

## «1001 gjengjeldelser?»

En kvalitativ studie av varsling i kommunal sektor.

de Ruiten, Freddy

### VEILEDER

Nadja Sophia B. Kühn

**Universitetet i Agder, 2022**

Fakultet for statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

## Forord

Det var ikke planen å starte med masterstudier som middelaldrende, men fristelsen ble for stor da jeg for noen år siden ble kjent med at Universitetet i Agder tilbød et erfaringsbasert masterstudium i ledelse. Dette har definitivt vært en interessant og lærerik reise jeg ikke ville vært foruten og som avsluttes med å skrive denne masteroppgaven.

Muligheten til å få brukt egne erfaringer i møte med teori knyttet til organisasjon og ledelse, har vært både nyttig og utfordrende. Tusen takk til dyktige forelesere og andre ansatte som er knyttet til dette studiet, dere har sørget for å gjøre dette ekstra givende.

Studiet har ikke bare vært faglig inspirerende, men også en kilde til friske diskusjoner ispedd mye humor. Som bonus har det også vanket et godt miljø. Det har rett og slett vært en trivelig og lærerik opplevelse!

Først av alt har jeg lyst til å uttrykke stor takknemlighet til hver enkelt av de sju varslerne som både har fortalt meg deres historie og vært svært imøtekommende i møte med meg og mine spørsmål. Det er deres fortjeneste at denne masteroppgaven er blitt en realitet.

Jeg vil også rette en stor takk til min faglig dyktige, strukturerte og tydelige veileder, Nadja Sophia B. Kühn. Du har stilt klare og utvetydige krav til meg, vært tilgjengelig for gode råd og ikke minst har du vært en god motivator. Det har bidratt sterkt til at masteroppgaven ble ferdig tidligere enn planlagt.

Sist, men ikke minst tusen takk til min fantastiske kone som har holdt ut med meg, til tross for min prioritering, som ikke har vært utpreget familievennlig, ved siden av 100% jobb.

Arendal, juni 2022

Freddy de Ruiter

## Sammendrag

Interessen for samfunnsaktuelle saker har alltid engasjert meg. Ikke minst har kontroversielle problemstillinger vekket spesiell interesse. Spørsmål jeg ofte har stilt i den forbindelse er: Hva er det egentlig som skjer? Hvorfor skjer det? Hvordan oppleves dette? Hva er årsakene til dette? Hva er mulige konsekvenser av dette? Hva er mulige løsninger? Av den grunn var det kanskje ikke så unaturlig at valget falt på tematikken varsling når masteroppgaven skulle skrives. Varsling og konkrete saker knyttet til dette fenomenet har interessert meg lenge og jeg har fulgt mediebildet og den politiske debatten rundt tematikken i årevis.

Denne oppgaven har som overordnet mål å undersøke hvordan noen utvalgte informanter i kommunal sektor opplevde og vurderer prosessen, i forbindelse med håndteringen av sine varsler.

I forlengelsen av dette vil det også være nyttig å reflektere over om disse varslingsprosessene kunne fått andre utfall og hva som er mulige læringspunkter fra håndteringen av disse varslene.

Konkret knyttet til studiens tema, varsling, kan man spørre litt spisst om:

*«Varsling om kritikkverdige forhold i en organisasjon kan oppleves som like sjanseløst som padlerens møte med tankskipet» (Øverenget, 2020),*

slik professor Einar Øverenget formulerer det i innlegget *«I en kano mot en supertanker»*, eller om dette er overdrevent og karikert.

Det er noe av det jeg skal forsøke å finne ut av i denne masteroppgaven, hvor jeg har valgt følgende problemstilling:

***«Hvordan ble kommunale varslingssaker håndtert, sett fra et varslerperspektiv?»***

Dette vil bli forsøkt løst først ved en gjennomgang av varsling som begrep. Et begrep som ikke nødvendigvis er så enkelt å definere, men hvor man tar utgangspunkt i en standarddefinisjon fra Near & Miceli og som i korte trekk handler om at ansatte sier ifra ved ulovlig, umoralsk og illegitim praksis på arbeidsplassen (Near & Miceli, 1985, s. 4). Deretter sees det på bakgrunnen for tematikken, både med eksempler, men også til utviklingen av lovgivning på varslingsfeltet i Norge. I tillegg gjøres det også rede for funn knyttet til norsk forskning på feltet, som for eksempel en rekke Fafo-rapporter fra 2010 til 2021.

Teori, som funn og drøftinger, koples i hovedsak til Bolman og Deal (2018) sine fire fortolkningsrammer. Dette rammeverket er nyttig med hensyn til systematisering og drøfting av funnene i studien. Denne systematiseringen setter funnene i en kontekst som også gjør det lettere å forstå.

Studien er basert på intervjuer med sju varslere i fire ulike kommuner og er en kvalitativ studie. Benyttet metode gjøres det rede for nærmere i eget kapittel.

Funnene i studien baseres på svar fra informantene i forbindelse med personlig intervjuer foretatt høsten 2021. Svarene er fortrolig, systematisk og grundig behandlet. Disse er svar på spørsmålene i utarbeidet intervjuguide (se vedlegg nr. 1. Intervjuguide). Det blir også foretatt en kopling til anvendt teori knyttet til disse funnene. Deretter blir funnene gjenstand for drøfting og det blir således vurdert i hvilken grad anvendt teori passer.

Studien oppsummeres ved at man forsøker å konkludere. Dette gjøres ved at jeg viser til åtte hovedfunn i studien, som i korte trekk omhandler: *Lover/regler og praksis knyttet til disse, forsøk på å omdefinere fra varslings sak til personalsak, reaksjoner/gjengjeldelser, politisk håndtering, vernetjenestens rolle, fagforeningenes rolle, opplevd organisasjonskultur og maktforhold*. Deretter svares det på oppgavens problemstilling, samt forslag til forbedringer og til videre forskning.

# Innhold

Forord.....	i
Sammendrag .....	ii
1. Innledning .....	1
1.1 Tematikk og relevans.....	1
1.2 Problemstilling .....	2
2. Bakgrunn .....	4
2.1 Hva er varsling? .....	4
2.2 Varslingsaker, fem eksempler.....	5
2.3 Lovverk .....	7
2.4 Varsling som verdi .....	12
2.5 Varsling i offentlig sektor.....	15
3. Teori .....	20
3.1 Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer .....	20
3.1.1 Den strukturelle rammen .....	22
3.1.2 HR-rammen .....	23
3.1.3 Den politiske rammen.....	24
3.1.4 Den symbolske rammen.....	25
3.2 Metaforene knyttet til de fire fortolkningsrammene .....	27
4. Metode .....	30
4.1 Valg av metode.....	30
4.2 Prosessen.....	31
4.3 Utvalg av respondenter .....	33
4.4 Fakta om de sju informantene og fire kommunene.....	33
4.5 Datainnsamling.....	34
4.6 Systematisering, analyse og operasjonalisering .....	37
4.7 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet .....	41
4.8 Etske vurderinger .....	42
4.9 Et kritisk blikk på oppgaven .....	44
5. Presentasjon av funn .....	46
5.1 Funn knyttet til de fire fortolkningsrammene .....	46
5.1.1 Den strukturelle rammen .....	46
5.1.2 HR-rammen .....	50
5.1.3 Den politiske rammen.....	53
5.1.4 Den symbolske rammen.....	57
5.2 Oppsummering av funn knyttet til fortolkningsrammene .....	59
5.3 Funn knyttet til metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag .....	62

5.3.1. Metaforer .....	62
5.3.2 Organisasjonsetikk.....	63
5.3.3 Lederens bidrag .....	63
5.3.4 Sammenfatning av metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag .....	64
6.Drøfting .....	67
6.1 Fortolkningsrammene .....	67
6.1.1 Den strukturelle rammen .....	67
6.1.2 HR-rammen .....	68
6.1.3 Den politiske rammen.....	70
6.1.4 Den symbolske rammen.....	72
6.2. Metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag .....	72
6.2.1 Metaforer .....	73
6.2.2 Organisasjonsetikk.....	74
6.2.3 Lederens bidrag.....	74
7 Konklusjon .....	76
7.1 Hovedfunn .....	76
7.2 Praktiske implikasjoner .....	77
7.3 Forslag til videre forskning .....	79
Litteraturliste:.....	81
Vedlegg nr. 1. Intervjuguide.....	88
Vedlegg nr. 2. Informasjonsskriv.....	90
Vedlegg nr. 3. Samtykkeerklæring.....	93

## Tabelliste:

Tabell nr. 1 - Metaforer mv. knyttet til fortolkningsrammene	s. 29
Tabell nr. 2 - Systematisering, analyse og operasjonisering	s. 39
Tabell nr. 3 - Funn - oppsummerende tabell	s. 60
Tabell nr. 4 - Sammenfatning og score av metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag	s. 65

# 1. Innledning

I dette innledende kapittelet vil jeg først og fremst presentere tematikken varsling og dens relevans. Deretter vil jeg gjøre rede for oppgavens problemstilling og hvorfor denne er valgt, samt noen betraktninger knyttet til hvordan oppgaven avgrenses.

## 1.1 Tematikk og relevans

De siste årene har varsling, eller «whistleblowing» vært et omdiskutert tema. Dette som følge av blant annet kjente internasjonale varslere som Edward Snowden, Chelsea Manning og Julian Assange. Ikke bare i en internasjonal kontekst, men også sett i nasjonal og en lokal sammenheng er varsling blitt et aktuelt og debattert tema. Norske kommuner og fylkeskommuner er i så måte ikke noe unntak. Flere lokale varslingssaker har i de siste årene blitt gjenstand for mye diskusjon internt i den enkelte organisasjon, men også i det offentlige rom.

Hva slags konsekvenser kan det få hvis kommunalt ansatte vegrer seg fra å varsle? Det står mye på spill. En kommunal sektor hvor man opplever at noen kan ta seg til rette, fremmer neppe tillit eller bidrar til fokus og nødvendig ressursinnsats rettet inn mot gode tjenester til innbyggerne, som av flere ansees som kommunenes og fylkeskommunenes viktigste oppgave. Vi er et samfunn som preges av høy grad av tillit, som er en viktig kvalitet i seg selv og som bidrar til gode relasjoner og høy produktivitet. Denne tilliten kan utfordres av hemmelighold og mislighold av ymse slag.

Man skulle kanskje tro at økt oppmerksomhet rundt tematikken, lovendringer og andre formelle grep, ville føre til at det oppleves trygt å varsle i kommunal sektor, at varsler ble tatt tilstrekkelig på alvor og at man kom til bunns i de aktuelle sakene. Spørsmålet er om bildet er mer sammensatt enn dette. Det å plassere ansvar og ta ansvar kan kanskje også være problematisk i forbindelse med konkrete varsler. Mulig det er ekstra krevende når det varsles på kommunale ledere/ledelse.

På bakgrunn av dette, vil det være interessant å få frem disse varsler historiene/opplevelsene og å sette dem inn i en empirisk og teoretisk kontekst. Jeg skal i denne masteroppgaven se på hvordan konkrete varslinger i kommunal sektor ble håndtert, vurdert ut fra sju varsleres opplevelser og ståsted.

Forhåpentligvis vil denne kunnskapen kunne være nyttig selv om det er snakk om et lite, ikke-tilfeldig utvalg undersøkelsesenheter. Disse historiene kan forhåpentligvis være et bidrag til ytterligere debatt i kommunene og samfunnet for øvrig omkring tematikken varsling og hvordan man kan/bør forholde seg til det, både knyttet til prosess og innhold. Kanskje dette også kan føre til at andre lærer av disse historiene og at dette kan være et lite bidrag til at flere våger å varsle. Det kan også være spennende å se om det er noen felles trekk knyttet til organisasjon og ledelse i disse sakene som trer frem, eller om dette varierer.

Kommunal sektor består per dags dato av 358 kommuner og enn så lenge av 11 fylkeskommuner. Med over en halv million ansatte (Statistisk sentralbyrå, 2017) og en omsetning som tilsvarer nesten en fem-del av fastlands Norges Brutto Nasjonal Produkt, det vil si om lag 600 milliarder kroner i året (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022), er kommunene og fylkeskommunene betydningsfulle aktører i vårt samfunn både med hensyn til sysselsetting og tjenester. Denne sektoren har ansvaret for viktige velferdstjenester til befolkningen. Ikke minst har kommunene ansvaret for en rekke velferdsområder som gjør at man som innbygger møter den såkalte velferdskommunen hver dag gjennom hele livet. Det at kommunene har ansvaret for disse tjenestene betyr imidlertid at det er stor forskjell fra kommune til kommune med hensyn til hvem som konkret leverer tjenestene. Kommunal sektor driver ikke bare med egenproduksjon, men kjøper også varer og tjenester for betydelige beløp hvert år.

