

Sissel C. Trygstad og
Anne Mette Ødegård

Varsling i norsk arbeidsliv 2018



Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård

Varsling i norsk arbeidsliv 2018

Fafo-rapport 2019:14

© Fafo 2019
ISBN 978-82-324-0507-7
ISSN 2387-6859

Omslagsbilde: Colourbox.com

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Summary	10
1 Innledning og metode	14
1.1 Lovbestemmelsene	14
1.2 Metodisk tilnærming	17
1.3 Temaer og begreper.....	19
2 Lovregulering og varslingsrutiner	21
2.1 Varslingsrutiner – omfang og erfaringer.....	22
2.2 Oppsummering	25
3 Kritikkverdige forhold og varsling	26
3.1 Kritikkverdige forhold	26
3.2 Varslingsaktivitet.....	29
3.3 Hvem var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet?	32
3.4 Hvorfor varsler man ikke?	32
3.5 Oppsummering	33
4 Hva skjer med saken og varsleren?	34
4.1 Hjelper det å varsle?.....	34
4.2 Konsekvenser for arbeidstakere som varsler.....	35
4.3 Reaksjoner mot den ansvarlige for det kritikkverdige.....	37
4.4 Varsle igjen?.....	37
4.5 Effekter av varsling.....	38
4.6 Oppsummering	39
5 Håndtering	40
5.1 Mottak og behandling	40
5.2 Vurdering av varslingssaker og varslerbestemmelsene	43
5.3 Tillit til håndteringen	45
5.4 Oppsummering	46
6 Arbeidstilsynets rolle	47
6.1 Veiledning i forbindelse med varsling og utarbeidelse av varslingsrutiner	48
6.2 Indikatorer for å måle Arbeidstilsynets innsats	50
7 Avslutning	52
Referanser	54
Vedlegg 1 Oversikt over utvalget	56

Forord

Arbeidstilsynet er i gang med et omfattende arbeid for å styrke kunnskapen om og håndteringen av varsling i norsk arbeidsliv. Det er bakgrunnen for denne undersøkelsen, som gir et situasjonsbilde ved årsskiftet 2018/2019. Spørsmålene kan gjentas på et seinere tidspunkt dersom man ønsker å se på endringer. Undersøkelsen er også ment å være et utgangspunkt for Arbeidstilsynets arbeid med en nasjonal veileder om varsling. I denne undersøkelsen er det derfor lagt vekt på å også få fram Arbeidstilsynets rolle i varslingssaker (både som potensielle mottakere av varsler og veiledere om varsling).

Samtidig kan mange av resultatene fra denne undersøkelsen sammenliknes med tidligere studier om yringsfrihet og varsling blant norske arbeidstakere – i første rekke fra 2010 og 2016. Stikkord er kjennskap til varslerbestemmelsene, varslingsaktivitet og varslingsrisiko i norsk arbeidsliv. Spørreundersøkelsen 2018 er gjennomført av Kantar TNS og omfatter 3955 respondenter. En stor takk rettes til dem som har tatt seg tid til å besvare undersøkelsen. Vi takker også Ole Fredrik Ugland i Kantar for et godt samarbeid. Videre takker vi Arbeidstilsynet, som ga oss prosjektet, og som har kommet med mange viktige innspill underveis. På Fafo har Rolf K. Andersen lest og kommentert rapporten, og informasjonsavdelingen har sørget for å gjøre dette til en lesbart rapport. Takk. Feil og mangler står forfatterne for.

Oslo, april 2019

Sissel C. Trygstad & Anne Mette Ødegård

Sammendrag

Arbeidstilsynet er i gang med et arbeid for å styrke kunnskapen om og håndteringen av varsling i norsk arbeidsliv. Det er bakgrunnen for denne undersøkelsen, som gir et situasjonsbilde ved årsskiftet 2018/2019. Spørreundersøkelsen er gjennomført av Kantar TNS og omfatter 3955 respondenter. Den er rettet både til arbeidstakere, ledere med personalansvar, verneombud og tillitsvalgte. De tre sistnevnte gruppene kan opptre som mottakere av varsler, og blir blant annet stilt spørsmål om hvordan slike blir håndtert i virksomhetene.

Overordnet er det grunn til å tro at virksomhetsledere vil ha stor motivasjon for å gjøre noe med et kritikkverdig forhold, da slike kan skade både økonomi, arbeidsmiljø, omdømme og behandling av brukere eller kunder.

Negativ behandling av varslere er gjerne det som får størst oppmerksomhet i offentligheten. Andelen varslere som opplever å bli sanksjonert, varierer mellom 12 og 25 prosent i norske undersøkelser. Det å være i en varslersituasjon vil uansett oppleves som ubehagelig av de fleste. Forskning har også vist at det er mer risikofyllt å varsle dersom sjefen er den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet, og når virksomheten ikke har varslingsrutiner (Skivenes & Trygstad 2015; Trygstad & Ødegård 2016).

Lovverk og rutiner under utvikling

I 2007 kom det egne varslerbestemmelser inn i arbeidsmiljøloven. Da ble arbeidstakere gitt rett til å varsle om kritikkverdige forhold og vern mot gjengjeldelse ved forsvarelig varsling. Varslerbestemmelsene har både før og etter 2007 blitt kritisert, og i 2017 ble loven endret. Da ble det blant annet innført en plikt for virksomheter med fem eller flere ansatte å utarbeide varslingsrutiner. Lovendringene de siste tiårene har gitt arbeidstakere en dobbel beskyttelse, hjemlet i Grunnlovens § 100 og i arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser.

Nå vurderes det ytterligere lovendringer i kjølvannet av det offentlige varslingsutvalgets utredning (NOU 2018: 6). Samtidig må lovbestemmelser oversettes til en lokal kontekst – den enkelte arbeidsplass. Det krever blant annet at arbeidstakere og ledere kjenner til bestemmelsene og har en bevisst holdning til hvordan disse skal praktiseres.

Det er en klar økning i kjennskapet til varslerbestemmelsene. I 2018 er det 73 prosent som er godt eller delvis kjent med bestemmelsene. 55 prosent svarer at det er utarbeidet varslingsrutiner på arbeidsplassen. Dette er en klar økning fra 2010, der den tilsvarende andelen var 37 prosent. Varslingsrutiner er mest vanlig i større virksomheter (50 ansatte eller flere). Ledelsen og representanter for de ansatte er de som hyppigst er involvert i utarbeidelsen av varslingsrutiner. Det er en ganske stor andel på 36 prosent som svarer at verken tillitsvalgte, verneombud eller ansatte var med på utarbeidelsen, eller at de ikke vet om disse var delaktige i prosessen.

43 prosent svarer at kravene i arbeidsmiljøloven er den viktigste grunnen til at virksomheten har varslingsrutiner. Om lag like mange svarer at god virksomhetsstyring er den viktigste grunnen til at rutiner er utarbeidet.

Varsling og varslingsaktivitet

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 over tid, gitt at undersøkelsene retter seg mot de samme utvalgene. I våre undersøkelser de siste åtte årene (Fafo 2010–Fafo 2018/2019) har vi bedt arbeidstakerne besvare følgende spørsmål:¹

«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 ble de som svarte «ja» på dette spørsmålet, presentert for 17 eksempler på mulige kritikkverdige forhold og et «annet» (som det er mulig å fylle inn eget svar på).

16 prosent har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde ha vært stoppet, og drøyt fem av ti varsler om dette (varslingsaktivitet). Den viktigste grunnen til å la være å varsle er frykt for konsekvensene. «Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» er det forholdet som flest har varslet om. Nesten sju av ti svarer at en leder var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet.

Positive og negative reaksjoner på varsling

Fire av ti opplever at det hjalp å varsle (varslingseffektivitet). Det er vanskeligst å varsle om psykososiale forhold. Det oppleves også mer utfordrende når den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet har en høy posisjon i virksomheten.

19 prosent har opplevd å få negative reaksjoner/sanksjoner som følge av varslingen. Å bli fratatt arbeidsoppgaver og irettesatt av leder er de hyppigste. Én av fem svarer at karrieremulighetene ble ødelagt. 33 prosent av varslerne opplevde å få positive reaksjoner.

Sju av ti svarer at de ville ha varslet igjen. De som har fått negative reaksjoner/sanksjoner, er mindre tilbøyelige til å ville varsle igjen.

Flertallet av varslerne mener at reaksjonen overfor den ansvarlige ikke står i forhold til alvorlighetsgraden av det kritikkverdige forholdet.

Utvikling det siste tiåret

I tabellen nedenfor er resultatene fra en rekke undersøkelser samlet, inkludert denne siste (Fafo 2018):

Tabell: Sentrale funn fra undersøkelser gjennomført i perioden 2006–2018. Prosent.

	SSB levekår 2006	Matthiesen et al. 2008	Fafo 2010	Bjørkelo et al. 2010	Status for ytringsfriheten 2013	Fafo 2016	Fafo 2018
Varslingsaktivitet	77	55	53	12*	64	53	52
Varslingseffektivitet	-	51	50	59	52	36	39
Utsatt for sanksjoner	12	18	13	7	12	25	19
Andel som vil varsle igjen	-	81	82	-	84	71	70

* Her er andelen på 12 prosent av totalutvalget, altså alle arbeidstakere under ett, og ikke basert på dem som har erfart kritikkverdige forhold.

Både når det gjelder varslingseffektivitet, negative reaksjoner/sanksjoner og spørsmål om man ville ha varslet igjen, er det en negativ trend i løpet av disse årene. Ulike forhold kan være med på å forklare dette, og trolig er det en kombinasjon av flere faktorer.

For det første kan det være at varslerbestemmelsene er for dårlig kjent i norske virksomheter, selv om drøye 70 prosent i 2018 svarer at de kjenner bestemmelsene delvis eller godt. Hvis man ikke kjenner bestemmelsene, vil man heller ikke vite at arbeidstakere har en rett til å varsle, og at det er ulovlig å sanksjonere arbeidstakere som varsler på en forsvarlig måte.

For det andre er det ikke sikkert at man har diskutert hvordan varsler om kritikkverdige forhold faktisk skal håndteres i virksomhetene, selv om ansatte, verneombud, tillitsvalgte og ledere har kjennskap til bestemmelsene. Herunder finner vi også hvordan man skal sikre at både den som varsler, og den som utpekes som ansvarlig, behandles på en rettferdig og etterrettelig måte. Det er heller ikke sikkert at verdien av varsling har kommet tilstrekkelig fram i denne type diskusjoner, som å hindre korrupsjon og forebygge dårlig arbeidsmiljø eller uholdbar behandling av brukere/kunder.

For det tredje kan det være at sakene det varsles om i dag sammenliknet med 2010, er av en mer alvorlig karakter. Det er ikke urimelig at diskusjonene rundt kritikkverdige forhold og varsling har ført til at terskelen for å karakterisere noe som kritikkverdige har blitt høyere. Da vil også sakene kunne være mer alvorlige, i den forstand at oppmerksomhet mot disse vil kunne svekke ledelsens og virksomhetens omdømme. Varsleren kan bli motarbeidet fordi hun eller han utfordrer ledere med makt.

For det fjerde kan det være at klimaet og betingelsene for å komme med kritikk i norsk arbeidsliv er dårligere i 2018 enn i 2010.

Varslingsmottak

Det hviler et stort ansvar på dem som tar imot og håndterer varsler, og særlig har ledere et særskilt ansvar. I de fleste virksomheter vil imidlertid også tillitsvalgte og verneombud være viktige mottakere. Majoriteten av norske arbeidstakere varsler til disse gruppene først, noe som er i tråd med det som omtales som «forsvarlig varsling».

17 prosent av varslingsmottakere har mottatt et varsel i løpet av det siste året, og sju av ti svarer at de håndterte saken. Åtte av ti håndterte saken i tråd med varslingsrutinene (blant dem som har varslingsrutiner på arbeidsplassen), og majoriteten delte arbeidstakerens bekymring i saken. Det store flertallet av varslingsmottakerne mener varslingsaker gir muligheter for å rette opp feil i virksomheten. Seks av ti svarer at varslingsaker er krevende fordi påstand står mot påstand. Samtidig svarer 24 prosent at varslerbestemmelsene har gjort det lettere å komme med urettmessige beskyldninger.

Åtte av ti svarer at saken ble håndtert konfidensielt, og at den ansvarlige fikk mulighet til å komme med sin versjon av forholdet. Under halvparten av varslingsmottakerne hadde vurdert habiliteten til dem som skulle behandle saken, og fire av ti unnlot å undersøke hvordan det gikk med den som hadde varslet.

Arbeidstilsynets rolle og indikatorer

Veiledning og Arbeidstilsynets rolle i varslingsaker er en viktig del av denne rapporten. Det er laget en liste over indikatorer som kan brukes for å måle utviklingen i årene framover. Disse er blant annet ment å måle arbeidstakernes kunnskap om varsling til offentlige myndigheter, Arbeidstilsynets rolle i varslingsaker og nytteverdien av deres veiledning.

Den viktigste indikasjonen på en positiv utvikling vil være at varslingseffektiviteten øker, at sanksjonene reduseres kraftig, og at andelen som svarer at de vil varsle igjen, øker (se tabell ovenfor). I tillegg kan følgende områder måles:

- kunnskap om varslerbestemmelsene
- etablering av varslingsrutiner/diskusjon på arbeidsplassene
- at representanter for de ansatte har vært med på å utarbeide rutinene
- kjennskap til at det er mulig å varsle til offentlig myndigheter
- kjennskap til varslingsplikt
- vurdering av habilitet til den som skal behandle saken (varselet)
- andel mottakere som undersøker om varsleren har blitt utsatt for sanksjoner.

Summary

The Norwegian Labour Inspection Authority is currently engaged in efforts to strengthen knowledge about whistleblowing in Norwegian working life and how this should be handled. This is the background for this study, which gives a snapshot of the situation at the turn of the year 2018/2019. The survey has been conducted by Kantar TNS and encompasses 3955 respondents, including employees, managers with personnel responsibility, safety delegates and elected trade union representatives. The three latter groups can serve as recipients of notifications of censurable conditions, and the questions they were asked pertained to the ways in which such notifications are handled by the enterprises.

In general, there is reason to assume that enterprise managers will be highly motivated to address censurable conditions, since these have the potential to damage the enterprise's economy, working environment and reputation, as well as the treatment of clients or customers.

Negative sanctioning of whistleblowers tends to attract a lot of public attention. In Norwegian studies, the proportion of whistleblowers who experience sanctions varies from 12 to 25 per cent. Most people will perceive a situation involving notification of censurable conditions as uncomfortable under any circumstances. Research has also shown that it is more risky to submit such a notification when the boss is responsible for the censurable issue, and in enterprises without whistleblowing procedures (Skivenes & Trygstad 2015; Trygstad & Ødegård 2016).

Legal frameworks and procedures

In 2007, special provisions on whistleblowing were added to the Working Environment Act, giving employees a statutory right to submit notifications of censurable conditions and protection against retaliation in cases that comply with appropriate whistleblowing procedures. These provisions were met with criticism both prior to and after 2007, and in 2017 the Act was amended. The amendment introduced an obligation to devise whistleblowing procedures in enterprises with five employees or more. Legal amendments in recent decades have provided employees with double protection, based on Section 100 of the Constitution and the whistleblowing provisions in the Working Environment Act.

Further legal amendments are currently being considered in the wake of the report from the public commission on whistleblowing (NOU 2018:6). In addition, the legal provisions must be interpreted within a local context in each workplace. This requires employees and managers to be familiar with the provisions and have a deliberate approach to their practical application.

Familiarity with the whistleblowing provisions is clearly spreading. In 2018, altogether 73 per cent of the respondents were fully or partially familiar with the provisions, and 55 per cent report that whistleblowing procedures have been drawn up in their workplace. This is a clear increase from 2010, when the equivalent proportion amounted to 37 per cent. Whistleblowing procedures are most common in large en-

terprises (with 50 employees or more). Most frequently, the management and employee representatives will be the parties involved in preparation of whistleblowing procedures. A fairly large proportion of 36 per cent report that no trade union representatives, safety delegates or employees were involved in the preparation of such procedures, or they do not know whether any of these were involved in the process.

A total of 43 per cent report that the requirements in the Working Environment Act were the main reason for establishing whistleblowing procedures in their enterprise. Approximately the same proportion report that concerns for appropriate enterprise management were the key reason for preparing such procedures.

Whistleblowing activity

In the survey, we use concepts and definitions used in other Norwegian and international studies. The concepts are intended as operationalisations of the provisions on whistleblowing in the Working Environment Act. Use of the same concepts helps facilitate comparisons of findings from different studies over time, provided that the surveys target the same samples. In the studies that we have undertaken over the last eight years (Fafo 2010–Fafo 2018/2019) we have asked the employees the following question:²

‘In the course of the last 12 months, have you witnessed or experienced censurable conditions that ought to have been halted in your workplace? By censurable conditions we mean unethical and/or illegal incidents, episodes or practices.’

Those who answered ‘yes’ to this question were presented with 17 examples of possible censurable conditions and an ‘other’ category (that could be specified in free text).

Sixteen per cent had witnessed, uncovered or experienced censurable conditions that ought to have been halted in their workplace, and a little more than five out of ten had submitted a notification to this effect (notification activity). The most important reason for refraining from blowing the whistle is fear of the consequences. ‘Destructive management practices that harm the working environment’ was the most frequent cause for notifications. Nearly seven out of ten report that a manager was responsible for the censurable condition.

