeidstakere som befinner seg i en varslerposisjon.

Vi har sett at majoriteten av de erfarte kritikkverdige forholdene er relatert til arbeidsmiljø generelt og ledelse spesielt. Ledelsen har, sammen med tillitsvalgte og verneombud, er særskilt ansvar for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Vi har også sett at frykt for represalier er en viktig grunn til å la være å varsle. Samlet tyder dette på at en ikke ubetydelig andel oppfatter det som vanskelig å fremme kritikk.

Samtidig viser undersøkelsen at det ikke bare er blant ledere at vi finner en lav toleranse for kritiske ytringer og varsling. Også kolleger kan bidra til å skape et arbeidsmiljø der det å si ifra kan medføre store personlige belastninger. Det som er viktig, er å diskutere hva som kan fremme en kultur der kritikk og varsling håndteres på en konstruktiv måte, og at det er takhøyde for å komme med kritiske synspunkter. Dette stiller krav til mottakerne av kritikk og varsling, men også til budbringerne. Dette betinger at det gis informasjon, og at det er vilje til å diskutere vanskelige saker.

## **Sett i en større sammenheng**

Avslutningsvis i dette kapittelet skal vi sammenlikne funn fra denne undersøkelsen med funn fra andre undersøkelser langs noen sentrale variabler som omhandler varsling. Det har blitt gjennomført flere store undersøkelser om varsling i Norge i løpet av det siste tiåret. Alle disse har vært kartlegging og analyser av selvrapportert varsling og varslingskonsekvenser. Analysene baserer seg med andre ord på svar fra arbeidstakere som har opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og det videre handlingsforløpet. Samtlige analyser er utvalgsundersøkelser, med ulike nedslagsfelt. Noen studier har vært rettet mot norske arbeidstakere på tvers av sektorer og bransjer. Andre er konsentrert mot utvalgte sektorer eller profesjonsgrupper. Det finnes også undersøkelser hvor man har siktet seg inn på noen spesifikke funksjoner, som eksempelvis ledere, tillitsvalgte og verneombud. I tabell 7.1 har vi gjengitt hovedpunktene i de undersøkelsene som har

rettet seg til hele arbeidslivet. Vi sammenlikner funn fra disse utvalgsundersøkelsene med funn fra breddeundersøkelsen. Den første, Levekårsundersøkelsen 2006, ble gjennomført før dagens varslerbestemmelser trådte i kraft.

Tabell 7.1 Funn fra undersøkelser gjennomført fra 2006 til 2016.

	SSB LKU 2006	Matthiesen et al. 2008	Trygstad 2010	Bjørkelo et al. 2010	Status for ytringsfriheten 2013	Trygstad & Ødegård 2016
<b>Utvalg</b>	Norsk arbeidsliv	Norsk arbeidsliv	Norsk arbeidsliv	Norsk arbeidsliv	Norsk arbeidsliv	Norsk arbeidsliv
<b>Varslingsaktivitet</b>	77 %	55 %	53 %	12% <sup>20</sup>	64 %	53 %
<b>Varslingseffektivitet</b>	-	51 %	50 %	59 %	52 %	36 %
<b>Utsatt for sanksjoner</b>	12 %	18 %	13 %	7 %	15 %	25 %
<b>Andel som ville varslet igjen?</b>	-	81 %	82 %	-	84 %	71 %

Tabell 7.1 viser variasjoner i funn langs noen variabler. Med unntak av spørsmålene om varsling som inngikk i Levekårsundersøkelsen 2006, er spørsmålene som er benyttet i de ulike undersøkelsene like. Når det gjelder varslingsaktiviteten, er den relativt stabil fra 2008 til 2016, selv om andelen i 2013 lå høyere enn i andre studier. Når det gjelder varslingseffektiviteten, synker denne fra 2013 til 2016. Dette ser vi også i undersøkelsen blant fagorganiserte i sju forbund (Ødegård et al. 2016). Det er også en klar økning i andel arbeidstakere som svarer at de blir sanksjonert som følge av sitt varsel, og en klart lavere andel som svarer at de ville varsle igjen, hvis de kom i en tilsvarende posisjon. Funnene i tabell 7.1 understreker at det er grunn til bekymring over utviklingen i norsk arbeidsliv når det gjelder varsling.