## 1.2 Problemstilling

Det er behov for mer kunnskap om feltet varsling. Selv om vi vet en del, er det aspekter knyttet til varsling som trolig ikke er belyst nok (Bjørkelo & Eriksen, 2021, s. 15). Et slikt aspekt kan være hvordan varslerne blir ivaretatt og hva som kan bli mulige helsemessige konsekvenser av slike prosesser. Det kan i den forbindelse vises til en nederlandsk studie med dybdeintervjuer av 27 varslere i store saker fra Nederland (Gytte Horverak, 2019). Mer kunnskap om feltet fra ulike perspektiver vil kunne gi aktørene nødvendig og helhetlig kompetanse til å betrakte varsling som en verdi og trolig bidra til å sette dem i stand til å håndtere varslingssaker og varslere på en mer adekvat måte.

På tross av en del forskning innenfor varslingstematikken, kan det være nyttig å fortsette i disse sporene for å se om det er noen utvikling/eventuelle endringer, men også for å betrakte mulige aspekter som det ikke er forsket tilstrekkelig på. Varslernes egne opplevelser og



perspektiver vil i denne konteksten være en bit av et forskningsfelt som er vurdert en del, men som kan studeres mer. Ikke minst fordi at oppmerksomheten rundt varsling er rimelig nytt i Norge og at samfunnsdebatten lokalt, regionalt og nasjonalt de siste par tiårene viser økt fokus og engasjement rundt tematikken. Dessuten har vi hatt flere runder med lovendringer på området, noe som også viser økt politisk oppmerksomhet, interesse og engasjement knyttet til varslingstematikken.

Med utgangspunkt i de konkrete varslene og varsleropplevelsene har jeg valgt følgende problemstilling:

*«Hvordan ble kommunale varslingssaker håndtert, sett fra et varslerperspektiv?»*

Tanken bak denne problemstillingen er å systematisere håndteringen av varsler i kommuner ved å anvende analytiske kategorier som muliggjør denne type klassifisering. Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer vil bli brukt som verktøy for å kunne sette funnene fra varslerintervjuene inn i en teoretisk kontekst. Hensikten med kategorisering data på denne måten er i hovedsak å kunne beskrive og forstå varsling på en mer systematisk måte. Dette vil være nyttig fordi det gir et bilde på både hvordan kommune faktisk håndterer varslingssaker, samt i hvilken grad det er variasjon mellom kommunene. Dette belyses i oppgaven.

Det er viktig å understreke at denne studien er avgrenset til å handle om perspektivet fra dem som varsler. Det beskrives derfor hvordan hver enkelt av dem har opplevd håndteringen av varslet og prosessen knyttet til dette. Oppgaven handler derfor **ikke** om en bredere vurdering av varsling og varslerhåndtering der man legger opp til kontradiksjon fra omvarslede (den/de det varsles om) og henter inn opplysninger fra dem som har behandlet varslet. Dette kommer jeg for øvrig noe mer tilbake til under metode-kapittelet.

Strukturen i studien fortoner seg slik: De to første kapitlene handler om tematikk og en grundig innføring i varsling som fenomen. Kapittel tre tar for seg valgt teori som er knyttet opp mot Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer. Deretter følger metodekapitlet hvor jeg redegjør for metodiske valg. Studien avsluttes med kapittel fem, seks og sju, som tar for seg henholdsvis funn (svarene fra informantene) koplet opp mot teori, drøfting av disse funnene og til slutt et konklusjonskapittel hvor jeg forsøker å samle trådene i form av å vise til hovedfunn, forslag til forbedringer og gi et frampek mot videre forskning på området.

## 2. Bakgrunn

I dette kapittelet beskrives et veikart for å forstå hva varsling handler om. Aller først presenteres en gjennomgang av varsling, både med hensyn til definisjon av begrepet varsling og avgrensninger av hva som er og hva som ikke er varsling. I den siste delen av begrepsavklaringen pekes det på utfordringene uten at det gis noen utdypende svar, da dette vil kreve uforholdsmessig mye plass. Deretter eksemplifiseres varsling gjennom fem konkrete historier om dr. Stockmann, dr. Semmelweiss, J.Assange, E. Snowden og Me too. Hensikten er å bidra til å gjøre fenomenet varsling mer «levende» gjennom konkrete eksempler. Velger også å bruke en del plass på å redegjøre for det norske lovverket knyttet til tematikken og drøftinger (herunder lovforarbeidene og den politiske behandlingen) som har ført oss dit vi juridisk og politisk befinner oss i dag. Deretter drøftes og sannsynliggjøres det hvorfor varsling er viktig og har en verdi. Siste del av kapitlet omhandler varsling i offentlig sektor som dokumenteres med forskning særlig knyttet til norske kommuner fra 2010 til 2021.

### 2.1 Hva er varsling?

Selve begrepet *varsling* har sin opprinnelse i det engelske språket, nærmere bestemt fra ordet *whistleblowing*. Konteksten var det britiske politiet som varslet om kriminelle forhold ved å blåse i fløyten sin. *Whistleblowing* som varsling slik vi kjenner til ordet og dets praktiske betydning, er ofte knyttet til et arbeidsforhold og ble første gang tatt i bruk i 1963. Det skjedde i forbindelse med den såkalte *Otopeka*-saken i USA, hvor en ansatt i et departement fikk sparken etter å ha lekket hemmelig materiale til en sentral politiker (Jensen-Larsen & Smith Larsen, 2019, s. 9-10).

Hvordan varsling skal defineres, er et spørsmål det ikke uten videre er lett å gi et presist svar på. En standarddefinisjon ble utviklet på begynnelsen av 1980-tallet av de amerikanske forskerne Near & Miceli:

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

Begrepsmessig er *varsling* krevende i en norsk språklig kontekst. Det brukes i dagligtale på en rekke områder. Derfor bør man skille mellom det å si fra om noe i dagliglivet, kontra en

organisatorisk forståelse av begrepet. I den sammenheng bør man kanskje ramme inn begrepet varsling til å gjelde mer alvorlige ting (Berge Mathiesen, 2018, s. 2).

Andre utfordringer som kort kan nevnes med hensyn til grensedragninger er eksempelvis:

- Hva er en kritisk ytring versus varsling?
- Hva er en klage versus et varsel?
- Hvor langt strekker ytringsfriheten seg? Herunder forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten overfor arbeidsgiver.
- Hva innebærer lojalitetsplikten?
- Når kan/bør man varsle og hvordan kan/bør det gjøres?

I Norge ble først begrepet varsler aktualisert i 2005 i forbindelse med den såkalte *Siemens-skandalen* (Jensen-Larsen & Smith-Larsen, 2019, s.10-11). Hvor den Siemens ansatte økonomen Per-Yngve Monsen varslet om hvordan konsernet han var ansatt i, hadde lurt det norske forsvaret i form av overfakturering. Saken ble offentlig kjent via riksmidia og løftet inn på den rikspolitiske arena (Monsen, 2008, s. 85-87).

## 2.2 Varslingsaker, fem eksempler.

Både i nåtid og fortid, i Norge og internasjonalt, er det en utømmelig mengde av personer som vi ut ifra dagens definisjoner, ville blitt vurdert som varslere av kritikkverdige forhold. For å skape en litt bredere forståelsesramme av hva varsling som fenomen handler om, velger jeg derfor i det følgende å kort nevne fem eksempler på varsling: 1) *Dr. Thomas Stockmann* i Ibsens drama «*En folkefiende*». 2) Legen *Ignaz Semmelweiss*. 3) *Wikileaks*. 4) *Edward Snowden*. 5) *Me too*.

Selv om personen er fiktiv er det likevel interessant å peke på Henrik Ibsens hovedperson i dramaet *En folkefiende* fra 1882, *dr. Tomas Stockmann*. I byen han er badelege i, varsler han offentlig. Varslet handler om at vannet som er kilde både til kurbadet og drikkevannet til innbyggerne, er forurenset. Denne oppdagelsen og varslet fører til en eskalerende situasjon. Stockmann akter ikke å gi seg, dette fører til at han og familien utsettes for gjengjeldelser (Ibsen, 2005, s. 20-21, 40-41). Det hele ender med at Stockmann uttaler «*at den sterkeste mann, er den som står mest alene*».

En annen høyst levende person, som for øvrig også en norsk forfatter, Jens Bjørneboe, har laget skuespill om, er legen *Ignaz Semmelweiss* (Bjørneboe, 2005, s. 159-245). Semmelweiss (1818-65) var en ungarsk lege som gjennom sin forskning, kom frem til at grunnen til at så mange kvinner døde i barsel-feber, var dårlig håndhygiene fra helsepersonellet sin side. Disse oppdagelsene provoserte andre medisinere, som ikke ville akseptere Semmelweiss sine forklaringer. At Semmelweiss ikke ble hørt, men motarbeidet, fikk dessverre den konsekvens at tusenvis av kvinner som skulle føde, måtte bøte med livet. (Aarestrup Lund, 2006).

I vår samtid er *WikiLeaks* og dets australske grunnlegger *Julian Paul Assange* kjent over hele verden. Virksomheten deres består av å offentliggjøre sensitiv informasjon. Dette er informasjon dette varslernetverket får via blant annet anonyme tipsere. Denne medieorganisasjonen eller varslerplattformen om man vil, har bidratt til en rekke avsløringer blant annet krigsforbrytelser, menneskerettighetsbrudd og spionasje (Restad, 2018). Assange selv, har mer eller mindre siden oppstarten av WikiLeaks i 2006/2007 og ikke minst etter avsløringer av krigsforbrytelser i Irak og Afghanistan, vært «jaktet» på av amerikanske myndigheter. USA har lenge ønsket å stille han for retten, der han etter gjeldende lovverk risikerer en svært lang fengselsstraff. Dette vekker sterke reaksjoner, ikke minst i pressekreter i hele verden, som ser på WikiLeaks og Assange som et symbol på ytringsfrihet. Det jobbes imidlertid hardt fra amerikanske myndigheter for å få Assange utlevert til USA, overfor britiske myndigheter, ettersom Assange befinner seg i Storbritannia, hvor han har sittet fengslet siden 2019. (Carr Ekroll, 2021).

En annen som befinner seg litt i den samme gaten som Assange, er *Edward Snowden*. Varsleren som jobbet som innleid dataingeniør i det amerikanske etterretningsbyrået *National Security Agency (NSA)*. Han sørget for å lekke store mengder av dokumentasjon på at NSA ikke bare hadde overvåket «fiender», men også allierte. Den tidligere mangeårige tyske forbundskansleren Angela Merkel var en av dem som ble overvåket (Harding, 2014, s. 7). Dette materialet ble lekket anonymt til den britiske avisa *The Guardian* i 2013. Amerikanske sikkerhetsagenter kom imidlertid på sporet av ham, men Snowden kom seg unna, og endte opp i Russland hvor han søkte politisk asyl. Dette fikk han innvilget, til USA sin store irritasjon (Harding, 2014, s. 212-213). Snowden er siktet for blant annet spionasje i USA og de ønsker ham følgelig utlevert. Snowden har for øvrig, etter å ha bodd i Russland siden 2013, også søkt om russisk statsborgerskap. (NTB-DPA, 2020).

En New York Times reportasje fra 5. oktober 2017 om filmprodusent Harvey Weinstein og hvordan han i flere tiår hadde utsatt kvinner for seksuelle overgrep og trakassering, var starten på en bevegelse som fikk stor betydning i store deler av verden, nemlig Metoo. Ti dager etter avsløringene i pressa, skrev skuespiller Alyssa Milano følgende Twitter melding:

*“If you been sexually harassed or assaulted write me-too as a reply to this tweet Me too Suggested by a friend: If all the women who have been sexually harassed or assaulted wrote Me too as a status, we might give people a sense of the magnitude of the problem”* (Milano, 2017).

Metoo bevegelsen fikk stor betydning også i Norge. Denne resulterte i en rekke varsler om krenkende atferd særlig fra maktpersoner overfor kvinner. En av de mest kjente sakene i Norge ble den såkalte «Giske-saken», hvor flere kvinner varslet om upassende og krenkende atferd fra den fremtredende norske politiker Trond Giske. Denne og andre varslersaker i tilknytning til Metoo fikk store konsekvenser. Trolig har nok også Metoo bevegelsen skapt varige endringer i hva som er akseptabel atferd, ikke minst fra mennesker i maktposisjoner. (Orgeret, 2020).

Disse fem historiene skaper en ramme av forståelse av hva varsling kan innebære og mulige konsekvenser. Varsling i disse tilfellene kan også til en viss grad koples til de sju historiene fra fire ulike norske kommuner som jeg har undersøkt. Et par fellesnevnerne er at begge disse historie-settene handler om varslere som tar opp kritikkverdige forhold og hvor man opplever betydelig grad av gjengjeldelser. Det er selvsagt også en del forskjeller med hensyn til hvordan man varslet og hva man varslet om, men å bruke disse fem kjente historiene i denne konteksten kan trolig bidra til å gi en økt forståelse om hva varsling er og mulig gjøre det lettere å kople varsling som fenomen også spesifikt til kommunal sektor i Norge.