Positive and negative reactions to whistleblowing

Four out of ten report that the notification helped rectify the issue (whistleblowing effectiveness). Psychosocial issues are the most difficult conditions to report. It is also perceived to be more challenging when the person responsible for the censurable issue occupies a high-ranking position in the enterprise.

Nineteen per cent have experienced negative reactions/sanctions because of whistleblowing. Being stripped of responsibilities or reproached by a superior are the most common forms. One in five report that their career opportunities suffered. However, 33 per cent of the whistleblowers were met with positive reactions.

Seven out of ten whistleblowers answer that they would have notified again. Those who were met with negative reactions/sanctions were less inclined to submit another notification.

The majority of the whistleblowers believe that the action taken against the person responsible for the wrongdoing was inadequate in relation to the seriousness of the censurable issue.

Development over the last decade

The table below presents an overview of the results from a number of surveys, including the present one (Fafo 2018):

Table: Key findings from studies undertaken in the period 2006–2018. Per cent.

	Statistic Norway 2006	Matthiesen et al. 2008	Fafo 2010	Bjørkelo et al. 2010	Status for freedom of speech 2013	Fafo 2016	Fafo 2018
Whistleblowing activity	77	55	53	12*	64	53	52
Whistleblowing effectiveness	-	51	50	59	52	36	39
Exposed to sanctions	12	18	13	7	12	25	19
Prop. That would blow the whistle again	-	81	82	-	84	71	70

* The share of 12 per cent is of the total sample, that is, all employees as a whole. It is not the share of employees that have experienced censurable conditions/wrongdoing.

In terms of whistleblowing effectiveness, negative reactions/sanctions and questions about willingness to blow the whistle again there is a negative trend over the period. Various circumstances may help explain this trend, which most likely is due to a combination of factors.

First, the whistleblowing provisions may not be well enough known in Norwegian enterprises, even though 70 per cent of the respondents report to be fully or partly familiar with them. Those who are unfamiliar with the provisions will also be unaware of the right of employees to report censurable conditions and that sanctions against employees who submit such notifications in an appropriate manner are illegal.

Second, even if the employees, safety delegates, trade union representatives and managers are aware of the provisions, it is by no means certain that the handling of notifications and whistleblowers has been discussed at the workplace. Such discussions would include ways to ensure that both the whistleblower and the person identified as responsible for the wrongdoing are treated fairly and in accordance with the regulations. Nor can we be certain that the benefits of whistleblowing, such as combatting corruption and preventing harmful working environment issues or untenable treatment of clients/customers, have been sufficiently elucidated in such discussions.

Third, there is a possibility that issues brought to light by whistleblowers nowadays are of a more serious nature than in 2010. It is not unreasonable to assume that the discussions around censurable conditions and whistleblowing have raised the threshold for characterising an issue as censurable. Consequently, the issues may be of a more serious nature than before, in the sense that calling attention to them might harm the reputation of the management and the enterprise. The whistleblower may meet resistance because he or she challenges powerful leaders.

Fourth, it might be that the climate and conditions for voicing criticism in Norwegian working life are poorer in 2018 than they were in 2010.

Receipt of notifications

A large responsibility rests on those who receive and process notifications, and managers have a special responsibility in this respect. In most enterprises, however, trade union representatives and safety delegates will also be important recipients. The majority of Norwegian employees submit notifications to these groups first, which is in accordance with what is referred to as 'appropriate notification procedures'.

Seventeen per cent of all notification recipients have received a notification during the last year, and seven out of ten report that they dealt with the matter. Eight out of ten handled the case in line with the notification procedures (among those who have such routines in their workplace), and the majority shared the employee's concern about the matter at hand. The vast majority of notification recipients believe that whistleblowing provides an opportunity to rectify errors in the enterprise. Six out of ten respond that whistleblowing cases are challenging because it is often one person's word against another's. Moreover, 24 per cent of the respondents believe that the whistleblowing provisions have made it easier to put forward groundless accusations.

Eight out of ten report that the case was handled confidentially and that the person accused was given the opportunity to provide his or her version of the issue. Less than half of all notification recipients had questioned the impartiality of those charged with processing the case, and four out of ten did not investigate what happened to the whistleblower.

The role of the Labour Inspection Authority and indicators

The guidance provided by and the role played by the Labour Inspection Authority in cases involving whistleblowing form a key part of this report. We have drawn up a list of indicators that can be used to measure trends in the years to come. For example, they can assess employees' knowledge of how to notify public authorities, the role of the Labour Inspection Authority in cases involving whistleblowing and the utility of the guidance that the inspectorate provides.

The key indication of a positive trend would be that whistleblowing activity increases, that the use of sanctions is strongly curtailed, and that the proportion of those who report to be willing to blow the whistle again increases (see the table above). In addition, the following factors can be measured:

- familiarity with the whistleblowing provisions
- establishment of procedures/discussion in the workplaces
- employee participation in preparation of procedures
- awareness of the opportunity to notify public authorities
- awareness of the duty to notify censurable conditions
- assessment of the impartiality of those who will deal with the matter (the notification)
- proportion of recipients who investigate whether the whistleblower has been exposed to sanctions.

1 Innledning og metode

I 2007 kom det egne varslerbestemmelser inn i arbeidsmiljøloven. Da ble arbeidstakere gitt rett til å varsle om kritikkverdige forhold og vern mot gjengjeldelse ved forsvarlig varsling. Varslerbestemmelsene har både før og etter 2007 blitt kritisert, og i 2017 ble loven endret. I skrivende stund³ vurderes det ytterligere lovendringer i kjølvannet av det offentlige varslingsutvalgets utredning (NOU 2018: 6). Samtidig må lovbestemmelser oversettes til en lokal kontekst – den enkelte arbeidsplass. Det krever blant annet at man kjenner til bestemmelsene og har en bevisst holdning til hvordan disse skal praktiseres.

Tidligere undersøkelser har vist at om lag halvparten av arbeidstakere som er vitne til, opplever eller avdekker et kritikkverdig forhold, varsler om dette (Trygstad & Ødegård 2016). Overordnet er det grunn til å tro at virksomhetsledere vil ha stor motivasjon for å gjøre noe med et kritikkverdig forhold, da slike kan skade både økonomi, arbeidsmiljø, omdømme og behandling av brukere eller kunder.

Negativ behandling av varslere er gjerne det som får størst oppmerksomhet i offentligheten. Andelen varslere som opplever å bli sanksjonert, varierer mellom 12 og 25 prosent i norske undersøkelser (Matthiesen et al. 2008; Trygstad 2017). Men selv om man ikke sanksjoneres, vil det å være i en varslersituasjon oppleves som ubehagelig av de fleste. Forskning har også vist at det er mer risikofyllt å varsle dersom sjefen er den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet, og når virksomheten ikke har varslingsrutiner (Trygstad & Ødegård 2016).

Det hviler et stort ansvar på dem som tar imot og håndterer varsler. I de fleste virksomheter vil dette være ledere på ulike nivåer, tillitsvalgte og verneombud. Majoriteten av norske arbeidstakere varsler til disse gruppene først, noe som er i tråd med det som omtales som «forsvarlig varsling».

1.1 Lovbestemmelsene

Arbeidstakere er beskyttet av Grunnloven § 100 om ytringsfrihet, og det er ingen klar grense mellom hva som er en kritisk ytring, og hva som er varsling. Samtidig må ytringsfriheten balanseres med arbeidsgivers styringsrett og arbeidstakernes lojalitetsplikt. Det skal imidlertid mye til for at en ytring begrenses av lojalitetsplikten (Olsen 2014). Det er *begrensninger* i ansattes ytringsrett som skal begrunnes – og ikke motsatt (Trygstad 2015).

Varslerbestemmelsene kan i utgangspunktet tolkes som en styrking av ansattes ytringsfrihet (Trygstad 2015; Arntzen de Besch 2013). Bestemmelsene gir arbeidstakerne rett til å varsle og skal gi beskyttelse mot gjengjeldelse dersom de ytrer seg om forhold «som isolert sett kan være åpenbart illojale» (Elvestad 2011:132), men som det offentlige har interesse av å få kjennskap til. Lovendringene de siste tiårene har med andre ord gitt arbeidstakere en dobbel beskyttelse, hjemlet i Grunnlovens § 100 og i arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser, tidligere §§ 2-4 og 2-5, nå regulert i 2A.

³ Januar 2019

Det kan også nevnes at arbeidstakere i lov om helsepersonell § 17 har plikt til å melde fra dersom det er fare for pasientens liv og helse.

Varsling er regulert i arbeidsmiljølovens kapittel 2A:

§ 2 A-1. Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.

(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 A-2. Vern mot gjengjeldelse ved varsling

(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2 A-1 er forbudt. Overfor innleid arbeidstaker gjelder forbudet både for arbeidsgiver og innleier. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første eller andre punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren eller innleieren sannsynliggjør noe annet.

(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2 A-1 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 skyld hos arbeidsgiver eller innleier. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

§ 2 A-3. Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling

(1) Dersom forholdene i virksomheten tilsier det, plikter arbeidsgiver å utarbeide rutiner for intern varsling i samsvar med § 2 A-1 i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

(2) Arbeidsgiver plikter alltid å utarbeide slike rutiner dersom virksomheten jevnlig sysselsetter minst 5 arbeidstakere.

(3) Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

(4) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle etter § 2 A-1.

(5) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde:

a) oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold,

b) fremgangsmåte for varsling,

c) fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling.

(6) Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

§ 2 A-4. Taushetsplikt ved varsling til offentlig myndighet

(1) Når tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter mottar varsel om kritikkverdige forhold, plikter enhver som utfører arbeid eller tjeneste for mottakerorganet å hindre at andre får kjennskap til arbeidstakers navn eller andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker.

(2) Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter og deres representanter. Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder ellers tilsvarende.

I 2017 ble det en plikt for virksomheter med fem eller flere ansatte å ha varslingsrutiner (§ 2 A-3), og som det framgår over, ble det stilt krav om hvordan rutinene skal utformes, og hvem som skal involveres i utformingen. Videre ble innleide arbeidstakere omfattet av bestemmelsene. Samtidig ble det innført taushetsplikt ved varsling til offentlig myndighet (§ 2 A-4).

Forslag om nye lovendringer

Våren 2018 avleverte et offentlig utvalg (varslingsutvalget) sine vurderinger om behov for lovendringer eller andre tiltak som kan styrke varslervernet i norsk arbeidsliv (NOU 2018: 6). Regjeringen fulgte opp utvalgets arbeid og kom med forslag til lovendringer i begynnelsen av april 2019 (Prop. 74L).

Regjeringen foreslår at hensynet til et godt ytringsklima tas inn i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse. Arbeids- og sosialdepartementet vil også utvide bestemmelsene til å omfatte grupper som ikke er arbeidstakere i lovens forstand: elever, verne- og tjenesteppliktige, pasienter, personer under opplæring og deltakere i arbeidsmarkedstiltak.

Varslingsutvalget mente at det var behov for presiseringer i lovteksten, blant annet når det gjelder hva som er et «kritikkverdig forhold», og hva som er «forsvarlig varsling». Departementet foreslår at det i lovteksten konkretiseres hva som menes med et kritikkverdig forhold: fare for liv eller helse, klima eller miljø, korrupsjon/økonomisk kriminalitet, myndighetsmisbruk, uforsvarlig arbeidsmiljø og brudd på personopplysningssikkerheten.. Flertallet i utvalget foreslo å fjerne ordet «forsvarlig». Dette er fulgt opp i lovforslaget ved at framgangsmåten ved varsling konkretiseres: arbeidstaker kan alltid varsle til arbeidsgiver, via verneombud, tillitsvalgt eller advokat, eller til en offentlig myndighet. Det er mulig å varsle eksternt (for eksempel til media) dersom innholdet i varselet har allmenn interesse eller at intern varsling ikke har ført fram eller ikke er hensiktsmessig.

Departementet foreslår videre at varslingsreguleringene avgrenses mot ytringer som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold. Dette vil bidra til å klargjøre at varslingsreglene normalt ikke gjelder for personalkonflikter og uenigheter om gjennomføringen av arbeidsavtalen.

Arbeidsgivers plikter i en varslingssak blir også foreslått presisert. Det omfatter blant annet at varselet blir undersøkt innen rimelig tid og at arbeidsgiver må påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Varslingsrutinene i virksomhetene skal, etter dette forslaget, ha en beskrivelse av saksbehandlingen.

Forbudet mot gjengjeldelse skal tydeliggjøres i lovteksten. Departementet foreslår at gjengjeldelse omfatter trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering, advarsel, endring i arbeidsoppgavene, omplassering, degradering, suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff. Varslere som blir møtt med gjengjeldelse skal ha rett til å kreve erstatning for økonomisk tap uten hensyn til arbeidsgivers skyld.

Når det gjelder organisatoriske tiltak, foreslo varslingsutvalget å opprette et eget varslingsombud, og flertallet vil også ha en egen nemnd for å avgjøre tvister i varslingssaker. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å opprette et eget ombud eller egen nemnd. Veiledningen bør ivaretas av Arbeidstilsynet, mens tvistesaker i varslingssaker bør behandles i en eksisterende nemnd (eksempelvis tvisteløsningsnemnda etter arbeidsmiljøloven)

1.2 Metodisk tilnærming

Spørreundersøkelsen består av forskjellige deler, som går til ulike undergrupper i utvalget (som ledere med personalansvar og arbeidstakere med verv). Noen av spørsmålene er besvart av alle. De omfatter bakgrunnsinformasjon som kjønn, alder og utdanning og spørsmål om varslingsrutiner. Dernest har vi skilt ut toppledere i egen gruppe. Den viktigste grunnen til dette er spørsmålet om hvorvidt toppledere kan betraktes som varslere. Som øverste leder i en virksomhet, eller del av toppledelsen, vil man i de aller fleste tilfeller ha myndighet selv til å løse et kritikkverdig forhold man opplever, avdekker eller er vitne til. Ledere på lavere nivåer får spørsmål om de har erfart/observert noe kritikkverdig på arbeidsplassen. Dersom svaret er «ja», følges det opp med spørsmål som skal avdekke varslingsaktivitet (bruk av varslingsretten), varslingseffektivitet (om det hjelper å varsle) og varslings konsekvenser for den enkelte.

Toppledere, ledere med personalansvar, tillitsvalgte og verneombud er viktige varslingsmottakere. Disse respondentene får egne spørsmål om mottak og håndtering av varsler.

Utvalg

Målgruppen i undersøkelsen har vært norske arbeidstakere samt studenter med deltidsarbeid. De yrkesaktive utgjør om lag 1 970 000 heltidsansatte og 673 000 deltidsansatte, totalt 2 652 000 personer. Undersøkelsens populasjonsgrunnlag er TNS Gallups aksesspanel.

Gallup-panelet er et forhåndsrekruttert utvalg av personer over 16 år som er villige til å delta i undersøkelser (om lag 45 000 personer). Deltakerne er tilfeldig rekruttert gjennom andre telefon- og postundersøkelser og utgjør et aktivt panel. Ettersom undersøkelsen gjennomføres med nettskjema, er det av betydning for utvalgssammensetningen at respondentene har nettilgang. I 2018 hadde 96–98 prosent av den norske befolkningen nettilgang, men andelen faller til 82 prosent for dem som er mellom 55 og 64 år. For de mellom 65 og 74 år er andelen rundt 70 prosent. I vår studie retter vi oss inn mot arbeidstakere, som fortrinnsvis befinner seg i gruppen 18 til 67 år. Andelen uten nettilgang er liten blant disse. Ettersom paneldeltakernes bakgrunnskjennetegn allerede er kartlagt, brukes disse til å rette undersøkelsen direkte mot målgruppen. Her har vi blant annet søkt en representativ fordeling etter sektor.

Datainnsamlingen er foretatt i desember 2018 og ble avsluttet 21. desember 2018. Undersøkelsen ble sendt ut til 10 555 respondenter på e-post. Totalt sett er undersøkelsen åpnet av 4718 respondenter (45 prosent av utsendte) per 21. desember. Responsen er noe lavere enn vanlig i Kantars panelundersøkelser, noe som til dels kan tilskrives at datainnsamlingen foregikk tett inn mot jul.

Det var under utsendingen ikke mulig å tilpasse invitasjonene helt eksakt for å møte Fafos målgruppekrav. Blant de kontaktede er 557 filtrert bort, da de ikke tilhører undersøkelsens målgruppe. Blant dem som har åpnet undersøkelsen, har 94 prosent besvart denne, og vi stod igjen med 3955 respondenter.

For å vurdere systematiske avvik kan utvalget vurderes mot sentrale befolkningskjennetegn. Utvalget er stratifisert etter sektor/hovedaktivitet, og nettoutvalget følger stort sett stratifiseringen. Andelen som jobber i privat sektor i befolkningen, er 62,4 prosent. I vårt utvalg er den 62 prosent.

Når det gjelder totalfordelingen i sysselsettingsstatistikken mellom kvinner og menn, er den 47 prosent kvinner og 53 prosent menn. I vårt utvalg er den tilsvarende fordelingen 45 versus 55 prosent. Ellers er de aller yngste noe underrepresentert i

utvalget, mens det er noe overrepresentasjon blant heltidsansatte. Mens andelen deltidsansatte blant alle sysselsatte utgjør om lag 25 prosent, er den tilsvarende andelen i vårt utvalg 10 prosent.