<sup>20</sup> Prosentandelen er beregnet ut fra utvalget og ikke ut fra dem som kjenner til kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

## Referanser

- Bjørkelo, B., Einarsen, S., Nielsen, M. B. & Matthiesen, S. B. (2010). Silence is golden? Characteristics and experiences of self-reported whistleblowers. I B. Bjørkelo (red.), *Whistleblowing at work. Antecedents and consequences*. Dissertation for the degree of philosophiae doctor. University of Bergen.
- Brown, A. J. (red.) (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector*. Canberra: The Australian National University.
- Byrkjeflot, H. & Angell, S. A. (2008). Forvaltning i foretaksklær. Omdømmehåndtering i norske sykehus etter sykehusreformen. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 3/2008, 71–92.
- Enjolras, B. & Steen-Johnsen, K. (2014). Frykten for å støte som begrensning. Hvilken betydning har sosiale normer for ytringsfriheten? I B. Enjolras, T. Rasmussen & K. Steen-Johnsen (red.), *Status for ytringsfriheten i Norge*. Oslo: ISF.
- Hagen, A. L. (2015). *Meningers mot – netthat og ytringer i Norge*. Oslo: Cappelen Damm.
- Hagen, I. M. & Trygstad, S. C. (2009). Local flexicurity: resolving the conflict between direct and representative participation. *Transfer* 3–4/2009, 557–577. Brussels: ETUI.
- Jesnes, K., Nergaard, K., Steen, J. R. & Trygstad, S. C. (2015). *Se og bli sett. En undersøkelse blant Utdanningsforbundets medlemmer*. Fafo-rapport 2015:30.
- Kalleberg, R. (1983). *Miljøforbedring som demokratisering: en sosiologisk analyse av Arbeidsmiljøloven*.
- Matthiesen, S. B., Bjørkelo, B. & Nielsen, M. B. (2008). *Klanderverdig atferd og varsling i norske arbeidsliv*. Forskningsgruppe for arbeidsmiljø, ledelse og konflikt (FALK). Universitetet i Bergen: Det psykologiske institutt.
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Dworkin, T. M. (2008). *Whistleblowing in organizations*. New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Miceli, M. P., Near, J. P., Regh, M. T. & Van Scotter, J. R. (2012). Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistleblowing. *Human Relations*, 65(8), 923–954.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: the case of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1–16.

- Noelle-Neumann, E. (1974). The Spiral of Silence A Theory of Public Opinion. *Journal of communication*. Volume 24, Issue 2. Wiley.
- Ot.prp. nr. 84 (2005-2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*. Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2015). Explaining whistle blowing processes in the Norwegian Labour Market – power and institutional factors. *Industrial Democracy in Europe*, 1-25.  
<http://eid.sagepub.com/content/early/2015/01/29/0143831X14559783>
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2014). Is the Type of Misconduct Decisive for the Perceived Legitimacy of Whistleblowing? A Study of Municipal Managers' Assessments of Whistleblowing in Cases of Harassment and Corruption. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2(3).
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2012). *Åpenhet, ytring og varsling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2010). Loyalty and whistleblowing in Norway: how roles comes into play. I D. B. Lewis (red.), *A Global Approach to Public Interest Disclosure*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Skivenes, M. og Trygstad, S. C. (2007). *Arbeidstakere som sier ifra!* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- St.meld. nr. 26 (2003-2004). *Om endring av grunnlovens §100*. Tilrådning fra Justis- og politidepartementet.
- Trygstad, S. C. (2015). Ytringsfrihet i arbeidslivet. *Sosiologisk tidsskrift*, 1–2(23), 29–59.
- Trygstad, S. C. (2014). Ytringsfrihetens kår i arbeidslivet. I B. Enjolras, T. Rasmussen & K. Steen-Johnsen (red.), *Status for ytringsfriheten i Norge*. Oslo: ISF.
- Trygstad, S. C. (2010). *Med rett til å varsle ...men hjelper det, og er det lurt?* Fafo-rapport 2010:08.
- Trygstad, S. C., Skivenes, M., Steen, J. R. & Ødegård, A. M. (2014). *Evalueringsrapport av varslerbestemmelsene*. Fafo-rapport 2014:05.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2015). *Varsling i Sandnes kommune. Omfang, rutiner og håndtering*. Fafo-notat 2015:10.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2014). Varsling i arbeidslivet. I B. Enjolras, T. Rasmussen & K. Steen-Johnsen (red.), *Status for ytringsfriheten i Norge*. Oslo: ISF.
- Trygstad, S. C., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L. E. & Skalle, N. (2006). *Den nye staten. Kortversjon. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Oslo: Fafo-rapport 530.

# Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016

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

I 2010 ble det gjennomført en stor undersøkelse blant norske arbeidstakere om ytringsfrihet og varsling. Våren 2016 gjennomførte Fafo en ny og bred undersøkelse. I denne rapporten ser vi på om klimaet for varsling og ytringsfrihet på arbeidsplassene har endret seg i løpet av disse årene.



**Fafo**

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

Fafo-rapport 2016:33  
ISBN 978-82-324-0324-0  
ISSN 2387-6859  
Bestillingsnr. 20595