## 2.3 Lovverk

Lovverket som omhandler varsling og dets bakteppe, i hvert fall tilbake til diskusjonene i Ytringsfrihetskommisjonen på slutten 1990-tallet og frem til i dag, er viktig for å forstå varsling som fenomen. Selv om man finner varslingsbestemmelser også i eksempelvis Helsepersonelloven, velger jeg å avgrense denne studien til Arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling. Jeg benytter også overordnet norsk og internasjonalt lovverk som er styrende for særlovgivningen knyttet til varsling i arbeidsmiljøloven, nemlig Grunnlovens § 100 om

ytringsfriheten og den Europeiske menneskerettighetskommisjonens artikkel 10 om ytringsfrihet, som er inntatt norsk menneskerettighetslovgivning.

Relativt nylig har det også kommet på plass et EU-direktiv om tematikken som omhandler vern av varslere (Directive EU 2019/1937). Et direktiv som ble vedtatt av organene i EU 23. oktober 2019. Overordnede norske politiske vurderinger i tilknytning til dette direktivet er at det er et minimumsdirektiv med hensyn til beskyttelse av varslere og at Norge trolig oppfyller eller overoppfyller disse føringene, men at det kan være behov for noen justeringer i det norske lovverket (Justis- og beredskapsdepartementet / Arbeids- og sosialdepartementet, 2020).

Basert på Stortingsdebatten (5 juni 2019), komitemerknadene (Innst. 315 L, 2018-2019) og påfølgende vedtak, kan man trolig forvente at lovverket som regulerer denne tematikken vil kunne være dynamisk og i endring i årene som kommer.

Innstillingen til *Ytringsfrihetskommisjonen* NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finde sted», markerte startskuddet til lovgivningen knyttet til varsling som gjelder i dag. Kommisjonen pekte på problemstillinger koplet opp mot begrensninger i ansattes ytringsfrihet. I praksis handlet dette om ulovfesta regler som begrenset denne, særlig vurdert opp mot lojalitet til arbeidsgiver. Kommisjonens synspunkter og drøftinger er nok å betrakte som relativt varsomme og premature sett i et varslervern-perspektiv, sammenliknet med dagens debatt og rettstilstand på området. Lojalitetsplikten og arbeidsgivers styringsrett sto i så måte sterkt versus den enkeltes arbeidstakers ytringsfrihet. Kommisjonen peker også på at de ikke går i dybden innenfor denne tematikken (NOU 1999:27, s. 170-173). Det blir likevel anbefalt å gå videre med en grundigere lovmessig vurdering av reglene som begrenset ansattes ytringsfrihet, som etter kommisjonens mening fremsto som «*ulovfestet og delvis underutviklet*» (NOU 1999: 27, s. 252).

Med kommisjonens drøftinger og anbefalinger som bakteppe ble det i Stortingsmelding nr. 26 (2003-2004) diskutert om hvorvidt en konkretisering av illojalitetsbegrepet ville være fruktbart for å kunne vurdere hvor nettopp grensene mellom lojalitetsplikten og ytringsfriheten burde gå (St. meld nr 26, s.100-113). For øvrig fremstår også vurderingene fra departementet i denne stortingsmeldingen som «forsiktige» med hensyn til å styrke varslervernet i lovgivningen, sett med dagens briller.

I forbindelse med yringsfrihetskommissjonens utredning og den påfølgende stortingsmeldingen vedtok Stortinget høsten 2004 å endre Grunnlovens §100, noe som materialiserte seg i en styrking av yringsfriheten til ansatte hjemlet i Grunnloven.

Det styrkede grunnlovsvernet var første steg i en tydeliggjøring og formalisering av varslervernet i norsk lovgivning. Neste juridiske steg, ble initiert av Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004:5) som foreslo å lovfeste «*et generelt vern mot gjengjeldelser av lojal varsling*» (NOU 2004:5, s. 32). Dette ble fulgt opp politisk og Stortinget sørget gjennom vedtak for en lovfesting av dette i Arbeidsmiljøloven. Det kanskje mest springende og uklare i den forbindelse er hva som menes med «*lojal varsling*».

Helheten ble så ivaretatt da Stortinget vedtok nye paragrafer og endringer i Arbeidsmiljøloven, noe som konkretiserte retten til å varsle og ivaretagelse av varslere. Det ble også presisert i komitemerknadene og i påfølgende debatt i Stortinget, at lista måtte være lav for å kunne varsle og at lojalitet og forsvarlighetsbegrepet ikke måtte tolkes strengt (Innstilling O. nr. 6, 2006-2007).

Om lag ti år etter at arbeidsmiljøloven fikk lovregler om varsling, satt regjeringa ned et NOU-utvalg 11.11.2016, det såkalte *varslingsutvalget*. I mandatet til utvalget kom det frem et tydelig ønske om å høste av de erfaringene de siste årene hadde gitt på feltet og på den måten å kunne legge til rette for forbedringer.

*Varslingsutvalget* avga sin innstilling til Arbeids- og sosialdepartementet 15. mars 2018. I hovedkonklusjonen sier et enstemmig utvalg blant annet dette:

*«Utvalgets hovedfunn er at varsling har størst verdi der varselet blir tatt på alvor, varsleren blir tatt vare på, og hvor det iverksettes adekvate prosesser umiddelbart for å få avklart om det foreligger kritikkverdige forhold, og der eventuelle kritikkverdige forholdet bringes til opphør. Spørsmålet som virksomhetene må stille seg er hva som har skjedd og hvorfor, ikke hvem det er som har sagt fra om det kritikkverdige forholdet» (NOU 2018:6, s. 13).*

Seinere i prosessen, etter at saken var sendt til Stortinget, uttrykker en samlet Arbeids- og sosialkomite i sin innstilling (Innst. 315 L, 2018-2019) enighet med hensyn til verdien av varsling, samt et ønske om få på plass mulige presiseringer/forbedringer i lovverket, særlig knyttet til «*kritikkverdige forhold*», «*forsvarlig fremgangsmåte*» og «*gjengjeldelse*».

Virkelighetsforståelsen så ut til å være relativt omforent i komiteen, men et mindretall ville gå

lengre og fremmet egne forslag særlig knyttet til en ytterligere styrking varslervernet, opprettelse av varslerombud, varslingsnemd og en egen varslerlovgivning i form av en varslerlov.

Da saken ble behandlet 5. juni 2019 i Stortinget (første gangs lovbehandling) var det med komiteens innstilling som grunnlag. Saksordfører Lise Christoffersen (AP) sa blant annet dette i sitt første innlegg:

*«Det er et tverrpolitisk ønske om å styrke vernet til varslerne, få tydeligere frem hva varsling er og ikke er, og hvilke plikter en arbeidsgiver har overfor varslere. Vi har dessverre alt for mange eksempler på at arbeidstakere som har tatt belastningen med å varsle om kritikkverdige forhold, er blitt utsatt for ulike former gjengjeldelse, og som har fått store konsekvenser for den enkelte. Dessverre har noen av de styggeste eksemplene som har kommet offentligheten for øre, hatt sitt utspring i offentlig sektor»* (Stortinget, 2019, 11:35).

Etter at komiteens flertallsinnstilling ble vedtatt av Stortinget ved både første og andre gangs lovbehandling, trådte lovendringene i kraft 1. januar 2020.

Hvis man sammenlikner Arbeidsmiljølovens bestemmelser på dette området fra 2007 med den samme loven anno 2020, er noen sentrale endringer at:

- *«Kritikkverdige forhold»* konkretiseres (Arbeidsmiljøloven, 2020, §2A-1 punkt 2).
- Arbeidsgiver pålegges en *aktivitetsplikt*, det vil si å undersøke og følge opp et varsel (Arbeidsmiljøloven, 2020, §2A-3 punkt 1).
- Arbeidsgiver får et spesielt ansvar i å ivareta arbeidstaker som varsler (Arbeidsmiljøloven, 2020, § 2A-3 punkt 2).
- Skjerping av lovverket og utvidede rettigheter knyttet til varsling som fører til gjengjeldelse (Arbeidsmiljøloven, 2020, §2A-5).

Det er også foretatt endringer i Arbeidsmiljølovens formålparagraf, som innebærer *«å legge til rette for et godt yringsklima i virksomheten»* (Arbeidsmiljøloven, §1-1 punkt c), noe som også innebærer at arbeidsgiver må legge til rette for et godt varslingsklima (Pettersen og Sønsteli Johansen, 2021, s. 22).

For øvrig vedtok et enstemmig Storting 7. juni 2021 å endre (tillegg) Arbeidsmiljøloven (ny §2A-8) slik at Diskrimineringsnemda kan avgjøre tvister som omhandler gjengjeldelse etter



varsling (Innst. 521 L, 2020-2021). Dette er for øvrig et alternativ til en egen varslernemd som ble diskutert både i varslingsutvalget og i den påfølgende politiske behandlingen.

I tillegg til særlovgivningen knyttet til varsling, som i det vesentligste er hjemlet i Arbeidsmiljøloven, legges for øvrig også Grunnlovens § 100 til grunn. Denne Grunnlovparagrafen omhandler yringsfrihet i sin alminnelighet og skal i utgangspunktet gi romslige rammer for å kunne ytre seg i vårt samfunn. I tillegg til Grunnloven er også yringsfriheten ivaretatt i overnasjonal rett, eksempelvis gjennom *Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10*. Både i forhold til Grunnloven og EMK artikkel 10, er det relevant å drøfte yringsfriheten opp mot lojalitetsplikt. Den sistnevnte er ulovfestet, og det er en krevende øvelse å definere hva som er innenfor og utenfor. Når det gjelder ytringer om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen er dette nå også nærmere definert og regulert i Arbeidsmiljølovens §2 A-1.

Hvorvidt EU-direktivet om vern av varslere (Directive EU, 2019/1937) vil få noen vesentlig betydning for rettstilstanden gjenstår å se, ettersom dette direktivet ikke i det vesentligste fremstår som «strengere» enn norsk lovgivning på området (Justis- og beredskapsdepartementet / Arbeids- og sosialdepartementet, 2020).

Det blir interessant å se hvordan de siste lovendringene vedtatt av Stortinget, vil slå ut i praksis. Siste ord er neppe sagt på den politiske arenaen når det gjelder denne tematikken.

En interessant nyhet i en slik kontekst er for øvrig Justis- og beredskapsministerens nylige oppgjør med varslingsrutiner, og kulturen i forbindelse med muligheter for varsling internt i politiet. Som et tiltak vil det derfor ifølge statsråden bli opprettet et nasjonalt varslingsombud for politiet (*Politiet får nasjonalt varslingsombud, 2022*). Hvorvidt dette vil kunne være en døråpner for liknende tiltak i eksempelvis kommunal sektor gjenstår å se.

Bare noen dager etter nyheten om politiet og varsling, kunne NRK avsløre nye store utfordringer, også denne gangen i statlig sektor, nå i forbindelse med varsling i det norske Forsvaret. Her pekes det på blant annet på lite tilfredsstillende håndtering av et betydelig antall varslinger, samt at påfølgende konsekvenser ser ut til å avta proporsjonalt med rangen på den/de som er omvarslet (Higraff et al., 2022).

Det kan for øvrig stilles flere interessante spørsmål knyttet til lovverket som regulerer dette feltet, blant annet disse:

- Er lovverket klart nok?
- Hva viser erfaringene med lovverket?
- Hva slags konsekvenser har det at dette lovverket stort sett er samlet i Arbeidsmiljøloven og ikke i en egen varslerlov?

Vi vet lite om dette ettersom endringene har virket i kort tid, men registrerer at noen, også et politisk mindretall ved behandling av de siste større endringene av Arbeidsmiljøloven i Stortinget, etterlyste et eget varslerombud og en særskilt varslerlov, i tråd med varslingsutvalgets innstilling (Innst. 315 L, 2018-2019).

## 2.4 Varsling som verdi

Sortland og Wiik skriver følgende i sin bok *Varsling fra problem til verdi*:

*«Det er normalt ikke varselet som er problemet. Problemet finnes i grunnlaget for varselet – varsling er av verdi».* (Sortland, Wiik, 2013, s. 161).

Sivilombudsmannen (navneendring til *Sivilombudet* etter lovendring 2021) har også behandlet flere klagesaker knyttet til ytringsfrihet for ansatte og relaterer dette tydelig til verdier som åpenhet og demokrati. Denne uttalelsen illustrerer dette:

*«Tilgang til en informert offentlig debatt er viktig for et velfungerende demokrati. Ansatte vil kunne ha spesiell kompetanse, innsikt og erfaring knyttet til arbeidsforholdet. Det vil ofte være nettopp i egenskap av å ha førstehånds kjennskap til området, at den ansattes ytringer har betydning i den offentlige debatten»* (Sivilombudsmannen, 2014, s. 19).

Det synliggjør en klar forventning, ikke bare om at ansatte skal kunne ytre seg internt, men også bør gis muligheter til å delta i det offentlige ordskiftet.