Panelet til TNS Gallup er plukket 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. Aldersintervallene og referansetidspunktene er til dels ulike, og undersøkelsens begreper er ikke eksakt sammenliknbare med begrepene anvendt i offentlig statistikk. Dessuten vil respondentene ha vansker med å plassere seg etter de «offisielle» kriteriene. Det hender også at respondentene overrapporterer eget utdanningsnivå. Utvalgets utdanningsfordeling viser imidlertid, med disse forbeholdene, at arbeidstakere med lang utdanning er overrepresentert i utvalget.⁴

Utvalget er forholdsvis representativt med hensyn til kjønn og sektortilhørighet, men eldre arbeidstakere og arbeidstaker med høy utdanning er overrepresentert, og unge er underrepresentert. Vi har derfor valgt å vekte utvalget for å korrigere for disse skjevhetene. Vektene er konstruert med utgangspunkt i opplysninger om arbeidstakernes alder og utdanning i Arbeidskraftundersøkelsene. Selv etter vektning vil arbeidstakere under 30 år være underrepresentert i utvalget. Siden det er så vidt få under 30 i utvalget, har vi valgt å ikke vekte denne gruppen opp til befolkningsnivået. Vi har imidlertid i våre tidligere spørreundersøkelser om kritikkverdige forhold og varsling aldri funnet belegg for at alder har sammenheng med eksempelvis varslingsaktivitet, om man lykkes med å endre saken når man varsler, eller reaksjoner rettet mot arbeidstakere som varsler.

Vi benytter vekter når det presenteres tall for utvalget i sin helhet, for eksempel når vi oppgir hvor mange som har opplevd kritikkverdige forhold, og hvor mange av disse som har varslet om dette. Vi har valgt å ikke vekte når vi analyserer mindre underutvalg, for eksempel kjennetegn ved selve varslingen og ved dem som har varslet.

Analyser

I denne rapporten brukes enkle frekvenser, bivariate analyser samt regresjoner. I bivariate analyser bruker vi frekvenser og anova, mens vi bruker både logistiske og lineære regresjonsmodeller. Ved å bruke regresjonsanalyser kan vi kontrollere for andre faktorer som påvirker både den uavhengige variabelen vi er interessert i, og avhengig variabel. I en logistisk regresjonsmodell er vi ute etter å modellere sannsynligheter, for eksempel sannsynligheten for represalier når en arbeidstaker varsler. Lineær regresjon måler sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel ved hjelp av en rett linje og er ment å måle et årsak-virkning-forhold. Når det gjelder de multivariate analysene, presenterer vi bare funnene i teksten. Analysene er å finne i eget vedlegg.

Alle sammenhenger som kommenteres direkte i rapporten, er signifikante med en sikkerhet på 95 prosent. Med utvalg på 3955 personer vil det være en feilmargin med en 50/50-fordeling på $\pm 1,6$ prosent, med en 10/90-fordeling vil feilmarginen være 0,9 prosent. Feilmarginen vil øke for de fordelingene som er basert på underutvalg, da avhengig av utvalgsstørrelsen.

⁴ Se vedlegg 1 for oversikt over utvalget.

1.3 Temaer og begreper

Varslingsreglene gir arbeidstakere (faste og midlertidige) rett til å varsle og vern mot gjengjeldelse ved varsling. Det vil si varsling 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, og det kan 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 innenfor forskningsfeltet (Trygstad 2017; Fasterling 2014; 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 skal forstås som. 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 undersøkelser de siste åtte årene (Fafo 2010–Fafo 2018) har vi bedt arbeidstakerne besvare følgende spørsmål:⁵

«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 ble de som svarte «ja» på dette spørsmålet, presentert for 17 eksempler på mulige kritikkverdige forhold og et «annet» (som det er mulig å fylle inn eget svar på):

- forhold som kan medføre fare for liv og helse
- trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn
- trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn / seksuelle legning
- seksuell trakassering
- annen trakassering/mobbing av kolleger
- destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet
- bruk av rusmidler på jobb
- behandling av kunder/brukere som strider mot gjeldende lovverk
- vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere
- manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten eller produktet
- brudd på lovpålagt taushetsplikt
- brudd på etiske retningslinjer

⁵ Se www.fafo.no/images/pub/2019/20711-vedlegg3.pdf for spørreskjema.

- korrupsjon
- underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter
- svart arbeid / skatteunndragelse
- sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)
- bruk av ulovlige kjemikalier / ulovlig utslipp av miljøgifter
- annet

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 varselet de fremmet*. De får først spørsmål om hva dette gjaldt, før de får 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.

Som allerede omtalt er undersøkelsen delt i to deler. En del er rettet mot varslingsmottakere, ledere med personalansvar, verneombud og tillitsvalgte. Her stilles det blant annet spørsmål om man har mottatt varsler om kritikkverdige forhold siste 12 måneder, om man delte varslersens bekymring, og hvordan man håndterte saken(e).

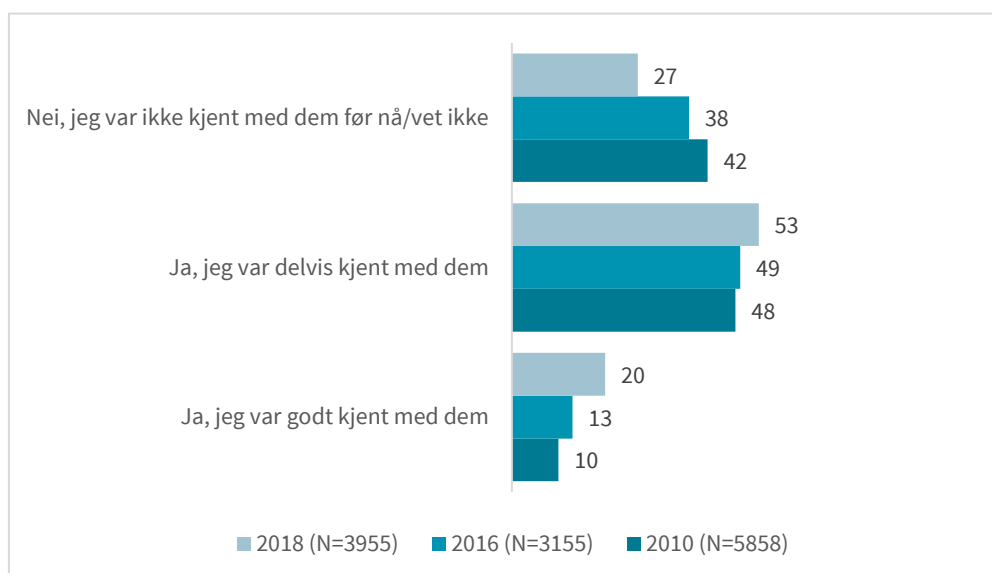
Respondentene er gitt mulighet til å skrive inn kommentarer underveis i undersøkelsen og mot slutten der vi oppfordrer dem til å gi utfyllende beskrivelser eller informasjon. Disse tekstlige svarene benyttes flere steder i undersøkelsen som utfyllende beskrivelser til spørsmål og problemstillinger.

2 Lovregulering og varslingsrutiner

Kunnskap om arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser kan påvirke hvordan saker blir håndtert ute på arbeidsplassene, ikke minst vil det kunne ha betydning for om virksomheten har etablert varslingsrutiner, som fra 1. juli 2017 ble obligatorisk for virksomheter med fem eller flere ansatte.

Forut for spørsmålet om kjennskap ble hovedtrekkene i lovgivningen gjengitt for respondentene. Deretter ble det stilt spørsmål om man kjente godt eller delvis godt til innholdet fra før, eller om man ikke var kjent med bestemmelsene før man leste dem i undersøkelsen.

Figur 2.1 Kjennskap til varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven blant ansatte i norske virksomheter i 2018, 2016 og 2010. Prosent.



Svarene i figur 2.1 viser at det er en klar økning i kjennskapet til varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven fra 2010 til 2018. I 2018 er det til sammen 73 prosent som svarer at de er godt eller delvis kjent med bestemmelsene. Andelen som svarer at de ikke tidligere var kjent med bestemmelsene, er redusert fra 42 prosent i 2010 til 27 prosent i 2018.

Kjennskap til lovbestemmelsene er dårligst blant arbeidstakere i privat sektor og best i statlig sektor. I privat sektor svarer 34 prosent at de ikke hadde kjennskap til bestemmelsene før de leste dem i undersøkelsen. Den tilsvarende andelen blant statlige ansatte er 22 prosent.

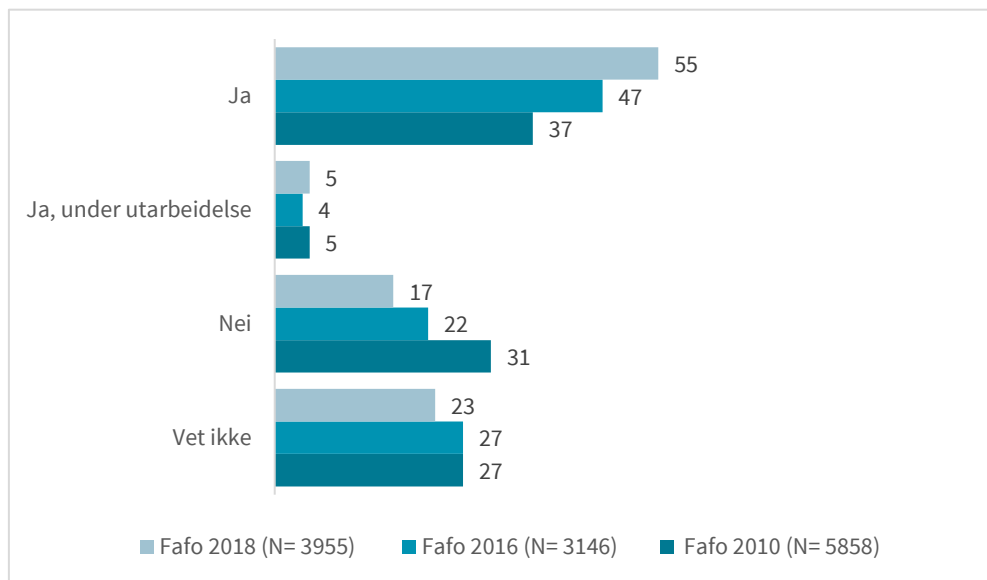
I 2018 er det drøyt 80 prosent av lederne som kjente til bestemmelsene (godt og delvis). Kunnskapen om varslerbestemmelsene var enda litt høyere hos tillitsvalgte og verneombud, 86 prosent.

2.1 Varslingsrutiner – omfang og erfaringer

Fra 1. juli 2017 ble det innført krav til at virksomheter med minst fem ansatte utarbeider varslingsrutiner (aml 2A-3). Også i den tidligere § 3-6 hadde arbeidsgiver en plikt til å legge til rette for varslingsrutiner, men det var altså ikke et absolutt krav.

Vi har fra 2010 spurt ansatte om det er etablert varslingsrutiner på arbeidsplassen. Vi har tidligere funnet at rutiner virker positivt inn på varslingsprosessen (Trygstad 2010; Trygstad & Ødegård 2016). Det gjelder både hvordan selve varselet håndteres, og hvilke reaksjoner arbeidstakeren som varsler, blir møtt med. Dette er et funn som bekreftes i internasjonal forskning (Trygstad 2017). Denne kunnskapen var også en viktig årsak til at loven ble endret på dette området.

Figur 2.2 Har arbeidsplassen din skriftlige varslingsrutiner for hva du skal gjøre hvis du oppdager kritikkverdige forhold? Svar fra 2018, 2016 og 2010. Prosent.



Det har vært en markant økning i andelen som svarer at det finnes skriftlige varslingsrutiner på arbeidsplassen – fra 37 prosent i 2010 til 55 prosent i 2018. Det er i 2018 kun 17 prosent som svarer «nei», men samtidig er det en stor «vet ikke»-andel på 23 prosent. «Vet ikke»-andelen har gått noe ned fra 2016 til 2018, men er fortsatt høy.⁶ I «vet ikke»-andelen vil vi trolig finne dem som faktisk ikke har varslingsrutiner på arbeidsplassen, og dem som arbeider i virksomheter der dette er etablert uten at arbeidstakeren har kjennskap til det. 5 prosent svarer at rutiner er under utarbeidelse. Denne andelen er på samme nivå som i 2010 og 2016.

Ledere (71 prosent) og de med verv som tillitsvalgt eller verneombud (76 prosent) svarer i signifikant større grad at de kjenner til at det er etablert varslingsrutiner der de jobber, eller at disse er under utarbeidelse, enn øvrige arbeidstakere (58 prosent).

Hvorvidt man har varslingsrutiner, har også sammenheng med antall ansatte i virksomheten. I virksomheter med 50 ansatte eller mer svarer 66 prosent at rutiner er etablert. Den tilsvarende andelen blant dem som jobber i virksomheter med mellom fem og ni ansatte, er 27 prosent, mens 20 prosent i virksomheter med inntil fem

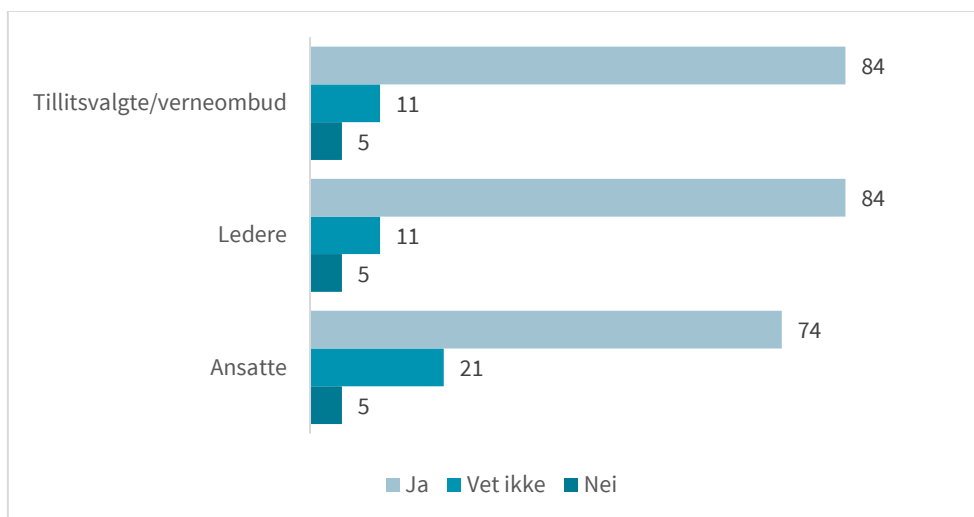
⁶ I multivariate analyser er dette spørsmålet omkodet slik at de som svarer at de har rutiner, eller at dette er under utarbeidelse, kodes 1, mens de som svarer «nei» eller «vet ikke», kodes 0.

ansatte svarer det samme. Også sektor har betydning. Arbeidstakere i privat (53 prosent) og kommunal sektor (57 prosent) svarer i mindre grad at det er etablert rutiner der de jobber, enn arbeidstakere i stat (63 prosent) og offentlig eide selskaper – herunder også helseforetakene (70 prosent).

Blant dem som svarte «ja» på spørsmål om det finnes varslingsrutiner på arbeidsplassen, var det i 2018 sju av ti som svarte at de enten selv eller vet at andre har vært med på diskusjoner knyttet til hvordan varslingsrutinene skal benyttes.

I 2018 ble de som svarte at de har varslingsrutiner (eller er kjent med at dette er etablert) på arbeidsplassen, stilt spørsmål om det framgår av rutinene hvordan et varsel skal håndteres. Totalt er det 77 prosent som svarer «ja», 5 prosent som svarer «nei» og 20 prosent som svarer «vet ikke». Som forventet ser bildet noe annerledes ut når vi deler utvalget inn i grupper: ledere, tillitsvalgte og/eller verneombud og andre ansatte.

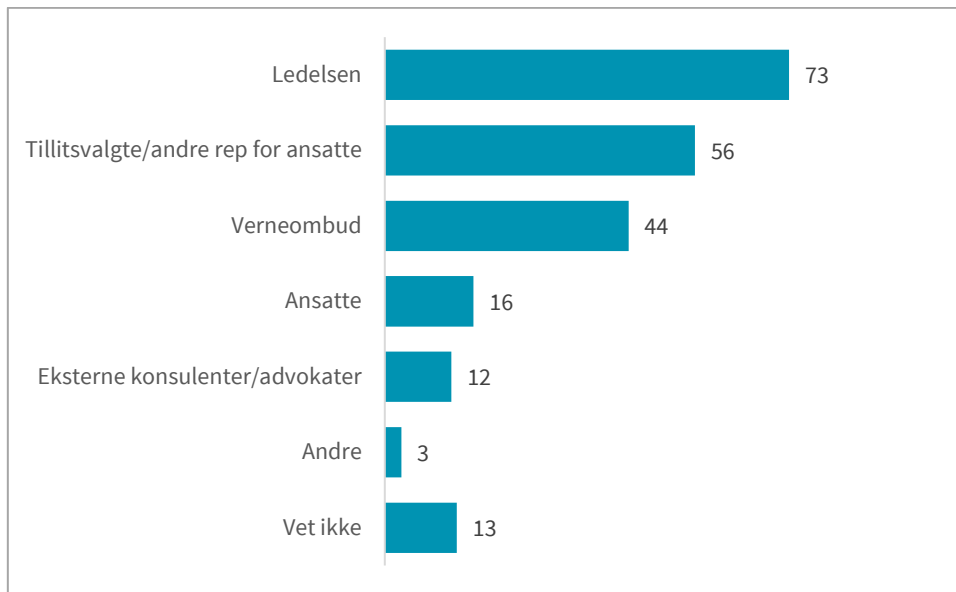
Figur 2.3 Går det fram av rutinene hvordan et varsel skal håndteres? Svarene fordelt på tillitsvalgte/verneombud, ledere og ansatte. Prosent. N = 2436.