Det er bred enighet om at varsling er viktig og verdifullt og at vi ikke er tjent med at mange ikke vil/tør varsle. En interessant utredning av denne tematikken er foretatt av Oslo Economics, som høsten 2017 avga sitt arbeid *«Verdien av varsling»* til det regjeringsoppnevnte varslingsutvalget. Dette ble følgelig en del av kunnskapsgrunnlaget til utvalget som kom med sine vurderinger knyttet til varsling og lovverket rundt dette, våren 2018. Dette ble så gjenstand for bred politisk vurdering, før endelig lovvedtak i Stortinget våren 2019.

Utredningen fra Oslo Economics «*Verdien av varsling*» ser både på nytte og kostnader knyttet til fenomenet. Det pekes blant annet på hva som må til for at et varsel skal gi minst mulig kostnader og mest mulig nytte:

1. Det varsles om det kritikkverdige forholdet fra arbeidstakeren.
2. Varslet er reelt i den forstand at det er snakk om et kritikkverdig forhold.
3. Det gjøres noe med det kritikkverdige og varslet aksepteres.
4. Behandles på lavest mulig nivå.
5. Varsleren ivaretas, anerkjennes for sitt varsel, oppfattes å ha bidratt positivt.

(Oslo Economics, 2017, s. 45).

Dette kan føre til at andre motiveres til å varsle og i sin tur igjen medfører at kritikkverdige forhold både forhindres og avdekkes (Oslo Economics, 2017, s. 3 og 36).

Denne prosessen og disse punktene er imidlertid et idealbilde. Selv om det å varsle om kritikkverdige forhold ansees som viktig og verdifullt, ser man likevel at det i praksis ikke alltid oppleves slik. Undersøkelser viser at selv om en del varsler blir fulgt opp og løst, er det også slik at mange ikke blir det. Færre enn halvparten av alle varsler tas til følge og så mye som en fjerdedel av de som varsler, møtes på en negativ måte (Trygstad og Ødegård, 2016:33, s. 43)

Det er også dokumentert at mange vegrer seg for å varsle om det de opplever som kritikkverdige forhold. Hva som er årsakene til at så mange velger å ikke varsle, er sammensatte. Det kunne i så måte vært interessant å se hvilke mulige effekter det ville hatt hvis flere varsler ble tatt til følge og færre opplevde negative reaksjoner knyttet til varsling.

Apropos nytte ved varsling, er nyttebegrepet og operasjonalisering av dette inn i en varslingskontekst, av mangfoldig karakter. Rapporten til Oslo Economics peker på *direkte nytte/fordeler*, ved at forholdet opphører. Dette kan resultere i eksempelvis økonomiske gevinster, forbedring knyttet til helse, miljø og sikkerhet og at rettigheter til innbyggerne ivaretas. Det pekes også indirekte nytte ved at man kan forebygge øvrige kritikkverdige forhold, ved at det tas tak i varsler og at disse fører til endringer (Oslo Economics, 2017, s. 13).

Nytten formuleres også på en slik formålsladet måte i rapporten:

*«Nytten av varsling er å forbedre og forebygge kritikkverdige forhold»*

(Oslo Economics, 2017, s. 13)

Videre drøfter rapporten kostnader i forbindelse med varsling, både knyttet til varsler og omvarslede. Dette resulterer blant annet i økonomisk tap, økt ressursbruk og helsemessige kostnader (Oslo Economics, 2017, s. 14).

Det er et spennende, men et krevende regnestykke med stor grad av usikkerhet når forskerne bak rapporten forsøker å beregne den økonomiske effekten varsling gir, med utgangspunkt i en antakelse om at mellom 18 000 og 60 000 varsler fører til bekreftelse på kritikkverdige forhold og forbedringer som en følge av dette. Verdien av dette anslås til et sted mellom 0,5 og 12 milliarder kroner i besparelser for samfunnet årlig (Oslo Economics, 2017, s. 46-47).

Det forsøkes også å sannsynliggjøre at nytten overstiger kostnadene ved å legge mer til rette for varsling. Selv om det understrekes at rapporten ikke tar høyde for en samfunnsøkonomisk analyse av mulige tiltak i den forbindelse, slår man likevel fast følgende:

*«På grunnlag av funn fra analyser av tiltak for å legge til rette for varsling fra andre land kan vi imidlertid si at det er sannsynlig at flere tiltak for å legge til rette for varsling vil være lønnsomme (Oslo Economics, 2017, s. 56)».*

Det er ikke nødvendigvis enkelt å måle verdien av varsling i kroner og øre. Verdi som begrep er også relevant og kan sees på langt bredere enn det som kan kvantifiseres. Uten å grave seg for dypt ned i verditeori kan man kanskje benytte følgende formulering fra Store Norske Leksikon:

*Verdi er kvaliteten ved noe, det som er godt ved noe. En tings verdi sies gjerne å bestemme dens viktighet med hensyn til hvordan vi bør gjøre våre vurderinger og beslutninger». (Sagdahl, 2019).*

I en slik bred verdikontekst er det mulig å argumentere for at varsling er verdifullt fra flere ulike vinkler. Verdi blir også et mer ladet begrep i så måte, preget av filosofisk og etisk tenkning. Uten å dypdykke nevneverdig i dette kan det være relevant å nevne at vårt samfunn i stor grad er basert på tillit og at dette er en kvalitet som vi liker å fremheve i så måte.

Kombinert med åpenhet, medvirkning og demokrati, gjør vi oss noen refleksjoner knyttet til Norge, som et velfungerende samfunn. Kanskje dette kan koples til varsling og styrke disse

samfunnsverdiene, hvis en stor andel av de som mener å observere kritikkverdige forhold varsler om dette. Motsatt kan man kanskje anta at hvis mange ikke tør/vil varsle kan dette bidra til å sette disse verdiene under press. Verdier som vi assosierer med et moderne og velfungerende demokrati.

## 2.5 Varsling i offentlig sektor

I denne studien vil jeg ta for meg i varsling i offentlig sektor, nærmere bestemt sju varslere i fire utvalgte kommuner. Før jeg går mer spesifikt inn på dette, kan det være relevant nettopp å se litt på tematikken som omhandler varsling i norske kommuner.

Kommunesektoren har, med over en halv million ansatte, årlige budsjetter på flere hundretalls milliarder kroner, som skal brukes på viktige velferdstjenester til innbyggerne. I en slik kontekst er det ikke vanskelig å argumentere for viktigheten av at denne sektoren ikke bør bli et arnested for hemmelighold og hvor det i verste fall skjer misligheter av ymse slag. Det bør derfor være et betydelig handlingsrom for varsling av kritikkverdige forhold, tilfredsstillende prosesser knyttet til håndtering av dette og ingen risiko for gjengjeldelse.

Et annet vesentlig moment i denne sammenhengen er at offentlig sektor, herunder kommunesektoren, er demokratisk-politisk styrte organisasjoner som er avhengig av folkets tillit både gjennom valg, men også i det daglige.

En slik overordnet normativ argumentasjon knyttet til varsling kan man også finne i *Ytringsfrihet og varsling-veileder for kommuner og fylkeskommuner*. Dette er en revidert veileder fra Kommunenes medlems- og interesseorganisasjon (KS, 2017). Som for øvrig ikke tar opp i seg de siste lovendringene på området. Denne veilederen som er beregnet for bruk i landets kommuner og fylkeskommuner ved varsling, er tydelig på hvorfor det blant annet er viktig å ha rutiner som oppfordrer til varsling om kritikkverdige forhold og som gjør det trygt å varsle. Den overordnede argumentasjonen i veilederen er eksplisitt og tydelig på at åpenhet i form av en god ytringskultur/gode rutiner knyttet til varsling, er en forutsetning for et godt lokaldemokrati, at «kommuner og fylkeskommuner forvalter fellesskapets ressurser og løser viktige samfunnsoppdrag». Dette legger grunnlaget for gode tjenester, et godt arbeidsmiljø og god samhandling mellom lederne og medarbeiderne (KS, 2017, s. 2).

I boka *Velferd på avveier* vurderer forfatteren åpenhet og varsling i en demokrati- og velferdskontekst, på følgende måte:

«Varsling betyr å informere om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Åpenhet er en forutsetning for at demokratiet lokalt og sentralt kan fungere, og for at velferd ikke kommer på avveie. Åpenhet som verdi er derfor en viktig forutsetning for vårt velferdsdemokrati» (Nyseter, 2015, s. 318).

Disse argumentene understøtter og synligjør hvorfor tematikken varsling er relevant og viktig også i en bred samfunnsmessig kontekst.

De siste åra har vi fått mer forskning på dette spesifikke området, noe som gir oss relevant kunnskap om hvordan varslerbildet generelt ser ut i kommunesektoren. Så vidt jeg kan se er det lite oppdatert materiale etter de siste lovendringene, så det kan bli interessant å se om noen av hovedfunnene knyttet til denne forskningen endrer seg i noen retning etter nytt lovverk (endringer i Arbeidsmiljøloven) trådte i kraft fra 01.01.2020.

En betydelig del av kunnskapsgrunnlaget som er lagt til grunn for lovverket knyttet til varsling, finner man i arbeidet til forskningsstiftelsen Fafo. Nærmere bestemt et knippe med studier knyttet til tematikken. Et av disse arbeidene, Fafo-rapport, 2017:04 handler spesifikt om *ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner*.

Dette var en studie som for øvrig ble utført på oppdrag av kommunene og fylkeskommunenes medlems- og interesseorganisasjon KS. Her etterspør KS kunnskap om hvordan blant annet status er i kommunesektoren knyttet til blant annet: *ytringsbetingelser, håndtering av varslingsretten og omfang/effekt av varslingsrutiner* (2017:04, s.17). Dette er for øvrig en studie som KS har brukt som en del av kunnskapsgrunnlaget ved utarbeidelse av sin varslingsveileder til kommuner og fylkeskommuner (2017, s. 6).

Det er grunn til å merke seg at forut og i etterkant av denne Fafo-undersøkelsen, er det foretatt flere studier rettet mot varslings-tematikken. Blant annet:

- *Med rett til å varsle* (Fafo-rapport 2010:18).
- *Evaluering av varslerbestemmelsene* (Fafo-rapport 2014:05).
- *Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv* (Fafo-rapport 2016:33).
- *Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund* (Fafo-rapport 2016:34).
- *Kunnskapsstatus om varsling og varslingsprosesser* (Fafo-notat 2017:03).
- *Varsling i norsk arbeidsliv-Den det varsles om, mottak og håndtering* (Fafo-notat 2018:06).

- *Varsling i norsk arbeidsliv 2018* (Fafo-rapport 2019:14).
- *Ytringsfrihet i arbeidslivet* (Fafo faktaflak desember 2021).

Et av flere interessante funn peker mot at ansatte i offentlig sektor ser ut til å vurdere sin ytringsfrihet og mulighet til varsling som mer begrenset, enn det ansatte i privat sektor gjør. I denne sammenheng kan det være relevant å peke på at Sivilombudsmannen (Sivilombudet etter lovendring 2021), flere ganger med bakgrunn i konkrete klagesaker har uttalt at man ser ut til å innskrenke offentlige ansattes ytringsfrihet, herunder retten til å ytre seg offentlig, ved å henvise til lojalitetsplikten. Ombudet peker eksplisitt på at kravene til lojalitet er blitt så stor at det har vært i strid med ansattes ytringsfrihet (Trygstad et al, 2016:33, s. 21).

I en undersøkelse hvor man spurte medlemmer i sju ulike fagforbund om varsling og ytring fra 2016, fikk man inn svar fra nesten 20 000 respondenter fordelt på hvert av følgende fagforbund: *Norsk Sykepleierforbund, Den norske legeforening, Forbundet for Ledelse og Teknikk, Utdanningsforbundet, Norsk Tjenestemannslag, Juristforbundet og Politiets Fellesforbund* (Ødegård et al. 2016:34, s. 11). Dette er en omfattende undersøkelse som gir et bredt kunnskapsgrunnlag i en rekke spørsmål knyttet til blant annet varsling og håndtering av disse.

Undersøkelsen er rettet inn mot medlemmene i de sju ulike forbundene som i stor grad sysselsetter personer i offentlig sektor. Disse fikk i stor grad de samme spørsmålene som respondentene i den såkalte breddeundersøkelsen (Ødegård et al. 2016:34, s.6). En undersøkelse som omfattet godt og vel 3000 respondenter som hovedsakelig jobbet innenfor privat sektor (68 %) og offentlig sektor (29%), samt et lite utvalg studenter (3%) (Trygstad et al. 2016:33, s. 10).

I breddeundersøkelsen om varsling i norsk arbeidsliv, omtales blant annet til funn relatert til omfanget av varsling, den såkalte **varslingsaktiviteten**. Dessuten om det hjalp å varsle, det vil si hvor god **varslingseffektiviteten** er. Det viser seg at aktiviteten er ganske stabil i perioden 2006 til 2016, med noen variasjoner, men varslingseffektiviteten ser ut til å synke i siste del av perioden. I tillegg til lavere varslingseffektivitet viser også undersøkelsene en utvikling som byr på utfordringer i form av at flere arbeidstakere som varsler møtes med negative reaksjoner og at færre av dem oppgir at de ville varslet om igjen hvis en liknende situasjon hadde oppstått (Trygstad et al. 2016:33, s. 57).

Omtrent samtidig som at Stortinget behandlet endringene i lovverket knyttet til varsling våren 2019, med sluttbehandling 5. juni (Innst. 315 L 20018-2019), kom også resultatene av en ny varslersundersøkelse. Denne ble lansert i april 2019 og er basert på nesten 4000 respondenter som deltok i undersøkelsen i desember 2018 (Trygstad & Ødegård, 2019:14 s. 17).

Undersøkelsen var for øvrig ikke linket opp mot lovarbeidet på Stortinget, men var et oppdrag fra Arbeidstilsynet i deres arbeid med å lage en nasjonal veileder om varsling. Et interessant trekk ved denne undersøkelsen er at den i sitt utvalg er rettet inn både mot arbeidstakere, tillitsvalgte, verneombud og ledere (Trygstad & Ødegård, 2019:14 s.5-6). Funnene i denne undersøkelsen, som er den siste i sitt slag før det nye lovverket ble vedtatt i juni 2019 og trådte i kraft 1.1. 2020, bekrefter i stor grad resultatene fra 2016. Både *varslingsaktiviteten* og *varslingseffektiviteten*, viser en negativ utvikling hvis man ser utviklingen det siste tiåret. Varslingsaktiviteten er betydelig redusert fra 2013, frem til undersøkelsene i 2016 og 2018. Fra og være at nesten 2 av 3 ansatte varslet ved kritikkverdige forhold i 2013, til at om lag 1 av 2 ansatte svarer det samme i undersøkelsene i 2016 og 2018 (Trygstad & Ødegård, 2019:14, s. 8). Dette til tross for at kjennskapen til lovverket knyttet til varsling har økt betydelig i samme periode (Trygstad & Ødegård, 2019:14, s. 21). Det er dessuten en vesentlig andel av de som varslet, som opplever at de forholdene det ble varslet om ikke var blitt bedre eller forverret, til sammen utgjorde svarene 45%. På den annen side opplevde om lag 40% at det hjalp å varsle.

Et annet interessant funn er at offentlig ansatte varsler i mindre grad enn ansatte i privat sektor (Trygstad & Ødegård, 2019:14, s. 21.). Dette til tross for at kunnskapen om varslingsbestemmelsene ser ut til å være minst kjent blant ansatte i den sistnevnte sektoren. Disse funnene forsterkes ved den siste undersøkelsen i regi av Fritt Ord, foretatt av FAFO høsten 2021, en undersøkelse hvor man blant annet har spurt arbeidstakere hvordan ytringsrommet fortoner seg for dem. Denne undersøkelsen som er foretatt etter lovendringene 01.01.20, ser ut til å forsterke trenden med at ytringsrommet fremstår som mer begrenset fra arbeidstaker sitt ståsted. I tillegg rapporteres det også om at ansatte i offentlig sektor opplever ytringsbetingelsene som vanskeligere enn arbeidstakere i privat sektor (Sissel C. Trygstad & Anne Mette Ødegård, 2021). Det ser med andre ord ikke ut som om lovendringene har fått noen umiddelbare positive effekter.

Når det gjelder sanksjoner knyttet til varslingen er antallet som i 2019 svarer at de opplever dette, betydelig høyere enn i 2010, men noen lavere enn i 2016. Om lag 1 av 3 varslere svarer at de har fått positive reaksjoner etter sitt siste varsel, men man kan kanskje merke seg at over



halvparten av disse reaksjonene kom fra kolleger og at under halvparten av de positive reaksjonene kom fra ledelsen (Trygstad & Ødegård, 2019:14 s. 21).

På tross av denne ikke spesielt positive utviklingen knyttet til varslingsaktivitet og varslingseffektivitet viser undersøkelsen fra 2019, at 7 av 10 sier de ville varslet igjen. Med dette menes de som svarer at sannsynligheten for å varsle igjen *overveiende* eller *ganske sannsynlig*. Dette er likevel betydelig lavere enn bare noen få år tidligere. I tiden før 2016 viste nemlig undersøkelser at mellom 80 og 85 % ville varslet igjen (Trygstad & Ødegård, 2019:14, s. 37).

Annen ny og interessant forskning som kan koples til tematikken som omhandler (blant annet) håndtering av varsler, er såkalte «*faktaundersøkelser*». Nordrik og Kuldova (2021) foretar i så måte en grundig gjennomgang av metoden og hvordan den benyttes, i sin refleksive studie: *Faktaundersøkelser- et «hybrid konfliktvåpen» på norske arbeidsplasser*. Dette er en metodikk som er blitt brukt i en rekke varslingssaker også i kommunene. Slike undersøkelser betraktes ofte som kontroversielle og det påpekes at denne metodikken fremstår som «arbeidsgivers metode» (Nordrik & Kuldova, 2021, s. 84). Noe som for øvrig underbygges av en optelling som professor Gottschalk har gjort, som viser at i 82 av 83 tilfeller konkluderte slike undersøkelser i favør av arbeidsgiver (Nordrik og Kuldova, 2021, s. 75).

## 3. Teori

Dette kapitlet beskriver teorigrunnlaget som blir benyttet i denne oppgaven og som blir koplet til varsleropplevelsene. Teorien det er tatt utgangspunkt i, er Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer: Den strukturelle-, den politiske-, Human Resource (HR)- og den symbolske rammen (Bolman & Deal, 2018). Rammene blir beskrevet og forklart først generelt og samlet, deretter blir det gått mer i dybden på hver enkelt. Det blir også gjort rede for hvorfor jeg har valgt dette teoretiske rammeverket. I tillegg til rammene er det også vist til fire metaforer knyttet til hver enkelt fortolkningsramme som det også blir redegjort for og det blir godgjort hvorfor disse blir benyttet.

### 3.1 Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer

For å belyse problemstillingen velger jeg å ta utgangspunkt i Bolman & Deal sine teoretiske perspektiver på organisasjon og ledelse. Deres tankegods er internasjonalt anerkjent og mye benyttet i arbeidet med å forstå nettopp organisasjon og ledelse. I denne oppgaven brukes de fire fortolkningsrammene som analytiske kategorier for å beskrive håndtering av varslersaker.

Disse fortolkningsrammene presenteres i deres hovedverk som jeg tar utgangspunkt i: *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse, struktur, HR, politikk og symboler* (Bolman & Deal, 2018). Som det fremgår i tittelen, er de 4 fortolkningsrammene følgende:

- Den strukturelle rammen
- HR-rammen
- Den politiske rammen
- Den symbolske rammen

Eller sagt på en annen og mer jordnær måte, organisasjoner kan betraktes fra fire perspektiver (Bolman & Deal, 2018, s. 5):

- Som fabrikk
- Som familie
- Som jungel
- Som tempel

En fortolkningsramme kan betraktes som en mental modell. En modell som er anvendelig til å håndtere ulike situasjoner, ikke minst fra et lederståsted. Mer spesifikt, slik Bolman & Deal

presenterer det: «...*et sett med ideer eller antakelser- som du bærer med deg i hodet som hjelp til å forstå og finne frem i et bestemt terreng*» (Bolman & Deal, 2018, s. 38). Med andre ord et kart som kan hjelpe med konkrete veivalg i ulike situasjoner.

Manøvreringsutfordringene er trolig større enn noen gang i komplekse organisasjoner som er en del av et moderne samfunn. Utfordringene til både ledelse og til organisasjonene de representerer, krever mye. Da kan disse fire fortolkningsrammene være relevante verktøy. En viktig del i bruken av fortolkningsrammene er å kunne benytte dem der de måtte passe inn og vise evne til å kunne skifte fortolkningsramme raskt, når det er hensiktsmessig. Godt lederskap i komplekse organisasjoner vil antakelig være avhengig av skreddersøm og evnen til fleksibilitet og hurtig endringskompetanse, det vil si evne til omfortolking. Fleksibiliteten til fortolkningsrammene gir ledere en bredde av redskaper til å manøvrere, men det avhenger av evne og kunnskap til å kunne lese og tolke situasjoner og bruke verktøyet deretter (Bolman & Deal, 2018, s. 41).

De fire fortolkningsrammene utelukker ikke hverandre, men kan brukes ut fra situasjonen som oppstår, de vil kunne avstemmes og kombineres med hverandre (Bolman & Deal, 2018, s.353-363). Derfor vil bruken av rammene trolig være en dynamisk øvelse som gir muligheter til å få frem ulike perspektiver og nyanser. Likevel kan det kanskje være interessant å spørre om det er slik at en/noen av fortolkningsrammene «passer» best på funnene, eller varierer dette fra varslersak til varslersak? Eller er det kanskje slik at man finner elementer av de ulike fortolkningsrammene, uten at noen av disse peker seg spesielt ut? Ser man også flere endringer knyttet til valg av fortolkningsramme underveis og i hvilken grad henger dette sammen med hvorvidt det er en viss uro eller ro, knyttet til varslerprosessen? Her er mange detaljer og spørsmål som kan vurderes.

Hvordan man kopler og operasjonaliserer funnene fra intervjuene til teorien til Bolman & Deal vil jeg konkretisere i metoddelen av oppgaven.

En sentral grunn til at denne teorien blir benyttet, er at fortolkningsrammene gir muligheter for en bred tilnærming og fleksibilitet. Disse fremstår som et godt teoretisk verktøy for bruk på et sammensatt tema som varsling. Det gir mulighet til å skape en større forståelse for tematikken når man tar i bruk en mye benyttet, velkjent og anerkjent teori som Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer er. Ved å anvende de fire fortolkningsrammene kan datamaterialet systematiseres og kategoriseres. Med dette vil man få en tydeligere forståelse

av hva som faktisk skjedde med de konkrete varslene, samt hvordan organisasjon og ledelse kom til uttrykk og fungerte i slike sammenhenger.

Bolman & Deal sine organisasjonsstudier i en rekke land (Bolman & Deal, 2018, s. 7-8), innenfor både offentlig, privat og frivillig sektor, gir god grunn til å anta at deres fire kategorier er anvendelige for å belyse problemstillingen som er knyttet til ulike varsler i kommunal sektor i Norge. Disse kategoriene vil være nyttige for å belyse håndtering av varsler i forbindelse med hvordan organisasjonen og ledelsen ble oppfattet i de utvalgte kommunene. Fortolkningsrammene er således et verktøy og gir oss forhåpentligvis også noen nyttige knagger i arbeidet med å forstå varsling og prosessen rundt dette fenomenet.

Som et lite apropos til relevansen av valgt teori, kan det kanskje være interessant at den nyeste norske faglitteraturen på området, som blant annet tar for seg arbeidsgivers/leders rolle og ansvar i forbindelse med varsling (etter de siste større lovendringene som trådte i kraft 01.01.20), også viser til Bolman & Deal sine fire rammer (Bjørkelo & Eriksen, 2021, s. 111). For øvrig uten at forfatterne går i dybden på dette.

### 3.1.1 Den strukturelle rammen

Utgangspunktet for denne rammen er troen på strukturer, systemer, rasjonalitet, samt fordeling av ansvar og roller som fører til at forstyrrende menneskelige aspekter reduseres i en slik grad, at folks yteevne maksimeres. Det opereres med seks grunnleggende antakelser knyttet til denne rammen, som i noe forkortet form, handler om organisasjoner og koplingen deres til følgende (Bolman & Deal, 2018, s. 76):

1. Mål og strategier for å nå disse.
2. Øke effektivitet og yteevne ved spesialisering og arbeidsdeling.
3. Samordning og kontroll.
4. Personlige ønsker og påvirkning utenfra, holdes i sjakk gjennom rasjonell styring.
5. Strukturer må passe til organisasjonen.
6. Problemløsning og omstrukturering.

Den mest kjente bidragsyteren innenfor dette organisasjonsperspektivet er Max Weber og hans såkalte *byråkratimodell* fra begynnelsen av 1900-tallet. Denne rasjonelle modellen fokuserte blant annet på arbeidsdeling, hierarkisk organisering, regler for arbeidet, faglige

kvalifikasjoner og byråkratiet som arbeidsplass. Dette er ellers en tenkning som er benyttet, videreutviklet, og forsket betydelig på også i nyere tid (Bolman & Deal, 2018, s. 77).

Ved bruk av denne fortolkningsrammen tar man utgangspunkt i strukturens betydning for hvordan organisasjonen fungerer. Det er imidlertid ikke et fasitsvar på hvilke strukturelle løsninger som virker.

Når det gjelder varsling som fenomen og rettet inn mot spesifikke varsler kan det være hensiktsmessig å se på om hvorvidt den strukturelle rammen er benyttet, hvordan den i tilfelle er brukt og hvorfor. Innenfor den *strukturelle rammen* kan man da eksempelvis se på om hvorvidt det fantes etablerte strukturer, prosedyrer og strategier for hvordan håndtere varsling. Hvordan regler og disse strukturene fungerte i praksis kan da være relevant å vurdere.