Som vist i figur 2.3, er det ingen forskjell mellom tillitsvalgte/verneombud og ledere. I begge gruppene er det 84 prosent som svarer at det går fram av rutinene hvordan et varsel skal håndteres. Det er 5 prosent som svarer «nei» på dette spørsmålet i alle tre gruppene, mens 11 prosent blant ledere og tillitsvalgte/verneombud svarer «vet ikke».

Det neste spørsmålet er om hvem som har vært med på å utarbeide rutinene. Dette er kun besvart av ledere med personalansvar, tillitsvalgte og/eller verneombud.

Figur 2.4 Hvem har vært med på å utarbeide virksomhetens varslingsrutiner? Flere svar mulig. Prosent. N = 788.



Ledelsen og representanter for de ansatte er som ventet de dominerende aktørene i utarbeidelsen av varslingsrutiner. Dette er også i tråd med den nye lovteksten som sier at «rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte» (§2A-3 (3)). Som det framgår av figur 2.4, svarer 17 prosent at de ansatte har vært involvert i dette arbeidet. Det er imidlertid ingen automatikk i at dersom de ansatte *ikke* er delaktige, så har tillitsvalgte eller verneombud vært inkludert i prosessen. 64 prosent svarer at enten tillitsvalgt, verneombud eller ansatte har vært med på å utvikle rutinene. Dette betyr at 36 prosent svarer at disse ikke har vært med, eller at de ikke vet om tillitsvalgte, verneombud og ansatte har vært involvert i prosessen (ikke vist). Det er med andre ord en ganske stor andel som bryter bestemmelsen i § 2 A-3 (3) om at «rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte».

Det er ingen signifikante forskjeller mellom hvordan ledere og tillitsvalgte/verneombud vurderer dette, med ett unntak. Ledere svarer i større grad at ansatte har vært involvert i utformingen, enn hva tillitsvalgte/verneombud gjør (20 versus 11 prosent).

Hva er motivasjonen for å utarbeide rutiner? Er det fordi loven sier det, eller er det en spesiell sak som har ført til at man så et behov?

Figur 2.5 Hva vil du si er den viktigste grunnen til at virksomheten har eller er i ferd med å utvikle varslingsrutiner? Prosent. N = 829.



Det er omtrent like mange som svarer at rutiner er etablert fordi det er et krav i arbeidsmiljøloven, og fordi det er i tråd med god virksomhetsstyring. Ledere, tillitsvalgte og verneombud i privat sektor svarer i større grad enn sine kolleger i statlig sektor at varslingsrutinene er etablert fordi det er i tråd med god virksomhetsstyring (50 versus 26 prosent).

2.2 Oppsummering

- Det er en klar økning i kjennskapet til varslerbestemmelsene. I 2018 er det 73 prosent som er godt eller delvis kjent med bestemmelsene.
- 55 prosent svarer at det er utarbeidet varslingsrutiner på arbeidsplassen. Dette er en klar økning fra 2010, der den tilsvarende andelen var 37 prosent. 5 prosent svarer at rutiner er under utarbeidelse, 17 prosent svarer «nei», og 23 prosent svarer «vet ikke».
- Varslingsrutiner er mest vanlig i større virksomheter (50 ansatte eller flere).
- De fleste har varslingsrutiner som beskriver hvordan et varsel skal håndteres.
- Ledelsen og representanter for de ansatte er de som vanligvis utarbeider varslingsrutinene, mens 12 prosent svarer at disse er utarbeidet av eksterne konsulenter/advokater.
- 36 prosent svarer at tillitsvalgte, verneombud og ansatte ikke var med, eller at de ikke vet om disse var delaktige i prosessen.
- 43 prosent svarer at kravene i arbeidsmiljøloven er den viktigste grunnen til at virksomheten har varslingsrutiner. Om lag like mange svarer at god virksomhetsstyring er den viktigste grunnen til at rutiner er etablert.

3 Kritikkverdige forhold og varsling

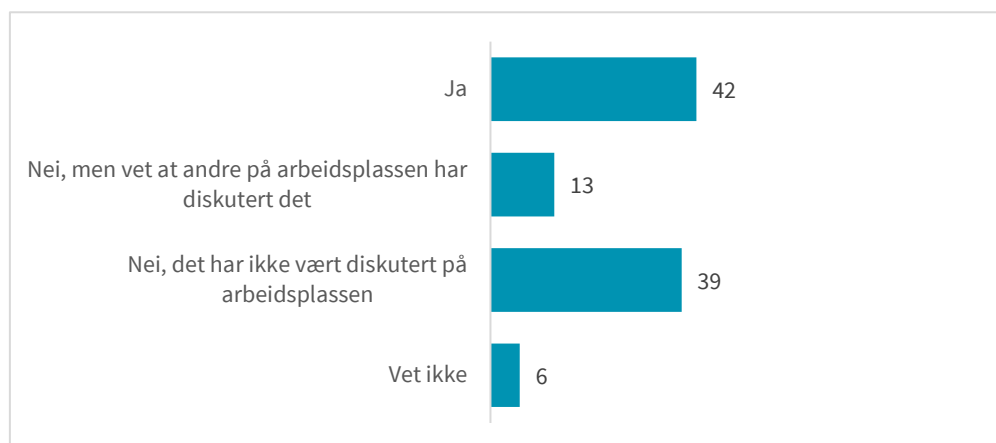
Gode yringsbetingelser kjennetegnes ved at man åpent kan si fra om bekymringer eller problemer til leder og kolleger uten å bli straffet for det (Skivenes & Trygstad 2007). Synspunkter og ytringer kan framkomme både internt og eksternt. Sistnevnte dreier seg om arbeidstakers mulighet til å delta i den offentlige debatten om kunnskap som er ervervet gjennom jobben eller profesjonen. Som tidligere nevnt er det ingen klar grense mellom hva som er en ytring med et kritisk innhold, og hva som er et varsel om et kritikkverdig forhold. Grunnloven skiller ikke mellom disse ulike formene for ytringer (Sivilombudsmannen, 19. april 2013 (sak 2012/1031)). Under ser vi nærmere på forståelsen av og erfaringer med kritikkverdige forhold og varslingsplikt.

3.1 Kritikkverdige forhold

Brudd på lover og regler og brudd på hva som er en alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt, er en slags standarddefinisjon på et kritikkverdig forhold. Problemet er at hva som er illegitimt eller umoralsk, kan variere mellom sektorer, bransjer og arbeidsplasser.

I våre undersøkelser blir de ansatte spurt om de har opplevd kritikkverdige forhold definert som uetiske og/eller ulovlige hendelser som burde ha vært stoppet. De som svarer at de har erfart noe slikt, blir så bedt om å krysse av på en liste med en rekke konkrete forhold (se avsnitt 1.3). Fordi problemstillingene og oppfatningene varierer, er det viktig å gjennomføre diskusjoner om hva som kan være et kritikkverdig forhold på den enkelte arbeidsplass.

Figur 3.1 Har du vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold? Det vil si uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser på arbeidsplassen din? Prosent. N = 3942.



Det er fire av ti ansatte som mener at dette aldri har vært diskutert på arbeidsplassen. Det er flere ledere, tillitsvalgte og verneombud som svarer at de enten selv har vært med på denne type diskusjoner, eller vet at andre har vært det, henholdsvis 63 prosent av lederne og 68 prosent av tillitsvalgte/verneombud. Vi finner også at arbeidstakere i offentlig sektor (58 prosent) i større grad selv har vært med på denne type diskusjoner, eller har kolleger som har vært det, enn hva ansatte i privat sektor svarer (50 prosent).

Varslingsplikt

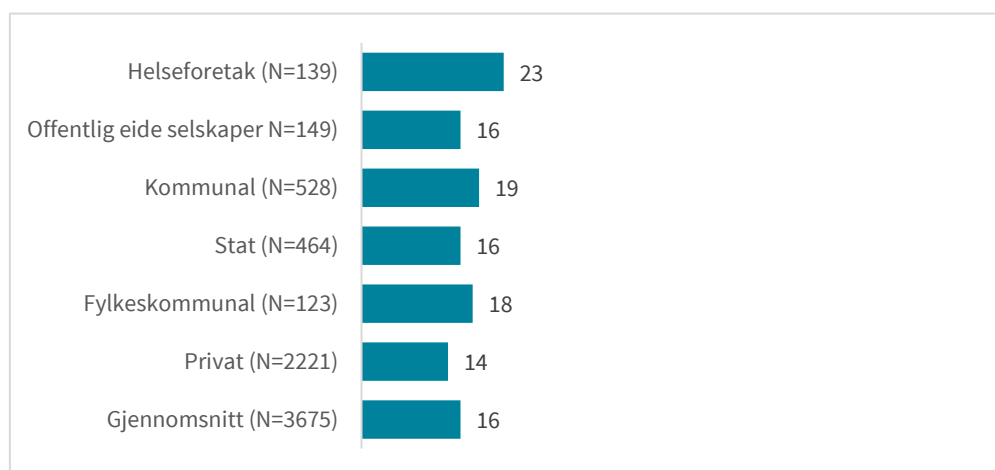
Ifølge arbeidsmiljøloven har arbeidstakerne medvirkningsplikt for å skape et godt arbeidsmiljø. For det første skal man underrette ved feil eller mangler som kan medføre fare for liv og helse, og for det andre har man plikt til å si ifra om trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen (§ 2-3 (2)). Arbeidsgiver og/eller verneombud skal underrettes om slike forhold. Denneplikten virker å være kjent blant arbeidstakerne. 73 prosent kjenner godt til varslingsplikten ved fare for liv og helse, og ytterligere 22 prosent er delvis kjent med denne bestemmelsen. Kun 5 prosent svarer at de ikke kjenner til bestemmelsen. Når det gjelder trakassering og diskriminering, svarer 55 prosent at de er godt kjent med varslingsplikten, mens ytterligere 33 prosent svarer at de var delvis kjent med dette. 12 prosent svarer «nei».

Erfarte kritikkverdige forhold

Siden 2010 har vi stilt arbeidstakere spørsmål om de i løpet av de siste 12 månedene har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde vært stoppet. I 2018 svarer 16 prosent bekreftende på dette, 79 prosent svarer «nei», og 5 prosent svarer «vet ikke». Andelen som har opplevd kritikkverdige forhold, er på samme nivå som i 2016.

I figur 3.2 har vi delt inn utvalget etter hvem som er ansatt i helseforetak, offentlig eide selskaper, kommuner, fylkeskommuner, stat og privat sektor.

Figur 3.2 Andelen ansatte som har erfart kritikkverdige forhold fordelt på sektor. Prosent.



Forskjellene mellom arbeidstakere i privat sektor og arbeidstakere i kommuner og helseforetak er statistisk signifikante. 14 prosent av ansatte i privat sektor har erfart kritikkverdige forhold, mens den tilsvarende andelen i helseforetakene er 23 prosent. Blant kommuneansatte er andelen 19 prosent.

Flere av arbeidstakerne har avdekket mer enn ett kritikkverdige forhold. I tabell 3.1 tar vi utgangspunkt i de 16 prosentene av arbeidstakerne (631 stykker) som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og ser hvilke typer forhold det er snakk om.

Tabell 3.1 Ansatte som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold som burde være stoppet, i løpet av de siste 12 månedene. Flere svar mulig. Prosent. N = 631.

Kritikkverdige forhold	2018 Prosent
Forhold som kan medføre fare for liv og helse	19
Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn	6
Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn / seksuelle legning	6
Seksuell trakassering	6
Annen mobbing/trakassering av kolleger	32
Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	49
Bruk av rusmidler på jobb	4
Behandling av kunder/brukere som strider mot gjeldende lovverk	8
Vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere	2
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten/produktet	18
Brudd på lovpålagt taushetsplikt	10
Brudd på etiske retningslinjer	18
Korrupsjon	2
Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter	5
Svart arbeid / skatteunndragelse	2
Sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)	9
Bruk av ulovlige kjemikalier / ulovlig utslipp av miljøgifter	2
Annet	18
Total andel som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold	16

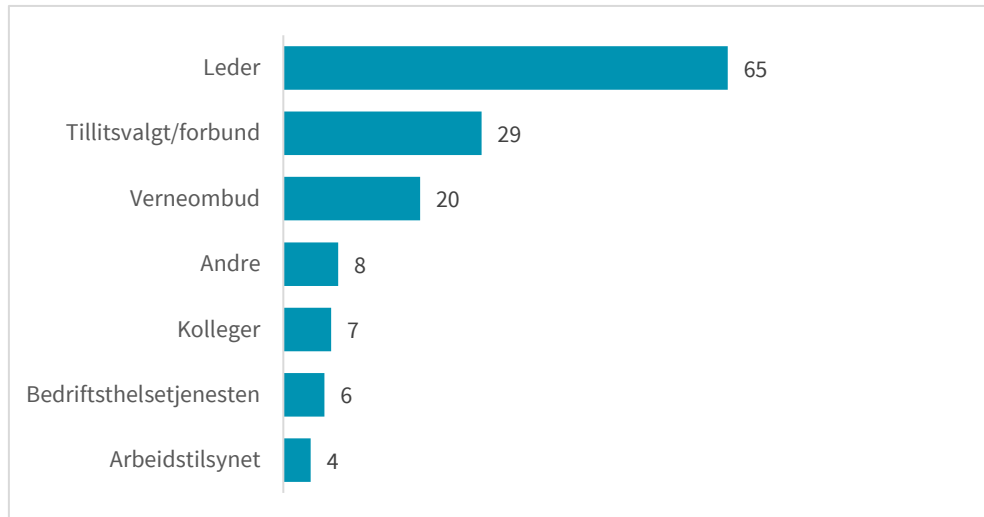
«Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet», «annen mobbing/trakassering» og «forhold som kan medføre fare for liv og helse» er de hyppigst erfarte kritikkverdige forholdene. I den andre enden av skalaen finner vi «korrupsjon» og «svart arbeid / skatteunndragelse», «bruk av alvorlige kjemikalier / ulovlig utslipp av miljøgifter» og «vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere». Under «annet», som så mange som 18 prosent har svart, er det et bredt spekter av forhold, for eksempel arbeidstid og manglende kompensasjon for overtid og vanskelig forhold til kunder eller brukere.

Sammenliknet med 2010 (Trygstad 2010) er det i 2018 et kraftig fall i andelen som svarer at de har vært i befattning med kritikkverdige forhold. Vi mangler gode forklaringer på dette. En delforklaring kan være at begrepene kritikkverdige forhold og varsling har blitt bedre kjent, og at det har blitt større bevissthet om at det kreves en viss alvorlighetsgrad for å definere noe som et «kritikkverdige forhold».

Råd og veiledning

De som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold de siste 12 månedene, har fått spørsmål om de kontaktet noen for veiledning. 43 prosent har svart «ja», 44 prosent har svart «nei», 12 prosent visste ikke om muligheten, og 1 prosent har svart at de ikke vet. De som tok kontakt med noen for veiledning, har fått spørsmål om hvem de henvendte seg til:

Figur 3.3 Hvem man søkte veiledning hos. Flere svar mulig. Prosent. N = 631.



Majoriteten har søkt veiledning hos en leder, etterfulgt av tillitsvalgt/forbund eller verneombud. I den andre enden av skalaen finner vi Arbeidstilsynet. Det er også interessant at så få har henvendt seg til kolleger for veiledning.

3.2 Varslingsaktivitet

Det neste spørsmålet er hva arbeidstakerne som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold, gjør med det. Varsler de – om hva og til hvem? Det er om lag halvparten – 52 prosent – som har varslet om det kritikkverdige forholdet. Det er på linje med det vi har funnet i tidligere undersøkelser som er rettet mot hele arbeidslivet.

Arbeidstakere som har tatt kontakt for veiledning når de har observert kritikkverdige forhold, har større tilbøyelighet til å varsle enn andre. Offentlig ansatte har mindre tilbøyelighet til å varsle enn arbeidstakere i privat sektor.

De som varslet, fikk oppfølgingsspørsmål om hvilket forhold de varslet om siste gang. Dette er gjengitt i tabell 3.2.

«Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet», er det forholdet som flest har varslet om (23 prosent). Deretter kommer varsler om mobbing og trakassering (15 prosent) og forhold som kan medføre fare for liv og helse (13 prosent).

Tabell 3.2 Hva gjaldt det siste kritikkverdige forholdet det ble varslet om? Prosent. N = 300.

Siste saken det ble varslet om siste 12 måneder	2018 Prosent
Forhold som kan medføre fare for liv og helse	13
Trakassering på bakgrunn av kollegers etnisitet/livssyn	1
Trakassering på bakgrunn av kollegers kjønn / seksuelle legning	2
Seksuell trakassering	2
Annen mobbing/trakassering av kolleger	15
Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	23
Bruk av rusmidler på jobb	3
Behandling av kunder/brukere som strider mot gjeldende lovverk	3
Vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere	1
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil ved tjenesten/produktet	9
Brudd på lovpålagt taushetsplikt	2
Brudd på etiske retningslinjer	9
Korrupsjon	0
Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter	2
Svart arbeid / skatteunndragelse	0
Sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)	2
Bruk av ulovlige kjemikalier / ulovlig utslipp av miljøgifter	0
Annet	9
Ikke svart / vet ikke	4
Totalt	100

Hvem varsles det til?