### 3.1.2 HR-rammen

Utgangspunktet for Human Resource (HR) rammen, kan leses ut av navnet, nemlig at den tar utgangspunkt i de menneskelige ressursene i organisasjonen og bygger på disse. Man prøver å forene menneskelige behov med de krav organisasjonen stiller. Det innebærer at menneskene er den viktigste ressursen i organisasjonen. Menneskene sees på som et mål i seg selv. Det rettes fokus mot organisasjons- og ledelsesformer som vektlegger aspekter som blant annet: *Menneskelige behov, involvering og mellommenneskelige relasjoner* (Bolman & Deal, 2018, s. 149). I HR-tenkningen bygger de samme forfatterne videre (i noe forkortet form), på disse grunnleggende antakelsene når de skal anvendes i organisasjoner (Bolman & Deal, 2018, s. 153):

1. Det handler om å oppfylle menneskelige behov.
2. Organisasjoner og menneskene i den, trenger hverandre.
3. Systemet må tilpasses menneskene og motsatt, på en god måte.
4. Både menneskene og systemet profiterer på en god tilpasning.

Den kanskje aller mest kjente bidragsyteren innenfor dette området, som utvilsomt har hatt stor innflytelse også innenfor fagområdet organisasjon og ledelse, er psykologen Abraham Maslow. Hans teori knyttet til menneskelige behov, illustrert i en pyramide også kalt behovshierarki, som starter med grunnleggende fysiologiske behov og ender til slutt opp med behov for selvrealisering på toppen av pyramiden (Saugstad, 1998, s. 520-521). Modellen er omdiskutert, men ikke minst er den videreutviklet og koplet til ledelsesteori blant annet

gjennom Douglas McGregor sin X og Y teori. Dette er en teori som tar utgangspunkt i to forskjellige antakelser ledere tilsynelatende måtte ha om sine ansatte. (McGregor, 1968). X-teorien forutsetter at de ansatte preges av *latskap, liten endringsvilje, passivitet osv.* Y-teorien tar utgangspunkt i Maslows pyramide, som i stor grad handler om at lederne blir tilretteleggere for at både mennesker og organisasjonen skal ha en felles interesse for å oppnå mål (Bolman & Deal, 2018, s. 156-159).

Ved bruk av denne fortolkningsrammen tar man utgangspunkt i forholdet mellom mennesker og organisasjonen. Hvordan denne symbiosen virker og hvordan man er avhengig av hverandre for å lykkes. Virkemidler innenfor denne rammen er forskjellige og kan være kontekstavhengig.

Når det kommer til varsling og rettet inn mot konkrete varsler kan det kanskje være relevant å se hvorvidt HR-rammen er benyttet og på hvilken måte. Innenfor *HR-rammen* kan man da eksempelvis se på hvorvidt lederpraksis, mellommenneskelig dynamikk, samspill og involvering har virket inn på håndteringen.

### 3.1.3 Den politiske rammen

Utgangspunktet for den politiske rammen, er ikke minst makt og bruken av denne. Politikk er et ladet begrep som en del assosierer med noe negativt, men denne fortolkningsrammen og politikk i sin alminnelighet har både en destruktiv og en konstruktiv side. Denne tvetydigheten kan illustreres med uttalelsen fra den tidligere fremtredende pakistanske politikeren Benazir Bhutto, som uttalte følgende kort tid før hun ble myrdet:

*«Jeg har lidd mye på grunn av makt. Egentlig er jeg ambivalent til makt. Jeg er interessert i makt fordi den gjør det mulig å få til forandring. Men den smaker bittert»*  
(Bolman & Deal, 2018, s. 21).

Det essensielle blir med andre ord hvordan makten brukes, det vil kunne avgjøre om man havner i et destruktivt eller konstruktivt spor.

Grunnlaget for den politiske fortolkningsrammen, som tar utgangspunkt i interessekamp, uttrykkes av Bolman & Deal (i noe forkortet form), med følgende fem grunnleggende antakelser:

- Organisasjoner som koalisjoner, ulike individer og interesser.

- Motsetninger knyttet til verdier, kompetanse, interesser, overbevisning og forståelse av virkeligheten.
  - Beslutninger om fordeling av begrensede ressurser.
  - Knappe ressurser og interessekonflikter bidrar til at makt blir en viktig ressurs.
  - Forhandlinger mellom aktører med egeninteresser.
- (Bolman & Deal, 2018, s. 226).

Det finnes et mangfold av teorier innenfor denne rammen både knyttet til organisasjoner som koalisjoner, ulike perspektiver relatert til makt, det være seg både kilder til makt, maktfordeling og beslutninger knyttet til makt. Innenfor denne rammen finner vi også et konfliktperspektiv. Et perspektiv man bør forholde seg til og som kan være et problem, men ikke nødvendigvis er det (Bolman & Deal, 2018, s. 240). John Paul Kotter blant flere, tar også for seg konflikthåndtering i organisasjoner. (Kotter, 1985). Han peker på mulighetene god konflikthåndtering kan gi, som kreativitet og nytenkning, slik at organisasjonen blir effektiv, robust og evner å tilpasse seg.

Robert Jackall sine perspektiver knyttet til ledelse innenfor denne rammen er imidlertid av det lite hyggelige slaget:

*«... i byråkratiets verden er suksess, tegnet på at man hører på de utvalgte, ikke lenger er avhengig av en uransakelig gud, men av ens overordnede og markedets vilkårligheter, og økonomisk frelse er noe du oppnår i den grad du underkaster deg nye guder og behager dem, det vil si sjefene og et upersonlig markedes krav»* (Bolman & Deal, 2018, s. 243).

Ved å forsøke å kople den politiske rammen til varslingstematikken, kan man vurdere om denne er brukt og i tilfelle hvordan. Det kan da være hensiktsmessig å se om organisasjonen er preget av maktkamp, konflikter og koalisjoner, samt om den politiske dynamikken er å betrakte som konstruktiv eller destruktiv.

### 3.1.4 Den symbolske rammen

Utgangspunktet for denne rammen kan oppfattes som av noe mer abstrakt karakter, men den er ikke mindre viktig av den grunn. Den symbolske fortolkningsrammen handler om symbolikk. Symboler er ifølge Bolman & Deal *«Bærere av sterke intellektuelle og følelsesmessige budskap, de taler til hjerte og til sjelen»* (Bolman & Deal, 2018, s. 286).

Å bruke denne rammen handler om å manøvrere i en kaotisk verden ved hjelp av myter og symboler, dette handler da derfor mye om *mening, overbevisning og tro* (Bolman & Deal, 2018, s. 264). Disse perspektivene bidrar til å danne grunnlaget for en organisasjons kultur. Hvordan denne kulturen utspiller seg, kan være interessant å se på. To alternative måter å se kultur på er Schein (1992) sin mer formelle definisjon (forkortet) *knyttet til mønsteret av felles lærdom knyttet til antakelser, som deretter læres videre bort* versus Deal & Kennedy (1982) sin som slår fast at kultur er: «*Måten vi gjør ting på her hos oss*» (Bolman & Deal 2018, s. 308). Et apropos til betydningen av den symbolske rammen og dertil organisasjonskultur kan illustreres ved den kjente spissformuleringen «*Culture eats strategy for breakfast*» (*The Management Centre*).

Til grunn for den symbolske fortolkningsrammen, kan man ifølge Bolman & Deal (2018, s. 291) legge følgende fem (forkortede) grunnleggende antakelser til grunn:

- Det viktigste er hva ting betyr.
- Mennesker opplever hendelser forskjellig, derfor er aktivitet og mening kun løst knyttet til hverandre.
- Symboler er hjelpemidler i møte med kompleksitet, de gir retning, tro og håp.
- Det som kan gi hendelser og prosesser ekstra tyngde og viktighet, er hva de uttrykker og signaliserer ofte mer enn deres formål og eventuelle resultater.
- Limet i en organisasjon er kulturen, binder mennesker sammen og gjør at oppsatte mål kan nås.

Teorier som kan relateres til den symbolske fortolkningsrammen, knytter seg til flere aspekter ved denne, blant annet myter, verdier, visjoner, historier, ritualer, seremonier og metaforer. I tillegg til dette ser man også på hvordan kulturen utspilles i organisasjonenes praksis, noe som kan romme mange av de nevnte elementene. En aktuell teori i symbolikk konteksten er *institusjonell teori* som ikke minst tar utgangspunkt i organisasjonens atferd fremfor de konkrete resultatene (Bolman & Deal, 2018, s. 248).

I vurderingen om hvorvidt og hvordan den symbolske fortolkningsrammen kan koples til varslingene, kan det være grunn til å se blant annet på hvordan organisasjonskulturen kom til uttrykk og på hvilken måte den eventuelt fikk betydning for håndteringen av det enkelte varsel.



### 3.2 Metaforene knyttet til de fire fortolkningsrammene

Den strukturelle-, Human Resources (HR) -, politiske-, og symbolske fortolkningsrammen vurderes også utfra noen perspektiver som kanskje gi noen andre assosiasjoner til organisasjon og ledelse. Den strukturelle rammen sammenliknes med en *fabrikk*. HR-rammen, som direkte oversatt handler om menneskelige ressurser, sammenliknes med en *familie*. Den politiske rammen sammenliknes med en *jungel*. Til slutt sammenliknes den symbolske rammen med et *tempel*.

Jeg velger å inkludere metaforene i oppgaven fordi de bidrar til en økt forståelse av fortolkningsrammene og hvordan de kan passe inn når man forsøker å kople dem til håndteringen av studiens varslingssaker. Disse metaforene inkluderes i denne fremstillingen og anses som relevant, ikke minst fordi de bidrar til å skape en konkretisering av hver enkelt fortolkningsramme som de representerer. Dette blir en form for operasjonalisering, som antakelig kan fremstå som litt mer hverdagslig og en form «folkeligjøring» av rammene. I den forbindelse kan det jo også anføres at samfunnsvitenskapelige studier og forskning, herunder studier innenfor organisasjon og ledelse, i stor grad handler om mennesker og menneskelig atferd. I en slik kontekst er også metaforene som knyttes til fortolkningsrammene å anse som gjenkjennelige. Tanken bak dette er at det trolig er lettere å forstå og analysere menneskelig atferd hvis man benytter slike metaforiske knagger. I vår kontekst kan dette innebære å forstå hvordan varslerne opplevde håndtering og prosessen knyttet til dette, ved denne formen for menneskeligjøring.

Hva kjennetegner fabrikk, familien, jungelen og tempelet? I et organisasjon- og ledelses perspektiv vil man med utgangspunkt i Bolman & Deal (2018, s. 44-45) kunne i all enkelhet gi disse beskrivelsene:

- *Fabrikkperspektivet* illustrerer en organisasjon bygd på eksempelvis struktur, mål og strategi. Dette er et perspektiv som støtter av faglige disipliner som økonomi, sosiologi og ledelsesfag.
- *Familieperspektivet* ser derimot på organisasjonen som en utvidet familie, hvor eksempelvis menneskers følelser og behov står i sentrum. Dette perspektivet har hentet sin inspirasjon fra psykologien.
- *Jungelperspektivet* vurderer organisasjonen som et sted hvor konkurransen rår og det kjempes om begrensede ressurser og makt. Her er det statsvitenskap som er den sentrale faglige påvirkningskilden.

- *Tempelperspektivet* betoner blant annet kultur og symboler som viktige organisasjonsmessige ingredienser. I dette perspektivet er det sosial- og kulturantropologien som er faglige inspirasjonskilder.

Disse metaforene kan være nyttige å ta med seg videre i drøftingene omkring varsler og hvordan de ble håndtert. Dette fremstår som relevant når man kopler de fire fortolkningsrammene og tilhørende metaforer til etikk, slik Bolman & Deal skjematisk gjør på denne måten (Bolman & Deal, 2018, s. 458).

Tabell nr.1 – Metaforer mv. knyttet til fortolkningsrammene

<b>Fortolkningsramme</b>	<b>Metafor</b>	<b>Organisasjonsetikk</b>	<b>Lederens bidrag</b>
Strukturell	Fabrikk	Kvalitet	Selvstyre
HR	Utvidet familie	Omsorg	Kjærlighet
Politisk	Jungel	Rettferdighet	Makt
Symbolsk	Tempel	Tro, overbevisning	Mening

Noen forklaringer fra de samme forfatterne knyttet til begrepene i forbindelse med organisasjonsetikk og lederens bidrag (Bolman & Deal, 2018, s. 458-464):

- *Kvalitet* viser til at organisasjonen eksempelvis klarer å levere gode varer og tjenester. Denne kvaliteten krever engasjement fra hele organisasjonen. Leder/ledelsens bidrag til dette handler om å gi rom for *selvstyre*.
- *Omsorg* forutsetter at organisasjonen består av mennesker som utgjør et felleskap som viser medfølelse og tar vare på hverandre. *Kjærlighet* i denne konteksten oppleves erfaringsmessig som noen ledere kan ha berøringsangst for, men det viser seg at de som tør å snakke om og bruke begrepet, er med å skape organisasjoner med fellesskap bygd på omsorg for hverandre.
- Rettferdighet og makt kan tilsynelatende oppfattes som to motsetninger. I denne konteksten er poenget at disse må balanseres mot hverandre og at maktbruk må bidra til rettferdighet. Her handler også selve maktutøvelsen om å kunne dele på den og gi rom for selvbestemmelse.
- *Tro og mening* handler i denne sammenhengen om organisasjoner som klarer å skape et fellesskap der menneskene tror på mulighetene til å kunne realisere sitt potensiale hver for seg og sammen. Denne troen må styrkes ved at leder/ledelsen bidrar til denne troen selv. De som blir ledet må oppleve at deres arbeid blir verdsatt og at leder/ledelsen bidrar til mening.

## 4. Metode

I metodekapittelet vil det bli redegjort for hvordan det er gått fram for å besvare problemstillingen i denne studien: «*Hvordan ble kommunale varslingssaker håndtert, sett fra et varslerperspektiv?*». Prosessen knyttet til metodevalg, forberedelser, datainnsamling og analyse av resultatene vil bli gjennomgått. Dessuten vil blant annet troverdighet, gyldighet og etikk knyttet til studien blir vurdert. Begrunnelse for fremgangsmåte og drøfting av mulige svakheter ved studien vil også ha en sentral plass i dette kapittelet. Eller sagt på en annen måte:

- Hva jeg har gjort?
- Hvordan er det gjort?
- Hvorfor er det gjort på denne måten?

### 4.1 Valg av metode

Utgangspunktet for denne oppgaven er å studere noen varslersaker i en håndfull kommuner som alle har vært offentlig omtalt. De fleste kun i lokale/regionale medier, men enkelte også i nasjonale medier. Konteksten er altså varsling i kommunal sektor som dessuten involverer ledere og som har skapt betydelige kontroverser. For å klare dette «dypdykket» ned i enkeltvarslene, få frem varslernes historier og deres opplevelser ved å varsle og varslerprosessene, var det naturlig å ta i bruk kvalitativ metode. Bruk av kvalitativ metode innebærer, en smule forenklet sagt, å forholde seg til og analysere ord. Noe som gir muligheter til å gå i «dybden», men begrenser muligheter til å generalisere funn. Denne dybdemuligheten gir seg utslag i en induktiv tilnæringsmåte, som igjen følger en oppdagende logikk (Hjerm & Lindgren, 2011, s. 22). Den induktive metoden innebærer altså å gå fra empiri til teori (Jacobsen, 2015, s. 23).

På den måten kan man få nødvendig nærhet til disse sakene, fange opp kompleksiteten, dybden og det spesielle i hver enkelt av disse historiene. Det vil nok være behov for å komme så «nær virkeligheten» som mulig, for å kunne få fram interessant, nyttig og relevant informasjon. Nettopp denne følsomheten knyttet til konteksten og at jeg kommer tett på varslerne i denne studien, kjennetegner kvalitativ metode (Tjora, 2018, s. 15). Eller for å uttrykke det enda mer eksplisitt: «*kvalitative studier er studier hvor menneskelige problemer blir utforsket i sin naturlige setting* (Postholm, 2010, s. 43). Det er jo nettopp det denne studien handler om, nemlig menneskelig atferd og opplevelsen av denne. En annen og

betegnende beskrivelse av kvalitativ metode som passer godt inn med hensyn til denne undersøkelsen er å lese i Krumsvik (Krumsvik, 2015, s. 17): «*Desse innleiande døma illustrerer at kvalitativ forskning er særmerkt ved at ein beveger seg vekk frå ein forskingsmessig paternalisme til ein ikkje-parternalisme der feltet, konteksten og informantane har ein sterkare stemme i forskingsforløpet*».

Det er ønskelig å få en mest mulig klar og grundig forståelse av hvordan varslere i undersøkelsen har vurdert situasjonen. I den sammenheng fremstår det derfor som fornuftig å velge en kvalitativ tilnærming. Dette er et metodevalg som vil kunne fange opp kompleksiteten knyttet til varsleropplevelsene, prosessen og hendelser, slik de fremstår sett fra varslernes ståsted.

Når man utfører kvalitative studier, finnes det en rekke ulike måter å gjøre dette på. Jarvinen og Mik Meyer (Jarvinen & Meyer, 2017, s. 9) peker på sju tradisjoner innenfor kvalitativ forskning: *symbolsk interaksjonisme, fenomenologi, hermeneutikk, Grounded Theory, narrativ analyse, diskurs analyse og aktør-nettverksteori*. Forfatterne understreker imidlertid at denne listen ikke er uttømmende. Problemstillingen i denne oppgaven er for øvrig beskrivende, noe som tilsier valg av en metode som gir rom for nyanser, at den er fleksibel i den forstand at den eksempelvis fanger opp uventa forhold og evner å gå i dybden. Dette innebærer ofte et intensivt opplegg med få undersøkelsesenheter (Jacobsen, 2015, s. 64). Med dette teoretiske bakteppet er det naturlig å kople denne studien og problemstillingen til den fenomenologiske tradisjonen. En tilnæringsmåte som innebærer å utforske en prosess som er avsluttet. Der motivet bak forskningen er å gripe fatt i deltakernes opplevelser, erfaringer og perspektiver, samt å gjøre dette på en mest mulig naturlig måte, gjennom samtale med de det måtte gjelde (Postholm, 2010, s. 43). Denne studien knyttet til varsling passer derfor langt på vei til beskrivelsen av den fenomenologiske tilnæringsmåten, jeg kom tett på noen få utvalgte personer som delte sine opplevelser med meg.

## 4.2 Prosessen

Denne prosessen startet med at jeg høsten 2020 tok kontakt med sju varslere, som har til felles at de varslet med utgangspunkt i det de opplevde som kritikkverdige forhold i kommunen de jobbet i. Jeg ringte dem personlig, fortalte litt om meg selv, hva jeg studerte, min interesse for tematikken *varsling* og mine foreløpige tanker om en kopling til organisasjons- og ledelsesteori. Deretter spurte jeg hver enkelt av dem om det kunne være en mulighet for at jeg

kunne foreta et intervju på et senere tidspunkt, for så at jeg kunne bruke resultatene fra disse til masteroppgaven min. Jeg forklarte at påbegynnning av oppgaven lå et stykke frem i tid og at oppstart trolig ikke ville finne sted før om et drøyt år. Til min store tilfredshet svarte samtlige sju ja. Noen måneder seinere ringte jeg dem opp igjen og fortalte dem at det nærmet seg oppstart i samsvar med tidligere avtaler og spurte om vi kunne bli enige om intervjuetidspunkter. Høsten 2021 ble intervjuene foretatt.

I etterkant av første kontakt med varslerne begynte jeg på det obligatoriske metodeseminaret på studiet. Denne delen skulle ikke bare gjøre oss studenter fortrolige med samfunnsvitenskapelig metode, men skulle munne ut i en obligatorisk prosjektskisse som skulle beskrive hvordan man så for seg masteroppgaven med hensyn til *tema og relevans, problemstilling, teori og metode*. Etter noen justeringer ble prosjektskissen godkjent, og jeg var klar for å skrive oppgave. Under denne prosessen var jeg også blitt tildelt veileder. Det skulle likevel gå litt tid ettersom jeg måtte gjøre ferdig siste obligatoriske deleksamen på studiet våren 2021. Jeg startet derfor datainnsamlingen høsten 2021.

Før datainnsamlingen måtte jeg imidlertid over et hinder til, nemlig godkjenning av Norsk senter for forskningsdata (NSD) i form av et meldeskjema. Dette må gjøres seinest 30 dager før oppstart av innsamling av data, og jeg sendte følgelig skjemaet i god tid. NSD skal så vurdere undersøkelsen og før det er gitt klarsignal fra dem, må man ikke sette i gang med prosjektet (<https://www.nsd.no/>). Dette viste seg å bli en mer krevende prosess enn forventet, med flere runder med korrespondanse, hovedårsaken til dette var slik jeg opplevde det, at NSD ville forsikre seg om at nødvendige personvern hensyn ble tatt og at man ikke utfordrer lovverket på området. Det var derfor klare krav til hele prosessen fra NSD sin side, det vil si: 1) *Innsamling og registrering* 2) *Bearbeiding og analyse* 3) *Overføring og lagring* 4) *Publisering og arkivering* (NSD-nettside). I tillegg til meldeskjema, ble også prosjektskissen, intervjuguide og informasjonsskriv til deltakerne med samtykkeerklæring en del av denne klareringsprosessen.

Det er forståelig at når man både nasjonalt og internasjonalt de siste årene har hatt økende oppmerksomhet knyttet til personvern og lovgivning knyttet til dette, blir også behandling av opplysninger knyttet til enkeltpersoner innenfor rammen av en masteroppgave gjenstand for klare betingelser. Jeg lærte mye av denne prosessen og jeg har stor respekt for jobben som gjøres på dette feltet fra NSD og andre, men stiller likevel meg noe kritisk til omfanget og kompleksiteten knyttet til klareringen, i hvert fall for denne oppgaven. Jeg håper derfor at

man finner ordninger som både klarer å ivareta personvernet på en god måte, men som gjør det noe enklere for de som ønsker å forske på tematikk som er personnært. Dette fordi denne type kunnskap er viktig, ikke bare for å forstå menneskelig atferd bedre, men ikke minst for å kunne bruke denne kunnskapen til læring. Når denne systemkritikken er avlevert, vil jeg på den annen side moderere den noe med å konstatere at prosessen med NSD, har gjort meg betydelig mer bevisst på håndtering av personvernet generelt og ved utarbeidelsen av denne oppgaven.

### 4.3 Utvalg av respondenter

Da utgangspunktet var å finne noen informanter i kommunal sektor som kunne fortelle om erfaringer med egne varsleropplevelser, ble det av naturlige grunner begrenset hvordan jeg kunne skaffe disse til veie og hvem som kunne være aktuelle som informanter. Utvalget ble derfor basert på tips, men av personvern hensyn vil jeg helst ikke utdype det noe nærmere. Tipset ble imidlertid fulgt opp av meg ved at jeg ringte aktuelle kandidater, som alle svarte ja til deltakelse. Varslene knyttet til de sju informantene er for øvrig kjent fra omtale i mediene, men dog i varierende grad. Felles for disse har vært at varslene har resultert i uenigheter og konflikter.

Ved å velge denne formen for utvalg, som kan defineres som et pragmatisk utvalg. Vil man i mindre grad kunne trekke generelle slutninger av systematisk art. Dette følger ofte denne type kvalitative undersøkelser som er eksplorerende i sin form og baserer seg på et lite utvalg informanter (Grønmo, 2016, s. 100). Selv om utvalget av respondenter i denne undersøkelsen gir noen utfordringer knyttet til det forskningsmessige, er det likevel vanskelig å se for seg hvordan man eksempelvis skal kunne klare å trekke ut et tilfeldig utvalg av varslere i kommunal sektor, som igjen ville være villige til å delta i denne type undersøkelse. Styrken med dette utvalget er at man har mulighet til å kunne gå i dybden og forstå varsleropplevelser i saker som må kunne sies å ikke ha gått «helt på skinner». Av personvern hensyn (jamfør diskusjon om NSD over) må jeg være varsom med å beskrive en demografisk profil som vil kunne identifisere den enkelte informant.

### 4.4 Fakta om de sju informantene og fire kommunene

Av hensyn til tidligere omtalt konfidensialitet, presenteres fakta omkring varslerne og deres kommunetilhørighet på en måte som gjør at den enkelte ikke så lett kan identifiseres.

I løpet av knappe to måneder høsten 2021, intervjuet jeg sju informanter som i egenskap av å være kommunalt-ansatte har varslet i fire ulike kommuner.

Uten å gå i detalj på hver enkelt kommune, kan jeg likevel røpe at de fire kommunene er ulike både med hensyn til geografisk beliggenhet, næringsgrunnlag, partipolitisk styrkeforhold og ledelse, samt betydelige forskjeller hva innbyggertall angår.

Når det kommer til informantene er det jevn fordeling med hensyn til kjønn, så langt det lar seg gjøre ettersom det opereres med et oddetall. Respondentene er «godt voksne» fra 40 års alderen til et stykke opp i 60-årene. Snittalderen er noe over 50 år, mens ved første gangs varsling noen år lavere snitt alder. Varslerne er gjennomgående høyt utdannede personer, et flertall av dem hadde ledende stillinger i kommunen de jobbet og varslet i. Respondentene var fagorganisert på varslingstidspunktet. For øvrig strakk samtlige varslerprosesser seg over flere år, typisk mellom 5 og 10 år. Ulike former for avtaler/forlik er inngått i samtlige saker, men flere av informantene gir uttrykk for at dette ikke var til fordel for dem, men at kampen de sto i etter hvert ble uutholdelig og umulig å vinne.