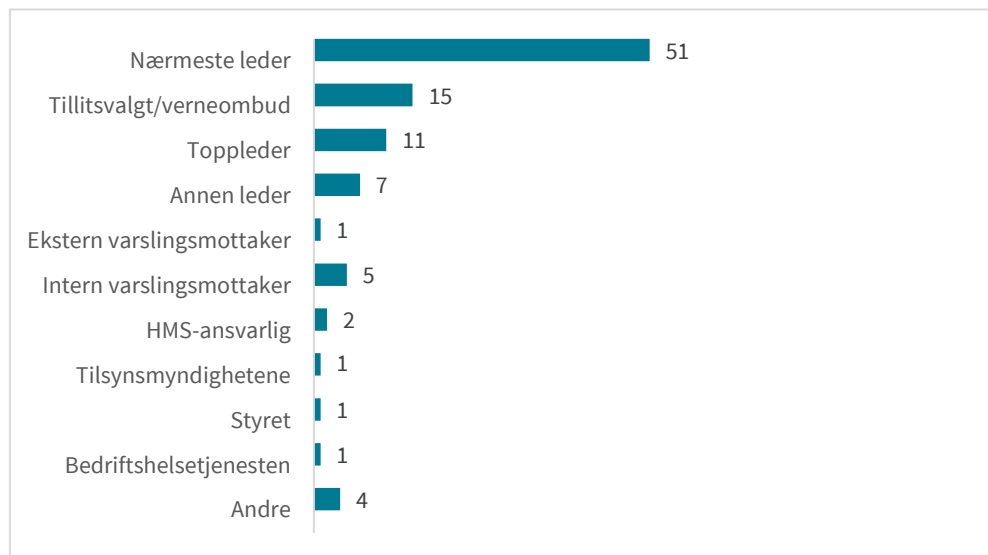
Arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser krever at man varsler «forsvarlig». For det første må man ha et forsvarlig grunnlag for saken som tas opp. Det vil si at man er aktsom og i god tro om at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006)). Bestemmelsen er knyttet til hva arbeidstakeren hadde rimelig grunn til å tro ut fra sin posisjon og kompetanse på det tidspunktet varslingen skjedde. At det varsles internt før saken eventuelt bringes videre til offentligheten, er også med i vurderingen. Det er alltid forsvarlig å varsle til nærmeste leder eller andre overordnede samt til tillitsvalgte eller verneombud. Å varsle til offentlige myndigheter er også alltid forsvarlig. Bevisbyrden for at varslingen eventuelt ikke er forsvarlig, ligger hos arbeidsgiver (aml § 2 A-1).

Norske arbeidstakere varsler i linja. Over halvparten varsler først til nærmeste leder, og ytterligere 18 prosent varsler til toppleder/topplederen eller annen leder. 15 prosent varsler til tillitsvalgt eller verneombud.

Det er ingen som har varslet media først. Det er også svært små andeler som varsler til intern eller ekstern varslingsmottaker, HMS-ansvarlig, styret eller bedriftshelse-

tjenesten. Dette må selvsagt ses i sammenheng med at ikke alle arbeider i en virksomhet der disse organene er etablert, eller at det er inngått avtale med en bedriftshelsetjeneste. Kun 1 prosent har varslet til tilsynsmyndighetene først.

Figur 3.4 Hvem varslet du/dere først? 2018. Prosent. N = 300.

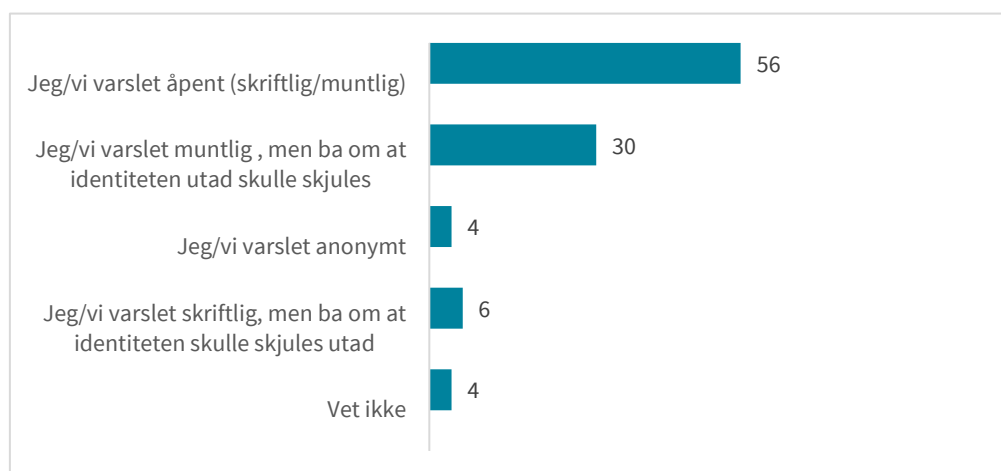


Arbeidstakerne som har varslet, fikk spørsmål om de varslet om det samme forholdet flere ganger. Samlet svarer 42 prosent at de har varslet flere ganger til samme instans (29 prosent) eller varslet flere ganger til ulike instanser (13 prosent).

Åpen eller anonym varsling?

Flertallet av varslerne er åpne med sine varslinger, enten skriftlig eller muntlig. Et anonymt varsel kan bli problematisk når saken skal behandles, for eksempel for å sikre at begge sider av en sak belyses på en best mulig måte. Det blir også umulig å gi tilbakemeldinger til varsleren om hvordan saken behandles. Det er mer vanlig at varsleren ber om at identiteten utad forblir skjult, det som kan omtales som konfidensiell varsling.

Figur 3.5 Hvordan ble det siste varselet fremmet? 2018. Prosent. N = 300.



Blant dem som har bedt om at identiteten skulle være skjult, eller har varslet anonymt, ble det stilt et oppfølgingsspørsmål om identiteten forble skjult gjennom prosessen. Det er kun 7 prosent som svarer at de ble ufrivillig identifisert. Hele 22 prosent er usikre, noe som også kan skyldes at saken ikke er avsluttet ennå.

3.3 Hvem var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet?

Arbeidstakerne fikk spørsmål om hvem som var ansvarlig/hovedansvarlig for det siste forholdet de varslet om. Det er lederne som troner øverst på lista som ansvarlige.

Tabell 3.3 Hvem var ansvarlig/hovedansvarlig for det siste kritikkverdige forholdet? Prosent. N = 300.

	2018 Prosent
Nærmeste leder / annen leder	49
Kolleger	21
Topplederen/styret	19
Andre	4

3.4 Hvorfor varsler man ikke?

Det er nesten halvparten av dem som har vært vitne til, avdekket eller opplevd et kritikkverdig forhold, som lar være å varsle om det. Den viktigste grunnen er frykt for konsekvensene.

Figur 3.6 Hvorfor man unnlater å varsle. 2018. Flere svar mulig. Prosent. N = 301.



Det er noen forhold som påvirker varslingsaktiviteten. Det er høyere sannsynlighet for at man varsler dersom⁷

- man jobber i privat sektor,
- man jobber i virksomheter/arbeidsplasser med mange ansatte,
- man har tatt kontakt med noen for veiledning.

3.5 Oppsummering

- Fire av ti har aldri diskutert hva som er et kritikkverdige forhold, men varslingsplikten ved fare for liv og helse og trakassering og diskriminering er godt kjent.
- 16 prosent har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde ha vært stoppet, og drøyt fem av ti varsler om dette. Den viktigste grunnen til å la være å varsle er frykt for konsekvensene.
- Nesten sju av ti svarer at en leder var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet.
- «Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet» er det forholdet som flest har varslet om.

⁷ Se vedlegg 2 for analyser: www.fao.no/images/pub/2019/20711-vedlegg2.pdf.

4 Hva skjer med saken og varsleren?

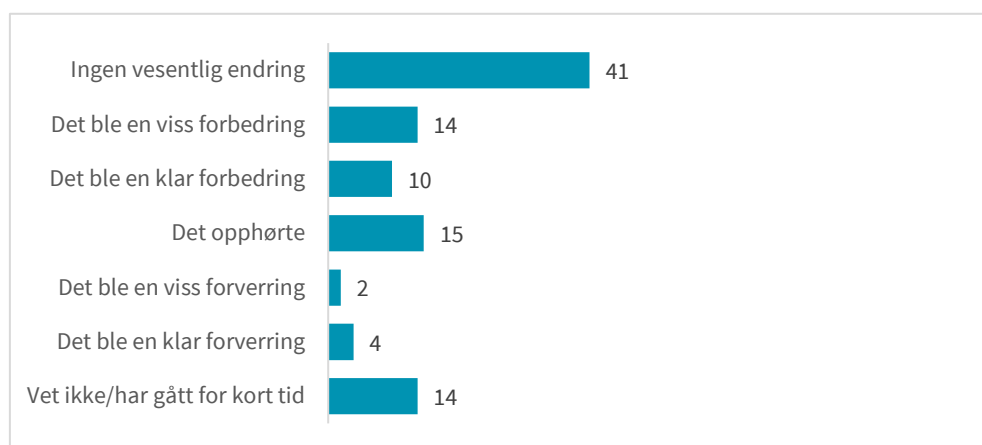
Dersom det avdekkes kritikkverdige forhold i en virksomhet, vil man i utgangspunktet tro at ledelsen er interessert i å ha et system for å håndtere saken og rette opp eventuelle feil.

Feil og systemsvikt er noe som skjer i alle virksomheter. Spørsmålet er om slike forhold tas på alvor, og om det settes inn tiltak for å rette dem opp. I dette kapitlet ser vi også nærmere på hva slags reaksjoner arbeidstakere som varsler, blir møtt med.

4.1 Hjelper det å varsle?

De arbeidstakerne som har sagt at de har varslet, har fått spørsmål om det kritikkverdige forholdet ble endret.

Figur 4.1 Da du/dere varslet siste gang, ble det kritikkverdige forholdet endret? 2018. Prosent. N = 300.



«Ingen vesentlig endring» er det som de fleste varslerne har svart, mens fire av ti svarer at det hjelper å varsle. Sammenliknet med funn fra 2010 har varslingseffektiviteten (altså om det hjelper å varsle) blitt redusert. Ved nærmere analyser viser det seg at noen forhold bidrar til å øke varslingseffektiviteten:⁸

- at man har søkt veiledning i forkant av varslingen
- at man er tillitsvalgt
- at man har lederansvar

⁸ Se vedlegg 2 for regresjonsanalyse.

Det er også noen forhold som påvirker varslingseffektiviteten på en negativ måte:⁹

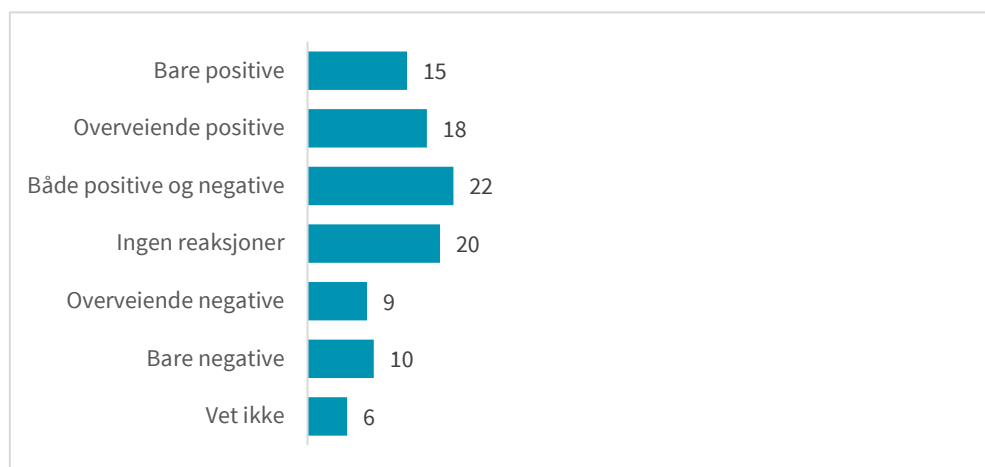
- at man må varsle flere ganger
- at den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet har en høy posisjon
- at man varsler om psykososiale forhold

4.2 Konsekvenser for arbeidstakere som varsler

Norske undersøkelser fra det siste tiåret viser at andelen varslere som blir sanksjonert, varierer mellom 12 og 25 prosent. Gjengjeldelse omfatter både formelle og uformelle sanksjoner og kan foregå både åpent og skjult (Trygstad 2017). Arbeidsmiljøloven forbyr gjengjeldelse som følge av varsling. I praksis kan det imidlertid være vanskelig å påvise at en reaksjon eller handling overfor en arbeidstaker er knyttet til varslingen. I tråd med gjeldende lov er det ved tvil arbeidsgiver som har bevisbyrden for at gjengjeldelse *ikke* har funnet sted.

At noen tør å si fra om et kritikkverdige forhold, kan også føre til positive reaksjoner.

Figur 4.2 Hvilke reaksjoner fikk du/dere da dere varslet (siste gang)? Prosent. N = 300.

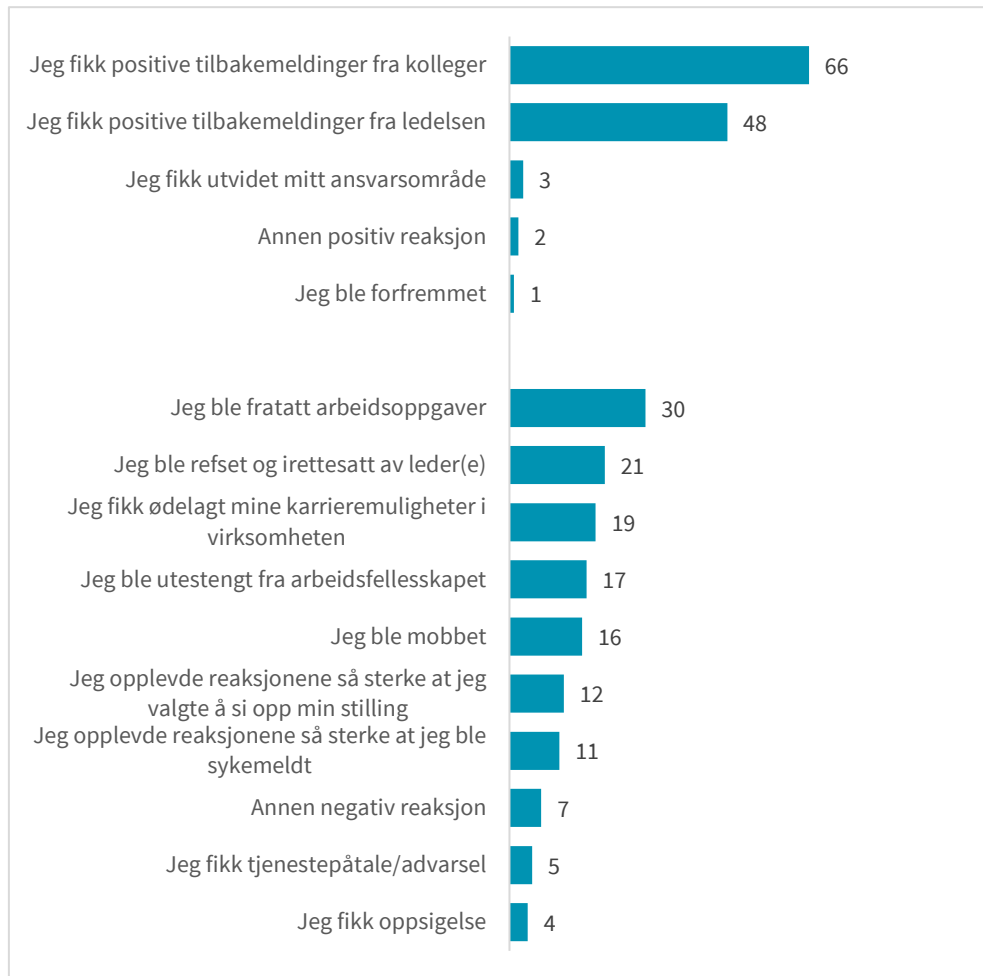


Svarfordelingen viser at totalt 19 prosent fikk negative reaksjoner/sanksjoner (overveiende negative / bare negative). I 2010 var andelen på 12 prosent. Totalt er det 33 prosent som har mottatt positive reaksjoner (bare/overveiende positive reaksjoner) etter at de hadde varslet siste gang. I figur 4.3 ser vi hvilken type positive og negative reaksjoner arbeidstakerne mottok etter å ha varslet.

Av dem som mottok positive reaksjoner, er det flest som har fått positive tilbakemeldinger fra kolleger, mens i underkant av halvparten fikk positive reaksjoner fra ledelsen. Det er ingen i utvalget som har mottatt økonomiske påskjønnelser eller fått lønnsopprykk, og kun 1 prosent (to personer) ble forfremmet som følge av varslingen.

⁹ Se vedlegg 2 for regresjonsanalyse.

Figur 4.3 Positive (N = 187) og negative (N = 133) reaksjoner som konsekvens av siste varsel. Flere svar mulig. Prosent.



Sett under ett er mange av sanksjonene rettet mot arbeidstakere som varsler om saker av alvorlig karakter. Det er også 8 prosent som svarer «annet». Eksempler på svar:

«Jeg ble beskyldt for å komme med udokumenterte og til dels alvorlige anklager/påstander»
 «Jeg får dårlig lønn i forhold til andre medarbeidere.»
 «Jeg fikk avskjed på dagen, helt i strid med arbeidsmiljøloven sitt regelverk, og har nå ordnet med advokat for å drive saken videre»

Negativ effekt – det vil si økning i sjansene for negative reaksjoner – er til stede når¹⁰

- den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet befinner seg høyt oppe hierarkiet (har også en negativ effekt på varslingseffektivitet),
- det har vært gjentatte varsler om samme sak,
- det gjelder varsling av psykososiale og brukerrelaterte forhold,

¹⁰ Se vedlegg 2 for regresjonsanalyse.

- det er fravær av varslingsrutiner,
- varsleren har høy utdanning.

En forklaring på at psykososiale forhold øker sjansene for sanksjoner, er at sakene er mindre faktabelagte (Skivenes & Trygstad 2010). Det at utdanning ser ut til å påvirke, kan forklares med at høyt utdannede arbeidstakere trolig sitter nærmere der viktige beslutninger fattes. Varsler om denne type forhold kan trolig oppfattes som særlig truende for de ansvarlige.

4.3 Reaksjoner mot den ansvarlige for det kritikkverdige

I de fleste saker er det ledere som er ansvarlige for kritikkverdige forhold. Sakene kan ha ulik alvorlighetsgrad, og varslerne ble derfor spurt om reaksjonen mot de ansvarlige stod i forhold til hvor alvorlig saken var.

Svarene fordeler seg slik:

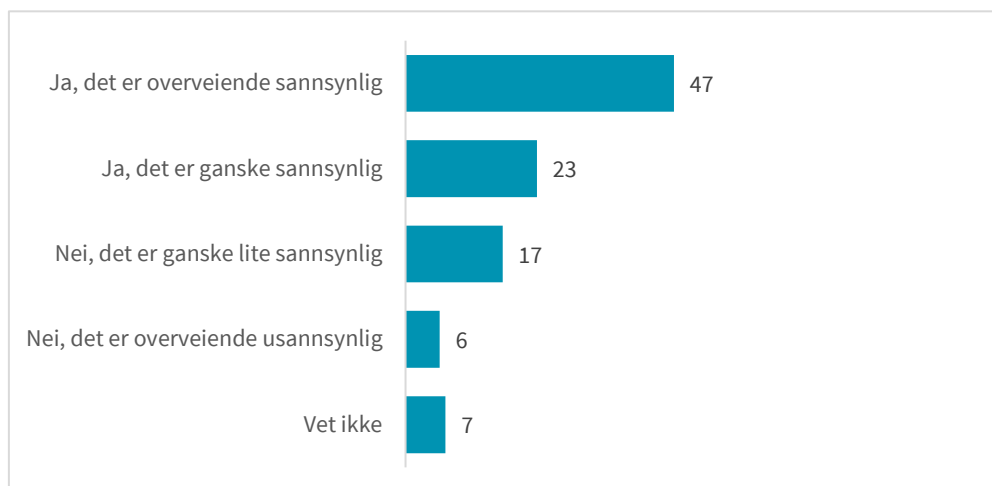
- 18 prosent svarer «i stor grad»
- 15 prosent svarer «i noen grad»
- 10 prosent svarer «verken – eller»
- 20 prosent svarer «i liten grad»
- 22 prosent svarer «ikke i det hele tatt»
- 15 prosent svarer «vet ikke»

4.4 Varsle igjen?

Hva ville skjedd dersom arbeidstakeren kom i en tilsvarende situasjon på nytt?

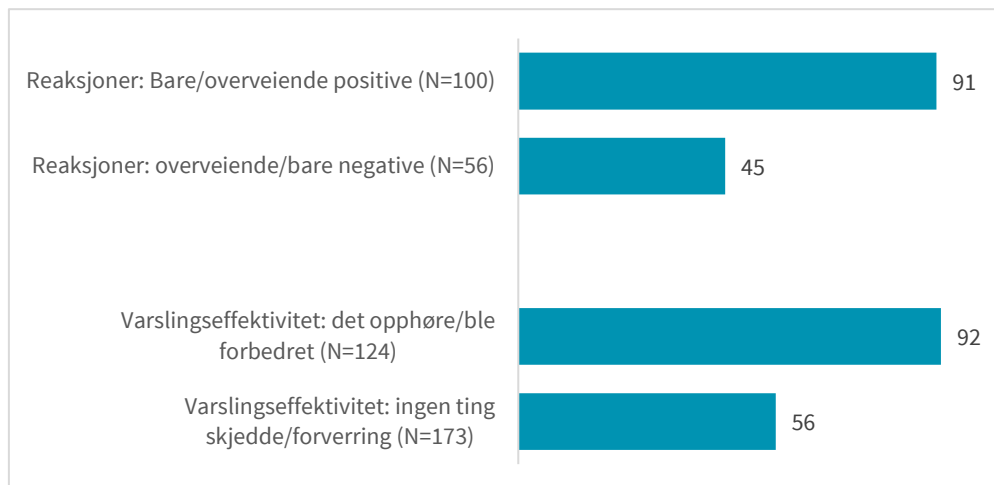
Fram til 2016 viste undersøkelser at mellom 80 og 85 prosent av varslerne svarte at det er overveiende eller ganske sannsynlig at de ville varsle igjen (Matthiesen et al. 2008; Trygstad 2010; Trygstad & Ødegård 2014). I 2018 har denne andelen blitt redusert til sju av ti (se figur 4.4).

Figur 4.4 På bakgrunn av din varslingserfaring, ville du ha varslet igjen? Prosent. N = 300.



De som har blitt sanksjonert i varslerprosessen, er mer tilbøyelige til å svare at det er lite sannsynlig at de vil varsle igjen (se figur 4.5). Det samme gjelder dem som opplever at det er liten hjelp i å varsle. Sanksjoner og uteblitte effekter har en taushetsfremmende virkning.

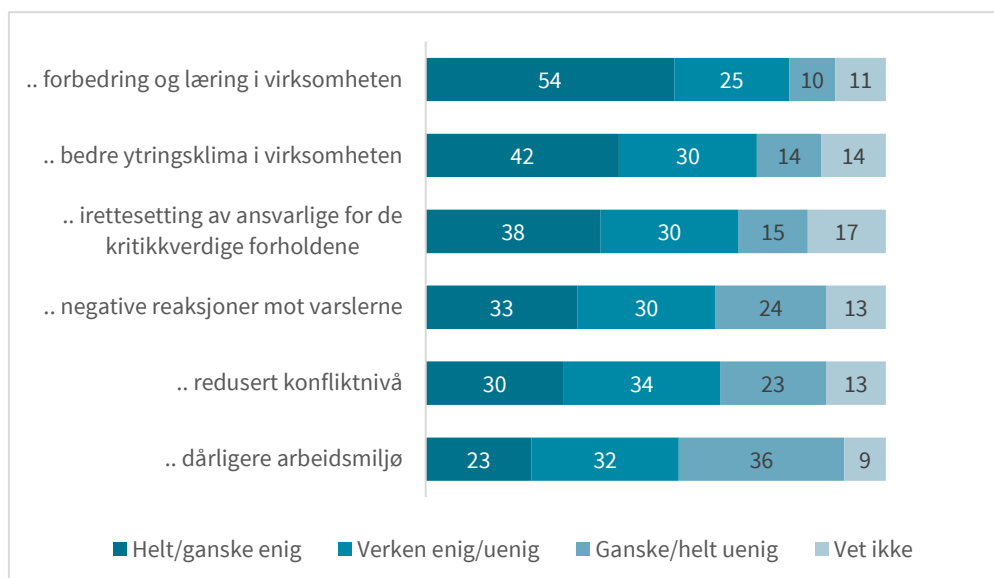
Figur 4.5 Tilbøyeligheten til å varsle igjen etter hva slags reaksjoner de mottok siste gang, og om det hjalp å varsle (varslingseffektivitet). Prosent.



4.5 Effekter av varsling

For å teste mye av det som er sagt og skrevet om varsling gjennom årene, ba vi arbeidstakerne si seg enige eller uenige i noen påstander om hva slags konsekvenser varsling kan få.

Figur 4.6 Hvor enig eller uenig er du i de følgende beskrivelsene av mulige konsekvenser av varsling. Varslersaker fører til ... Prosent. N = 3955.



Over halvparten av arbeidstakerne er helt eller ganske enige i at varslersaker fører til forbedring og læring i virksomheten. Det er også en ganske stor andel (42 prosent) som svarer at varslersaker bedrer ytringsklimaet på arbeidsplassen. Nederst på lista er påstanden om at varslersaker fører til dårligere arbeidsmiljø. Kun 23 prosent sier seg enige i dette.

Som vist i figur 4.6, er det store andeler som svarer «verken enig eller uenig». Ved å legge til «vet ikke»-andelen kryper den på mange av påstandene opp mot 50 prosent. Det er trolig et utslag av at mange ikke har erfaring med varslersaker og/eller ikke har gjort seg opp en mening om temaet.

4.6 Oppsummering

- Fire av ti opplever at det hjalp å varsle. De som har varslet flere ganger, som oppgir at den ansvarlige har en høy posisjon, og som varsler om psykososiale forhold, svarer i større grad at det *ikke* hjalp.
- 19 prosent har opplevd å få negative reaksjoner/sanksjoner som følge av varslingen. Å bli fratatt arbeidsoppgaver og irettesettelse av leder er de hyppigste. Én av fem svarer at karrieremulighetene ble ødelagt. 33 prosent av varslerne opplevde å få positive reaksjoner.
- Flertallet av varslerne mener at reaksjonen overfor den ansvarlige ikke står i forhold til alvorlighetsgraden av det kritikkverdige forholdet.
- Sju av ti svarer at de ville ha varslet igjen. De som har fått negative reaksjoner/sanksjoner, er mindre tilbøyelige til å ville varsle igjen.

5 Håndtering

Hva som skjer med arbeidstakeren som varsler, og det kritikkverdige forholdet det varsles om, er avhengig av hvordan budskapet og budbringeren blir håndtert av mottakeren. Varslingsmottakerne må som regel også forholde seg til den eller dem som utpekes som ansvarlige for det kritikkverdige forholdet.

Det er ledere med formelt personalansvar, tillitsvalgte og verneombud som har svart på spørsmål om mottak.

5.1 Mottak og behandling

Ledere, tillitsvalgte og verneombud fikk spørsmål om de hadde mottatt varsel om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen i løpet av de siste 12 månedene.¹¹ 17 prosent svarer bekreftende på dette, jevnt fordelt mellom ledere og tillitsvalgte/verneombud.

De som hadde mottatt og håndtert denne type saker, fikk en rekke oppfølgings-spørsmål. Det ble spurt om varselet var *fremmet* i tråd med virksomhetens varslingsrutiner (bare stilt til dem som svarte at de hadde rutiner). Her var det 67 prosent som svarte «ja». Mottakerne fikk videre spørsmål om varselet ble *håndtert* i tråd med varslingsrutinene. Her var det hele 79 prosent som svarte «ja».¹²

Det viser seg at rundt åtte av ti varslingsmottakere deler varslerens bekymring i saken.

Spørsmålet er så hva mottakerne gjorde med saken som gjaldt det siste varselet. Svarene fordeler seg på følgende måte:

- 72 prosent svarer «jeg håndterte saken»
- 11 prosent svarer «jeg avventet og lot saken bero»
- 10 prosent svarer «jeg sendte saken videre til tilsynsmyndighetene»
- 13 prosent svarer «annet»
- 1 prosent svarer «vet ikke»

Ett av alternativene på dette spørsmålet var «jeg lekket saken til media». Ingen av dem som har mottatt varsel, oppgir dette som alternativ.

Arbeidsgiver skal holde identiteten til varsleren og den eller dem det er varslet om, konfidensiell under prosessen. Unntaket er selvsagt når arbeidstakerne selv ønsker å stå åpent fram. Identiteten til varsleren og opplysninger i saken skal ikke være kjent for flere enn strengt nødvendig (Arbeidstilsynet)¹³. Den det er varslet om, har også rett til å gi sin versjon av saken. Håndteringen bør i tillegg foretas av noen som ikke har interesser i saken – såkalt habil saksbehandling. Det sikrer tilliten til at undersø-

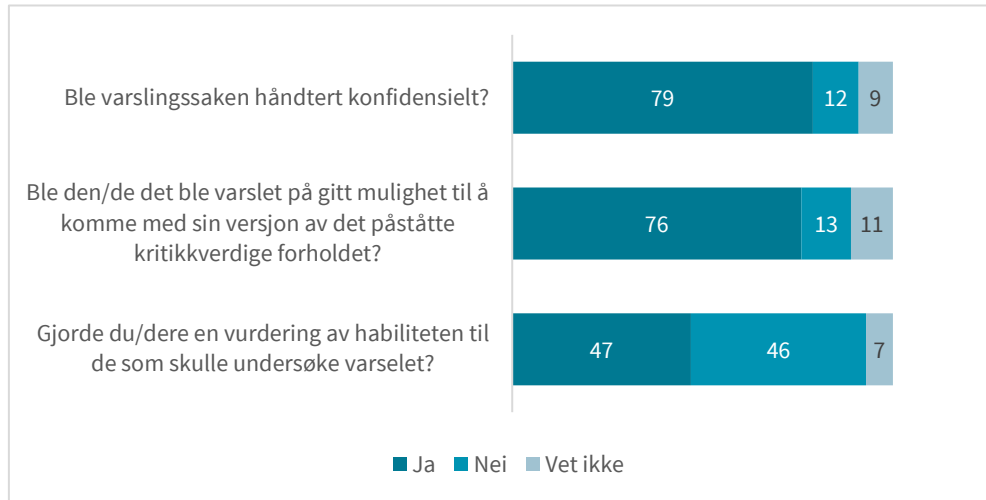
¹¹ Mottakerne fikk samme definisjon på kritikkverdige forhold som de andre arbeidstakerne: «uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksiser som burde være stoppet».

¹² Etter lovendringen i 2017 er det pålagt at varslingsrutinene inneholder framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging var sleser.

¹³ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/handtering-av-varsling/>

kelsen og håndteringen av varselet er upartisk (ibid.). Ledere, tillitsvalgte og verneombud som har erfaring med å motta varsler, fikk spørsmål om hvordan saken ble håndtert.

Figur 5.1 Svar på spørsmål om konfidensialitet, imøtegåelse og habilitet. Prosent. N = 182.



Majoriteten av varslingsmottakerne mener at sakene behandles på en ordentlig måte, både når det gjelder konfidensialitet og mulighet for den/dem det ble varslet om, til å komme med sin versjon av saken. På spørsmål om vurdering av habiliteten til dem som skulle undersøke varselet, er svarene delt i to på ja- og nei-siden. Vi mangler gode forklaringer på hvorfor. At nesten halvparten svarer «nei», kan skyldes at varslingsmottakerne enten ikke anser spørsmål om habilitet som relevant, eller at de ikke er bevisste på at dette kan være en problemstilling. Varslingsrutiner ser ut til å ha betydning for håndteringen og særlig i spørsmålet om habilitet. De som svarer at de ikke har rutiner, eller ikke vet om dette er etablert, svarer i klart mindre grad at det ble gjort noen vurdering av habiliteten til den eller dem som undersøkte varselet (22 prosent), enn de som har rutiner (53 prosent). Dette underbygger nok en gang at varslingsrutiner har betydning.

Tillitsvalgte/verneombud svarer «vet ikke» i signifikant større grad enn ledere på de tre spørsmålene. Dette kan bety at tillitsvalgte og verneombud i mindre grad er involvert i selve håndteringen av sakene.

Ble det undersøkt om varslerne ble utsatt for sanksjoner?

Er de som mottar varsler, bevisste den risikoen som arbeidstakere tar når de varsler? Vi spurte om varslingsmottakerne under eller etter prosessen undersøkte om arbeidstakeren som varslet, ble utsatt for sanksjoner:

- 13 prosent undersøkte om varslerne var utsatt for sanksjoner under varslerprosessen
- 12 prosent undersøkte etterpå
- 34 prosent undersøkte både under og i etterkant av varslerprosessen
- 41 prosent undersøkte ikke / svarer «vet ikke»¹⁴

¹⁴ Vi regner med at de som svarer «vet ikke» på dette spørsmålet, ikke har undersøkt, og derfor er disse slått sammen med dem som faktisk svarer at de ikke har undersøkt.

Det er grunn til å feste seg ved at rundt fire av ti av dem som har mottatt varsler, *ikke* undersøkte om budbringeren ble utsatt for sanksjoner. Det er ingen forskjeller i svarene fra ledere og tillitsvalgte/verneombud.

Hva skjedde med den ansvarlige for det kritikkverdige forholdet?

Varsling berører flere ulike aktører, i første rekke varslerne, mottakerne og de ansvarlige for kritikkverdige forhold. Det har gjennom årene vært mindre oppmerksomhet rundt den sistnevnte gruppen – altså de ansvarlige for ett eller flere kritikkverdige forhold.

Varslingsmottakerne fikk spørsmål om hva som skjedde med den eller de ansvarlige for det kritikkverdige forholdet. Det meldes om alvorlige reaksjoner, som at 7 prosent svarer at den utpekte fikk oppsigelse.

Figur 5.2 Hva skjedde med den eller dem som var utpekt som ansvarlige for det kritikkverdige forholdet? Prosent. N = 184.



I halvparten av sakene har ikke varselet fått noen konsekvenser for den/de ansvarlige, av ulike grunner. I 20 prosent av tilfellene ble det funnet at varslingen enten berodde på en misforståelse, eller at man gjennom saksbehandlingen fant ut at forholdet ikke var kritikkverdig. 14 prosent svarer at varselet er så ferskt at det ikke har fått konsekvenser ennå. Hvis man skal peke ut en situasjon som absolutt bør unngås, så er det at ingenting skjedde fordi saken ble håndtert for dårlig. Det er 16 prosent av varslingsmottakerne som svarer dette. Vi ser også at det er én av ti som svarer «annet». Her er noen eksempler som viser hva dette kan være:

- «En samtale med sin leder og så selv at hun hadde trått over før samtalen fant sted»
- «Alt fortsetter som før»
- «Ansvarlig ble fjernet fra sin lederstilling»
- «Saken løst i en samtale og forholdet ute av verden, rutiner revidert og opplæring gitt»

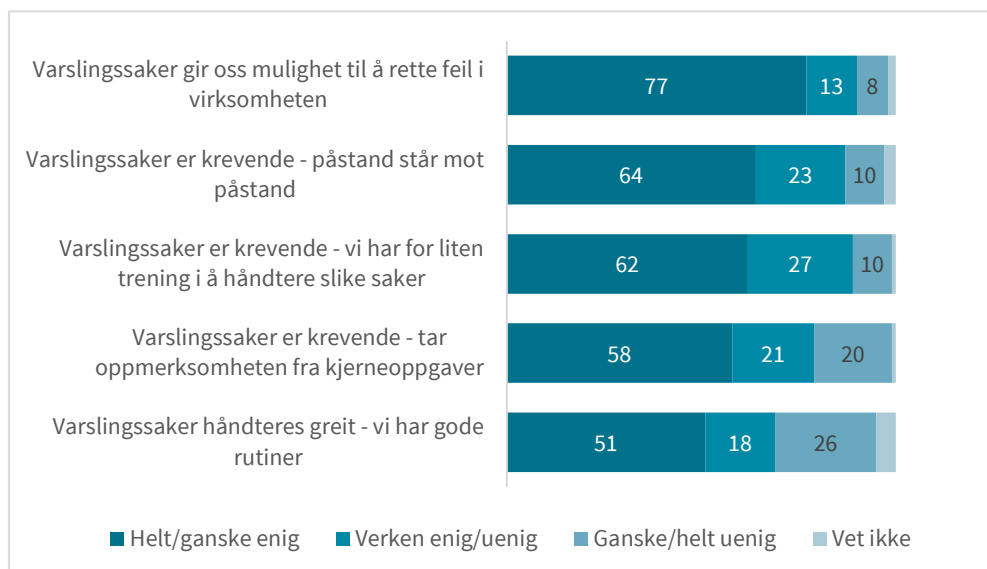
5.2 Vurdering av varslingssaker og varslerbestemmelsene

Selv om varsling ofte forbindes med enkeltpersoners «kamp» mot en overmakt, lange konflikter og dårlig arbeidsmiljø, så er verdien av varsling vesentlig større. Det kan avdekke alvorlige feil og mangler på arbeidsplassen, det kan eksempelvis hindre overgrep mot pasienter og avdekke skadelige arbeidsforhold.

Vi ba varslingsmottakerne (som hadde faktisk erfaring med varslingssaker) om å vurdere noen påstander knyttet til varsling (se figur 5.3). Vi finner at nesten åtte av ti mener at varslingssaker gjør det mulig å rette opp feil i virksomheten. Et flertall erfarer også at varslingssaker er krevende, både fordi man har lite trening i håndtering, og fordi det tar oppmerksomheten fra kjerneoppgaver. Over 60 prosent mener at disse sakene er krevende fordi påstand står mot påstand. Samtidig svarer om lag halvparten at varslingssaker håndteres greit.

Det er ingen statistisk signifikante forskjeller på hvordan ledere på den ene siden og tillitsvalgte og verneombud på den andre siden vurderer disse påstandene.

Figur 5.3 Andel varslingsmottakere som sier seg enige eller i uenige i påstander knyttet til varslingssaker. Basert på dine erfaringer, hvordan vurderer du disse utsagnene? Prosent. N = 184.



Siden dette er personer som har erfaring med varslingssaker, er det interessant at det er ganske store andeler som svarer «verken enig eller uenig». Det betyr at de ikke har gjort seg opp en klar mening om hvordan disse sakene håndteres.

Potensielle varslingsmottakere (ledere, tillitsvalgte og verneombud) ble videre bedt om å ta stilling til to påstander om varslerbestemmelsene: «Varslerbestemmelsene har vært et viktig bidrag for å få fram driftskritisk informasjon i vår virksomhet» og «Varslerbestemmelsene har gjort det lettere å komme med urettmessige beskyldninger» (se figur 5.4).

Figur 5.4 Andel varslingsmottakere som sier seg enige eller uenige i påstander om varslerbestemmelsene: «[...] viktig bidrag til å få fram driftskritisk informasjon» og «[...] lettere å komme med urettmessige beskyldninger». Prosent. N = 1040.



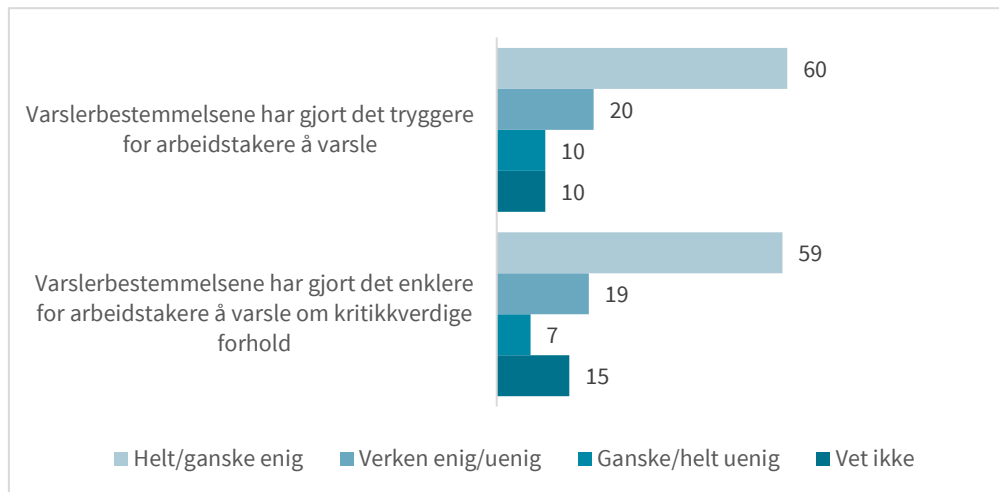
Det er nesten like mange som er helt eller ganske enige (24 prosent) og ganske/helt uenige (28 prosent) i at varslerbestemmelsene har gjort det lettere å komme med urettmessige beskyldninger. Videre er tre av ti helt eller ganske enige i at varslerbestemmelsene har vært et viktig bidrag til å få fram driftskritisk informasjon i virksomheten, mens to av ti er uenige i dette. Påstandene i figur 5.4 er krevende å vurdere, særlig hvis man ikke har førstehåndsføring med denne type saker. Dette forklarer trolig de store andelene som til sammen svarer «verken enig eller uenig» og «vet ikke» når de vurderer påstandene.

Det er ingen forskjeller i svarene som kan relateres til om man faktisk har mottatt et varsel eller ikke. Det er heller ingen forskjeller i hvordan ledere, tillitsvalgte og verneombud vurderer disse påstandene. Sektortilhørighet har heller ingen særlig innvirkning.

Vi spurte også potensielle varslingsmottakere om varslerbestemmelsene har gjort det enklere og tryggere å varsle (se figur 5.5). Den grunnleggende betingelsen er at man kjenner bestemmelsene.

Andelen som mener at varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven har gjort det tryggere og enklere å varsle, har økt noe i perioden fra 2016 til 2018. 60 prosent er helt eller ganske enige i at bestemmelsene har gjort det tryggere, en økning fra 52 prosent i 2016. 59 prosent mener at bestemmelsene har gjort det enklere å varsle, en økning fra 46 prosent i 2016. Dette gjelder både ledere, tillitsvalgte og verneombud.

Figur 5.5 Om varslerbestemmelsene har gjort det tryggere og enklere å varsle. Prosent. N = 1073.



Ledere er noe mer tilbøyelige til å svare at varslerbestemmelsene har gjort det tryggere for arbeidstakere å varsle, enn det tillitsvalgte er (64 vs. 52 prosent). Ellers kan vi identifisere en interessant variasjon knyttet til om man faktisk har mottatt varsler eller ikke. Blant dem som har mottatt varsler, er det flere som er *uenige* i at varslerbestemmelsene har gjort det tryggere å varsle, enn blant dem som ikke har hatt saker (17 vs. 8 prosent). Konkret erfaring som mottaker av varsler underbygger det vi så i kapittel 4, at det å varsle medfører en risiko for sanksjoner. Samtidig understreker dette et annet viktig poeng, at hvordan det går med en arbeidstaker som varsler, avgjøres av faktorer som formes og bestemmes av rutiner, kultur og praksis på arbeidsplassen.

5.3 Tillit til håndteringen

Samarbeid og tillit framheves ofte som viktige kjennetegn ved norsk arbeidsliv. Er det også tillit til at varslersaker håndteres på en rettferdig måte? Og hva er det eventuelt som påvirker graden av tillit? Spørsmålet som ble stilt i denne undersøkelsen, var:

«Hvor stor eller liten tillit har du til at varsler i din virksomhet håndteres på en måte som er rettferdig for de involverte?»

Svarene viser at under halvparten har tillit til at håndteringen foregår på en rettferdig måte. Kun 7 prosent svarer at de har *svært stor* tillit til håndteringen. Fordelingen er: (N = 3955)

- svært stor tillit: 7 prosent
- ganske stor tillit: 38 prosent
- verken – eller: 24 prosent
- ganske liten tillit: 11 prosent
- svært liten tillit: 6 prosent

Det viser seg at de som har minst tillit, er arbeidstakere som har observert kritikkverdige forhold. Arbeidstakere i virksomheter med varslingsrutiner svarer i større grad enn andre at de har tillit til at håndteringen foregår på en rettferdig måte.

Det er også verd å merke seg at mange svarer «verken – eller» (24 prosent). Det er trolig personer som ikke har erfaring med eller kjennskap til varslersaker.

5.4 Oppsummering

- 17 prosent av varslingsmottakere har mottatt et varsel i løpet av det siste året, og sju av ti svarer at de håndterte saken.
- Åtte av ti håndterte saken i tråd med varslingsrutinene (blant dem som har varslingsrutiner på arbeidsplassen), og majoriteten delte arbeidstakerens bekymring i saken.
- Åtte av ti svarer at saken ble håndtert konfidensielt, og at den ansvarlige fikk mulighet til å komme med sin versjon av forholdet.
- Under halvparten av varslingsmottakerne hadde vurdert habiliteten til dem som skulle behandle saken, og fire av ti unnlot å undersøke hvordan det gikk med den som hadde varslet.
- I 16 prosent av sakene ble det ingen reaksjoner overfor den ansvarlige fordi saken ble håndtert for dårlig.
- Åtte av ti varslingsmottakere mener varslings saker gir muligheter for å rette opp feil i virksomheten, mens seks av ti svarer at varslings saker er krevende fordi påstand står mot påstand. Det er omtrent samme andel som sier at slike saker er krevende fordi de tar oppmerksomheten bort fra kjerneoppgavene.
- Rundt tre av ti er enige i at varslerbestemmelsene har vært et viktig bidrag for å få fram driftskritisk informasjon i virksomheten. Kun 24 prosent svarer at varslerbestemmelsene har gjort det lettere å komme med urettmessige beskyldninger.

6 Arbeidstilsynets rolle

Arbeidstilsynet vil styrke håndteringen av varslersaker i norsk arbeidsliv, blant annet ved å utarbeide en nasjonal veileder. Det er, som tidligere omtalt, alltid forsvarlig for en arbeidstaker å varsle til offentlige myndigheter. Arbeidstilsynet er i den forbindelse en naturlig adressat for saker som handler om kritikkverdige forhold relatert til arbeidsmiljø. I tillegg er Arbeidstilsynet leder for et prosjekt mellom flere myndigheter for bedre samhandling om varsling (Arbeidstilsynet 2018).¹⁵

Samtidig har Arbeidstilsynet en særstilling som veileder, både for arbeidsgivere og arbeidstakere. Det betyr at tilsynet ikke kan være representant i en konkret sak, verken på arbeidstakers eller arbeidsgivers side. Men man kan varsle til Arbeidstilsynet og få veiledning fra dem. På tilsynets nettsider er det en egen temaside med artikler om roller, rettigheter og ansvar samt gjengivelse av varslingsregelverket.¹⁶

Arbeidstilsynet kan føre tilsyn med at regelverket knyttet til varslingsrutiner følges. Det gjelder plikten til å utarbeide varslingsrutiner, at innholdet i rutinene er i tråd med minimumskravene samt at arbeidstakerne og deres tillitsvalgte har vært involvert i utarbeidelsen av rutinene (NOU 2018: 6).

Varsling til offentlige myndigheter

Det er mulig å varsle til flere offentlige myndigheter. Har man mistanke om svart arbeid, er det for eksempel naturlig å varsle Skatteetaten eller ta kontakt med Mattilsynet dersom man mener at det foregår ulovligheter på et restaurantkjøkken.

Tre av fire arbeidstakere svarer at de er godt eller delvis kjent med arbeidsmiljølovens varslerbestemmelser. Disse arbeidstakerne ble videre spurt om de er kjent med at det alltid er forsvarlig å varsle til offentlige myndigheter. Svarene fordeler seg slik:

- 24 prosent svarer at de er godt kjent med dette
- 53 prosent svarer at de er delvis kjent med dette
- 23 prosent svarer at de ikke var kjent med dette før nå / vet ikke

Ledere, tillitsvalgte og verneombud har bedre kjennskap til dette enn andre arbeidstakere. Også sektor ser ut til å ha betydning. Arbeidstaker i offentlig sektor svarer i noe større grad at de har kjennskap, enn det ansatte i privat sektor gjør.

Kjennskapen til at det alltid er forsvarlig å varsle tilsynsmyndighetene, er altså god.

¹⁵ Disse er Datatilsynet, Finanstilsynet, Fylkesmennene, Konkurransetilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Luftfartstilsynet, Mattilsynet, Miljødirektoratet, Petroleumsstilsynet, Skattemetodisk direktoratet, Statens helsetilsyn, Statens jernbanetilsyn og Økokrim.

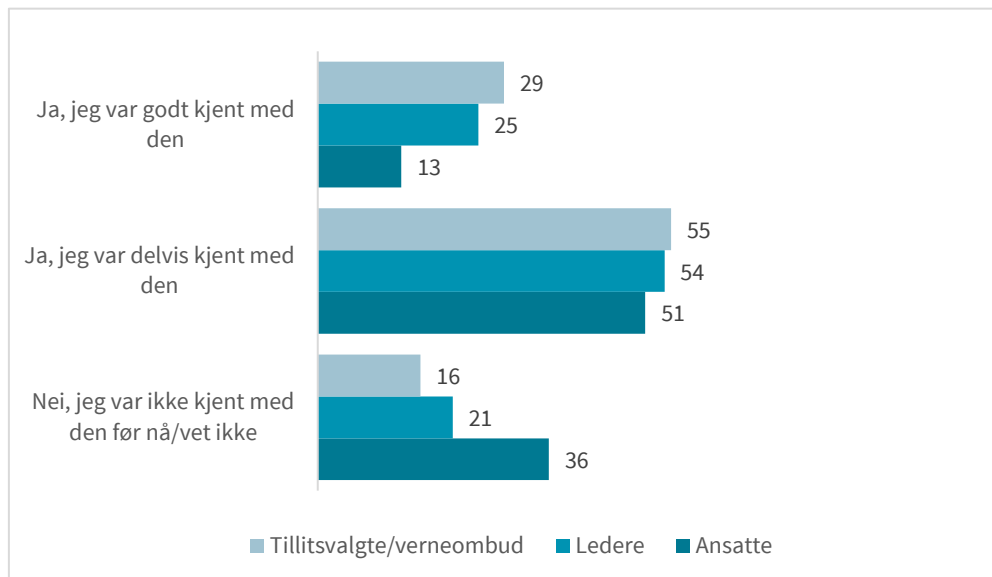
¹⁶ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/>

Kjennskap til Arbeidstilsynets rolle i varslingssaker

Som tidligere omtalt har veiledning betydning for varslingsaktiviteten. Det vil si at de som har søkt og fått veiledning, har større tilbøyelighet til å varsle enn andre. Veiledning gir økt varslingseffektivitet. Det er imidlertid svært få som har bedt om veiledning fra Arbeidstilsynet. Årsaken kan være at deres rolle er lite kjent. Det ble derfor stilt spørsmål om dette.

Arbeidstilsynet gir veiledning til arbeidstakere og arbeidsgivere om arbeidsmiljølovens varslingsregler. Du kan kontakte dem for spørsmål om gjeldende regelverk, for veiledning om varslingsrutiner eller for veiledning dersom du vurderer å melde fra om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass. Arbeidstaker kan i tillegg varsle Arbeidstilsynet om mistenkte brudd på arbeidsmiljøloven. Er du kjent med Arbeidstilsynets rolle i varslingssaker?

Figur 6.1 Kjennskap til Arbeidstilsynets rolle i varslingssaker. Prosent. N = 3932.



Svarandelen i figur 6.1 er fordelt på tillitsvalgte/verneombud, ledere og andre ansatte. Ikke overraskende er kjennskapen størst blant ledere, tillitsvalgte og verneombud. Det er likevel godt under halvparten som svarer at de er «godt kjent» med Arbeidstilsynets rolle. Blant ansatte er det kun 13 prosent som har god kjennskap. Samlet (de tre gruppene under ett) er det 15 prosent som svarer at de er godt kjent med Arbeidstilsynets rolle i varslingssaker.

6.1 Veiledning i forbindelse med varsling og utarbeidelse av varslingsrutiner

Blant arbeidstakere som har søkt veiledning – 43 prosent – har flertallet søkt råd hos en leder og om lag halvparten hos tillitsvalgte eller verneombud. Kun 4 prosent har tatt kontakt med Arbeidstilsynet for å få veiledning, noe som utgjør ni personer (se avsnitt 3.2). Ifølge Arbeidstilsynet (2018) er det i hovedsak tre temaer varslerne er opptatt av og ønsker bistand til:

- hjelp til hva man kan gjøre med eller hvor man kan gå med det påstått kritikkverdige forholdet
- hjelp til å håndtere det som oppfattes som gjengjeldelse
- generell veiledning i regelverket og hvilke krav som kan stilles til virksomheten de arbeider i

De som i vår undersøkelse hadde søkt veiledning hos Arbeidstilsynet, ble bedt om å vurdere nytteverdien av veiledningen de fikk. Seks av ni personer vurderte nytteverdien som liten eller ganske liten, mens to av ni svarer at de hadde ganske stor nytte av veiledningen. Siden antallet er såpass lite, er det ikke mulig å dra noen konklusjoner på denne bakgrunnen. Det er imidlertid fullt mulig å konkludere med at Arbeidstilsynets veiledningstjeneste er lite brukt blant arbeidstakere som vurderer å varsle eller har varslet. Det kan selvsagt være flere grunner til dette. Vi finner at kun 1 prosent av arbeidstakerne som har varslet, varslet tilsynsmyndighetene først. Det kan indikere at det er høy terskel for å bruke denne varslingskanalen, selv om det for de fleste ikke er naturlig å gå til Arbeidstilsynet først. Som vist tidligere varsler de fleste til ledelsen i virksomheten. Samtidig viser vår undersøkelse at en del varsler ikke fører til noen særlig endring i det kritikkverdige forholdet, i alle fall ikke sett fra varslersens ståsted. Om lag fire av ti svarer at det ikke hadde noen effekt å varsle, og vi har sett at det heller ikke er risikofritt å varsle. I slike tilfeller vil det være mer naturlig å ta kontakt med Arbeidstilsynet.

Ledere, tillitsvalgte og verneombud i virksomheter med varslingsrutiner ble spurt om de hadde hatt kontakt med Arbeidstilsynet for å få veiledning i utformingen av rutinene. 80 personer har hatt slik kontakt (utgjør 10 prosent av varslingsmottakerne), og av disse svarer 49 personer at de i svært stor eller ganske stor grad fikk den hjelpen de trengte. Ti personer svarer «i liten grad» eller «i ganske liten grad». Resultatene må tolkes med forsiktighet siden det er så få som har erfaring med denne type veiledning.

De som *ikke* hadde tatt kontakt med Arbeidstilsynet – 90 prosent – ble spurt om årsaken til dette. Svarfordelingen her er:

- virket ikke relevant: 65 prosent
- kjente ikke til muligheten: 15 prosent
- visste ikke hvor vi skulle henvende oss: 5 prosent
- annet: 7 prosent
- vet ikke: 11 prosent

Det at så vidt mange har svart «ikke relevant», må forstås i lys av at flere mener de selv har god nok kompetanse på dette i egen virksomhet. Det er 7 prosent som svarer «annet». Under ser vi noen av svarene/kommentarene:

«Kjenner regelverket godt - bruker Arbeidstilsynet.no som kilde for å verifisere»
 «Hadde ansatte med god kunnskap, brukte BHT»
 «Det er godt informasjonsmateriell om dette tilgjengelig»
 «Dette ble alene utført av ledelsen, de bryr seg ikke om Arbeidstilsynet. De mener det er best å ordne ting selv.»
 «Arbeidstilsynet fremstår som en god kilde til generell veiledning, gjennom innholdet på deres nettside, men er mindre brukbare ved konkrete spørsmål»

6.2 Indikatorer for å måle Arbeidstilsynets innsats

En viktig målsetting med denne undersøkelsen er at Arbeidstilsynet får kunnskap om forholdene slik de var ved årsskiftet 2018/2019, for dermed å kunne utarbeide målrettede tiltak. Hvis undersøkelsen gjentas etter noen år, vil det da være mulig å måle og vurdere endring. Det kan gi Arbeidstilsynet informasjon om hvordan situasjonen utvikler seg med hensyn til systemer for varsling og varslingsprosessenes forløp.

Tabell 6.1 Indikatorer for Arbeidstilsynets rolle i varslingssaker. Prosent.

Indikatorer	Prosent*
Kjenner ikke til varslerbestemmelsene / vet ikke	27
Har etablert varslingsrutiner	55
Tillitsvalgte, verneombud og/eller ansatte har vært med på å utarbeide rutinene	64
God kjennskap til at det er forsvarlig å varsle offentlige myndigheter	24
Andel som selv har diskutert eller vet at andre på arbeidsplassen har diskutert hvordan varslingsrutinene skal benyttes	70
God kjennskap til Arbeidstilsynets rolle i varslingssaker	17
Arbeidstakere som søker veiledning hos Arbeidstilsynet i varslersaker	4
Veiledning fra Arbeidstilsynet ved utforming av varslingsrutiner	10
Kjenner godt til at man har varslingsplikt hvis man er vitne til at ansatte utsettes for trakassering	52
Kjenner godt til at man har varslingsplikt hvis man er vitne til feil eller mangler som kan medføre fare for liv og helse	72
God nytteverdi av veiledning om varslingsrutiner	60
Andel varslingsmottakere som vurderer habiliteten til den/dem som skulle behandle saken	47
Andel varslingsmottakere som undersøker om arbeidstakeren som varsler, utsettes for sanksjoner både i, under og i etterkant av varslingen	34

*Utvalgene vil variere. På noen spørsmål er det bare potensielle varslingsmottakere (ledere, tillitsvalgte og verneombud) som er spurt.

Spørsmål om kritikkverdige forhold, hvor mange som varsler, om det hjelper å varsle, og hvilke reaksjoner arbeidstakeren møtes med, er selvfølgelig målepunkter i undersøkelser om varsling. Det samme gjelder kjennskap til lovbestemmelser og utbredelse av varslingsrutiner. Flere av spørsmålene er stilt så langt tilbake som i 2006 (se kapittel 7). På andre områder, som veiledning fra Arbeidstilsynet, er dette første gang spørsmålene stilles.

Indikatorer som det er naturlig å følge videre, er arbeidstakernes kunnskap om utbredelse av varslingsrutiner, kunnskap om varsling til offentlige myndigheter, Arbeidstilsynets rolle i varslingssaker og nytteverdien av deres veiledning og arbeidstakers kunnskap om varslingsplikt.

I tillegg til disse indikatorene vil selvsagt målene som vi presenterer i tabell 7.1, kunne brukes for å si noe om utviklingen når det gjelder varslingsaktivitet, varslings-effektivitet og reaksjoner rettet mot varsleren.

7 Avslutning

Varslingsprosesser er krevende for alle involverte parter, noe som blant annet har blitt dokumentert gjennom en rekke undersøkelser de siste årene. I tabell 7.1 har vi gjengitt hovedpunktene i utvalgsundersøkelser som har omfattet hele det norske arbeidslivet (inkludert denne siste). Den første, Levekårsundersøkelsen fra 2006, ble gjennomført før arbeidsmiljøloven fikk egne varslerbestemmelser. Her var definisjonen av kritikkverdige forhold, varslingsaktivitet, varslingseffektivitet og reaksjoner noe annerledes, men vi velger likevel å ta resultatene med i tabellen.

Vi minner om at *varslingsaktivitet* er andelen som varsler om et kritikkverdig forhold som de enten har opplevd eller observert. *Varslingseffektivitet* er andelen som mener at det hjalp å varsle (at det kritikkverdige forholdet opphørte, eller at det ble en forbedring).

Tabell 7.1 Sentrale funn fra undersøkelser gjennomført i perioden 2006–2018. Prosent.

	SSB levekår 2006	Matthiesen et al. 2008	Fafo 2010	Bjørkelo et al. 2010	Status for ytringsfriheten 2013	Fafo 2016	Fafo 2018
Varslingsaktivitet	77	55	53	12*	64	53	52
Varslingseffektivitet	-	51	50	59	52	36	39
Utsatt for sanksjoner	12	18	13	7	12	25	19
Andel som vil varsle igjen	-	81	82	-	84	71	70

* Her er andelen på 12 prosent av totalutvalget, altså alle arbeidstakere under ett, og ikke basert på dem som har erfart kritikkverdige forhold.

Når det gjelder varslingsaktivitet, er det stor stabilitet. Rundt halvparten av arbeidstakere som har erfart/observert kritikkverdige forhold, varsler om dette. Det som er bekymringsverdig, er utviklingen på de andre områdene. Både når det gjelder varslingseffektivitet, negative reaksjoner/sanksjoner og spørsmål om man ville ha varslet igjen, er det en negativ trend. Vi mangler gode forklaringer på hvorfor det er slik, men ulike forhold kan virke inn. Trolig er det en kombinasjon av flere faktorer. For det første kan det være at varslerbestemmelsene er for dårlig kjent i norske virksomheter, selv om drøye 70 prosent i 2018 svarer at de kjenner bestemmelsene delvis eller godt. Hvis man ikke kjenner bestemmelsene, vil man heller ikke vite at arbeidstakere har en rett til å varsle, og at det er ulovlig å sanksjonere arbeidstakere som varsler på en forsvarlig måte. For det andre er det ikke sikkert at man har diskutert hvordan varsler om kritikkverdige forhold faktisk skal håndteres i virksomhetene, selv om ansatte, verneombud, tillitsvalgte og ledere har kjennskap til bestemmelsene. Herunder finner vi også hvordan man skal sikre at både den som varsler, og den som utpekes som ansvarlig, behandles på en rettferdig og etterrettelig måte. Det er heller ikke sikkert at verdien av varsling har kommet tilstrekkelig fram i denne type diskusjoner. Vi tenker her på at varsling kan hindre korrupsjon og forebygge dårlig arbeidsmiljø eller

uholdbar behandling av brukere/kunder. For det tredje kan det være at sakene det varsles om i dag sammenliknet med 2010, er av en mer alvorlig karakter. Det er ikke urimelig at diskusjonene rundt kritikkverdige forhold og varsling har ført til at terskelen for å karakterisere noe som kritikkverdig har blitt høyere. Da vil også sakene kunne være mer alvorlige, i den forstand at oppmerksomhet mot disse vil kunne svekke ledelsens og virksomhetens omdømme. Som vi omtalte i kapittel 4, er det særlig risikabelt å varsle om saker der sjefen er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet. Varsleren kan bli motarbeidet fordi hun eller han utfordrer ledere med makt. For det fjerde kan det være at klimaet og betingelsene for å komme med kritikk i norsk arbeidsliv er dårligere i 2018 enn i 2010.

Veiledning og Arbeidstilsynets rolle i varslingssaker er en viktig del av denne rapporten. I kapittel 6 er det laget en liste over indikatorer som kan brukes for å måle utviklingen i årene framover. Disse er blant annet ment å måle arbeidstakernes kunnskap om varsling til offentlige myndigheter, Arbeidstilsynets rolle i varslingssaker og nytteverdien av deres veiledning.

Den viktigste indikasjonen på en positiv utvikling vil være at varslingseffektiviteten øker, at sanksjonene reduseres kraftig, og at andelen som svarer at de vil varsle igjen, øker. En slik endring krever hardt arbeid lokalt i den enkelte virksomhet.

Referanser

- Arbeidstilsynet (2018). Svar på høring – NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern – Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet. 10.09.2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/95fb3449ed2d4883b774465ba1dd0bb5/arbeidstilsynet.pdf?uid=Arbeidstilsynet>
- Arntzen de Besche (2013). *Evaluering av varslingsreglene. En gjennomgang og analyse av rettspraksis og Sivilombudsmannens praksis.*
- 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.
- Eggen, M. (2009). Arbeidsgivers tilrettelegging for varsling. *Arbeidsrett*, VI(1), 1–45.
- Elvestad, M. (2011). Ytringsfrihet og lojalitetsplikt i arbeidsforhold, *Arbeidsrett*, 8(03-04), 130–42.
- Matthiesen, S. B., Bjørkelo, B. & Nielsen, M. B. (2008). *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv. Forskningsgruppe for arbeidsmiljø, ledelse og konflikt (FALK).* Universitetet i Bergen: Det psykologiske institutt.
- Miceli, M. P., Near, J. P., Regh, M. T. & Van Scotter, J. R. (2012). Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality and whistleblowing. *Human Relations*, 65(8), 923–954.
- Miethe, T. D. (1999). *Whistleblowing at Work: Tough Choices in Exposing Fraud, Waste and Abuse on the Job.* USA: Westview Press.
- Near, J. P. & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: the case of whistleblowing, *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1–16.
- NOU 2018: 6. Varsling – verdier og vern – Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet.
- Olsen, J. (2014). Reporting versus inaction: How much is there, what explains the differences and what to measure? I A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerchove (red.), *International Handbook on Whistleblowing Research.* USA: Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Ot. prp. nr. 84 (2005-2006). *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling).* Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 74L (2019-2019). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling). Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 5. april 2019.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2016). Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities. *Scandinavian Political Studies*, online 16 June.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2015). Explaining whistleblowing processes in the Norwegian Labour Market – power and institutional factors. *Industrial Democracy in Europe*, 1-25.
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2013). Is the Type of Misconduct Decisive for the Perceived Legitimacy of Whistleblowing? A Study of Municipal Managers' Assessments of Whistleblowing in Cases of Harassment and Corruption. *E-Journal of international and comparative Labour Studies*, 2(3).
- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2010). When Whistle-blowing works; The Norwegian case. *Human Relations*, 63(7) 1071–1097.

- Skivenes, M. & Trygstad, S. C. (2007). *Arbeidstakere som sier fra!* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Trygstad, S. C. (2017). *Kunnskapsstatus om varsling og varslingsprosesser*. Fafo-notat 2017:03.
- Trygstad, S. C. (2015). Ytringsfrihet i arbeidslivet. *Sosiologisk tidsskrift*, 1-2(23), 29–59.
- Trygstad, S. C. (2010). *Med rett til å varsle ... men hjelper det, og er det lurt?* Fafo-rapport 2010:8.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2018). *Varsling i norsk arbeidsliv. Den det varsles om, mottak og håndtering*. Fafo-notat 2018:06.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2016). *Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016*. Rapportserie om varsling og ytring. Fafo-rapport 2016:33.
- Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2015). *Varsling i Sandnes kommune. Omfang, rutiner og håndtering*. Fafo-notat 2015:10.
- Trygstad, S. C., Skivenes, M., Steen, J. R. & Ødegård, A. M. (2014). *Evaluering av varslerbestemmelsene*. Fafo-rapport 2014:05.
- Trygstad, S. C., Ødegård, A. M., Skivenes, M. & Svarstad, E. (2017). *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner*. Fafo-rapport 2017:04.
- Ødegård, A. M., Trygstad, S. C. & Steen, J. R. (2016). *Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund*. Rapportserie om varsling og ytring. Fafo-rapport 2016:34.

Vedlegg 1 Oversikt over utvalget

I tabell V.1 ser vi hvordan utvalget fordeler seg langs andre variabler.

Tabell V.1 Oversikt over utvalget. N= 3 955

	Prosent
Kvinner	45
Alder	
Under 30	5
30 til 44	21
45 til 59	46
60 +	28
Utdanning	
Grunnskoleutdanning	4
Videregående utdanning, allmennfag/yrkesskole mm.	24
Fagutdanning/fagbrev mm.	9
Høyskole/universitet inntil 4 år	35
Høyskole/universitet mer enn 4 år	28
Sektor	
Privat sektor	62
Statlig sektor	12
Helseforetak	4
Fylkeskommune	3
Kommune	14
Offentlig eiet selskap	4
Vet ikke	1
Antall ansatte	
Under 5	6
5 til 9 ansatte	7
10 til 29 ansatte	12
20 til 49 ansatte	18
50 eller flere ansatte	56
Vet ikke	1
Ansettelsesforhold	
Fast heltid	85
Fast deltid	10
Midlertidig (inkl. innleid)	5
Lederansvar	26
Verv på arbeidsplassen	
Tillitsvalgt	7
Verneombud	5
Både tillitsvalgt og verneombud	1
Annen type representant for de ansatte	2
Ansiennitet på arbeidsplassen	
Under 1 år	6
1 til 5 år	21
6-10	19
11-15	16
16-20	10
Mer enn 20	28
Andel fagorganiserte	64
Andel med tillitsvalgt på arbeidsplassen	66
Andel med verneombud på arbeidsplassen	75

Varsling i norsk arbeidsliv 2018

Regjeringen har foreslått nye endringer i varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Samtidig vil Arbeidstilsynet styrke kunnskapen om og bedre håndteringen av varsling i norsk arbeidsliv. Denne undersøkelsen ble gjennomført ved årsskiftet 2018/2019. Den viser at stadig flere virksomheter får på plass varslingsrutiner. Om lag halvparten av arbeidstakerne som har sett eller erfart noe kritikkverdig på arbeidsplassen, varsler om dette. Den viktigste grunnen til å la være å varsle, er frykt for konsekvensene. Én av fem varslere opplever sanksjoner som følge av varsling. Resultatene i denne rapporten viser dessuten at trenden er negativ både når det gjelder varslingseffektivitet (om det hjelper å varsle) og spørsmål om man ville ha varslet igjen.



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

Fafo-rapport 2019:14
ISBN 978-82-324-0507-7
ISSN 2387-6859
Bestillingsnr. 20711