#### 4.5 Datainnsamling

For å «lykkes» med datainnsamlingen som i dette tilfelle baseres på intervjuer med de sju informantene, er planlegging viktig. Derfor utarbeidet jeg en intervjuguide, som er en vesentlig og viktig del av forarbeidet som bør gjøres i forkant av et kvalitativt forskningsintervju (Krumsvik, 2015, s. 126). Denne er å betrakte som et arbeidsverktøy for forskeren og består av en oversikt over temaer man ønsker skal bli belyst og besvart i løpet av intervjuet (Jacobsen, 2018, s. 150). Intervjuguiden bør dessuten også koples opp mot problemstilling/forskningsspørsmål og til teoridelen i oppgaven (Krumsvik, 2015, s. 126). Graden av struktur er også interessant med hensyn til utforming av intervjuguide, spørsmålene og ikke minst svaralternativene bør som minimum ha en viss grad av åpenhet, hvis alle svaralternativene er faste, vil man bevege seg bort fra det kvalitative intervjuet (Jacobsen, 2018, s. 150). Når det gjelder strukturingsgrad, vil antakeligvis intervjuguiden jeg har basert intervjuene på kunne plasseres inn i det som kan defineres som middels til sterk strukturingsgrad, men samtidig med gode muligheter for utdyping og refleksjon fra informantenes side.

Intervjuguiden som også følger som vedlegg til oppgaven er delt opp i fem temaer:



1. Orientering og innledende spørsmål
2. Varslet/varslene
3. Håndtering av varslene og prosessen rundt dette
4. Evaluering
5. Annet

Første og andre del er en form for oppvarming hvor informanten får presentert seg selv og fortalt litt om varslet/varslene. Del tre forsøker å kople spørsmål opp mot teorien, det vil si Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer. Den fjerde delen handler i stor grad om refleksjoner knyttet til reaksjoner på varslet/varslingene, samt nåtid og den siste delen er mer enn oppsamlingsdel både for intervjuer og informant.

Hensikten med dette semistrukturerte opplegget, med en blanding av faste strukturerte og ganske åpne spørsmål, var å sikre at jeg fikk tilstrekkelig relevant informasjon knyttet til problemstilling og teori. Samtidig skulle det også legges opp til gode muligheter for at informanten skulle få anledning til å fortelle sin historie, ja «snakke rett fra levra», samt at det skulle være en viss mulighet for meg å komme med oppfølging/utfyllende spørsmål underveis. Felles spørsmål i alle intervjuene skaper trolig mer struktur og ryddighet. Imidlertid er det viktig at dette ikke bidrar til å «kvele» et unikt og spesielt budskap hos hvert enkelt intervjuobjekt.

Ettersom jeg var klar over at de sju hadde omfattende historier de bar med seg, var intervjuguide med en planlagt innramming av intervjuet viktig. Nettopp for å kunne avgrense noe og for å hente ut essensen i den enkeltes opplevelser knyttet nettopp til prosess og håndtering av varslet/varslene. I den forbindelse ble intervjuguiden et adekvat verktøy.

Intervjuene ble foretatt ansikt til ansikt i kjente omgivelser på informantenes hjemsted. Midt under Corona-pandemien kunne man selvsagt valgt annerledes (for den saks skyld ellers også) og argumentert godt for intervjuer basert på digitale løsninger. Andre argumenter for slike løsninger kan eksempelvis være av hensyn til økonomi og mest mulig effektiv tidsbruk. Som en kuriositet i den forbindelse kan jeg nevne at jeg har kjørt nærmere 2500 kilometer i egen bil, permisjon fra jobb uten lønn, samt overnattet flere netter på hotell for å treffe varslerne. Etter min oppfatning har dette vært en god investering. For egen del ville jeg opplevd det som litt mer krevende å foreta et intervju og fått presentert disse opplevelsene via en digital plattform. Mitt inntrykk var at også informantene synes det personlige møtet fremsto som en god løsning. For å utdype mer hvorfor jeg valgte denne direkte intervjuformen, er det relevant

å peke på at tematikken er følsom og at opplevelsene til informantene er av en personlig krevende karakter. Synes derfor denne konteksten innbød til å være tett på, ikke minst fordi gjensidig tillit trolig er viktig for å kunne få frem informantenes versjon av hvordan hver enkelt av dem opplevde håndteringen og prosessen i sin helhet knyttet til deres varsel/varslinger. Jeg tenkte også nøye gjennom min egen atferd i intervjusituasjonen. Det var ikke spesielt vanskelig, ettersom det falt naturlig for meg å være åpen og aktiv lyttende, men også være et medmenneske som viste forståelse og empati. Kontekstene med intervjuer ansikt til ansikt gjorde det nok enklere for meg å tilpasse meg situasjonen, med hensyn til egen atferd, fordi jeg kom tilstrekkelig nok nær informantene.

Disse semistrukturerte intervjuene som ble gjennomført individuelt knyttet til hver av de sju varslerne, var preget av nøye overveielser knyttet til tema og spørsmål, men innebar også en viss fleksibilitet i intervjusituasjonene (Krumsvik, 2015, s. 124-125). Det førte til at ikke alle intervjuer ble helt prikk like, men sammenliknbare og at man forhåpentligvis fikk fanget opp tilstrekkelig nok bredde-, og dybdeinformasjon, samt relevante svar på spørsmål som kunne understøtte anvendt teori og dermed svare på problemstillingen.

Det er gjort bestrebelser for å få til best mulig kvalitet på intervjuene. Metodeteorien er i så måte også tydelig på at analyser som tilsynelatende ser imponerende ut, men som er basert på kvalitetsmessige svake intervjuer, er å betrakte som «*flotte byggverk, bygget på sand*» (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 193).

Når det gjelder tidsbruk på hvert intervju, hadde jeg som utgangspunkt at man skulle forsøke å holde seg innenfor en ramme på 45 minutter. Dette gikk stort sett greit, ett av intervjuene tok litt lengre tid, mens i et par tilfeller noe kortere tid, mens flertallet holdt seg tett opp mot 45 minutter. Av personvern hensyn (jmfør diskusjon om NSD) har jeg begrenset mulighet til å gi mer spesifikk informasjon om hvor intervjuene ble gjennomført.

Hvert enkelt intervju ble tatt opp med det digitale verktøyet *nettskjema*. I etterkant av lydopptakene ble disse skrevet av, med andre ord transkribert. Dette var en tidkrevende prosess, som tok om lag 35-40 timer og som resulterte i 75 sider med transkribert materiale. Etter min oppfatning var ikke dette bare strevsomt, men også en fin måte å få intervjuene «under huden». Dette førte til at man nesten ble kjent med informantene på nytt. Det ga ny og mer omfattende innsikt i hvordan informantene opplevde håndteringen og prosessen knyttet til sine varsler. Et intervju er på et vis et øyeblikksbilde og det er begrenset hva intervjueren får med seg av hva som blir sagt, i hvert fall hva man husker i ettertid. Erfaringen min med

transkriberingen ble derfor at jeg fikk et langt mer omfattende kunnskapsgrunnlag å jobbe videre med. Dette grunnlaget bidro til at jeg fikk et fruktbart utgangspunkt med hensyn til registrering og systematisering av dataene, samt en videre analyse og drøfting av disse. For øvrig vil opptak av intervjuer og transkribert materiale bli slettet etter sensur.

#### 4.6 Systematisering, analyse og operasjonalisering

Etter transkriberingen var det på tide å bryte ned teksten(e) fra de ulike intervjuene, systematisere, sortere og sammenlikne. Her har jeg vært interessert i å finne ut av om det er noen spesielle trekk ved de ulike historiene. Ikke bare det, men også om det er mulig å identifisere noen forskjeller/likheter som kan være interessante å se nærmere på og eventuelt reflektere rundt. Det må imidlertid understrekes at dette er et bittelite ikke-tilfeldig utvalg av varslere, derfor kan man selvsagt ikke generalisere eller trekke slutninger fra disse som blir allmenngyldige i hele populasjonen. Likevel kan man kanskje finne noe som kan være relevant og som man kanskje kan finne igjen i andre varslersaker i andre kommuner. Hvis man er optimistisk kan man kanskje i beste fall finne noe som kan bidra til debatt og læring i andre kommuner som står på terskelen eller midt oppe i krevende varslersaker.

Med utgangspunkt i valgt teori, vil Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer være utgangspunktet å plassere historiene, enkeltuttalelser og svarene til varslerne i. Man ønsker å kartlegge hvordan varslene ble håndtert. I så måte kan det sies at de fire fortolkningsrammene er avhengige variabler. Konkretisering/operasjonalisering av de fire fortolkningsrammene relatert til spørsmålene, kan bli avgjørende for hvor fruktbart dette blir. Med dette som utgangspunkt valgte jeg derfor å utarbeide indikatorer knyttet til hver enkelt av disse fire kategoriene. Dette bidro til å gjøre det lettere å plassere utsagn fra den enkelte informant inn i de enkelte rammene og å se om det er noe som går igjen hos flere av dem. Med andre ord kunne identifisere både fellestrekk, men også eventuelt ulikheter.

I utgangspunktet hadde jeg mange indikatorer. Jeg startet med 32 indikatorer fordelt på de 4 rammene, et snitt på 8 indikatorer på hver ramme, men med litt forskjellig antall på de ulike rammene. Det var en grei øvelse, men jeg forsto etter hvert at dette ble svært omfattende og fragmentert. Dette tok jeg konsekvensen av og reduserte antallet indikatorer fra 32 til 8, fordelt med 2 på hver ramme. Jeg valgte da indikatorer som i størst mulig grad kunne fange opp og være relevante for utsagnene til respondentene og som kunne gi en fruktbar fremdrift i den videre analysen. Etter hvert viste det seg at antallet indikatorer burde reduseres

ytterligere, til 7. Fortsatt fordelt med 2 på de tre første fortolkningsrammene (strukturell, HR og politisk), men redusert fra 2 til 1 indikator koplet til den symbolske fortolkningsrammen. Med operasjonalisering vises det til det konkrete spørsmål i intervjuet som ble anvendt (se tabell nr. 2).

Tabell nr.2 – Systematisering, analyse og operasjonalisering

<b>Fortolkningsramme</b>	<b>Indikatorer</b>	<b>Operasjonalisering</b>
Strukturell ramme	-Regelverk og varslingsrutiner -Struktur	<i>I hvilken grad slik du opplevde det, ble varslet/varslene håndtert i tråd med eventuelle strukturer, regelverk og prosedyrer?</i>
HR- ramme	-Tillitsrelasjoner	<i>«I hvilken grad slik du opplevde det, ble håndtering av varslet/varslene preget av tillit, mellommenneskelig forståelse, dialog og medbestemmelse?»</i>
	-Reaksjoner	<i>«I hvilken grad opplever du deg utsatt for sanksjoner/gjengjeldelse grunnet varslingen(e)?»</i>
Politisk ramme	-Maktbruk	<i>«I hvilken grad slik du opplevde det ble håndtering av varslet/varslene preget av posisjonering, koalisjoner, maktkamp eller meningsbrytning?»</i>
	-Ressurser	<i>«Hvordan opplevde du tillitsvalgte og verneombud i denne prosessen?»</i> <i>«Hvordan opplevde du at varslet/varslene ble mottatt/håndtert av dine overordnede samt de lokale folkevalgte?»</i>
Symbolisk ramme	-Kultur	<i>« I hvilken grad slik du opplevde det, ble håndtering varslet/varslene preget av organisasjonens kultur?»</i> <i>«Hvordan reagerte andre ansatte/kolleger på varslet/varslene, i hvilken grad fikk du støtte/ikke støtte?»</i>

Disse sju indikatorene trenger litt forklaring og noe utdyping. På den måten vil også plassering av funn i form fra den enkelte informant sine uttalte opplevelser, fremstå som mer konkret og systematisk. Dette kommer jeg tilbake til i neste kapittel hvor jeg gjør rede for de enkelte funn. I det følgende vil det bli presentert forklaringer og utdyping av hver enkelt indikator.

Den første indikatoren relatert til den strukturelle rammen, *regelverk og varslingsrutiner* handler om hvorvidt kommunen informanten jobbet i og varslet om, hadde på plass lokale regelverk som eksempelvis varslingsrutiner, etiske retningslinjer mm. Dette som et tillegg til det formelle nasjonale lovverket som i disse tilfellene primært er Arbeidsmiljøloven og Grunnlovens § 100. Denne indikatoren rommer også opplevelser/betraktninger fra informantene om hvorvidt de ulike formelle regelverkene blir fulgt. Den andre indikatoren under den samme rammen, *strukturer*, tar opp i seg om hvorvidt ledelse og styring av kommunen fremsto som hierarkisk eller nettverksbasert.

Den første indikatoren under HR-rammen, *tillitsrelasjoner*, handler om hvordan den enkelte informant opplever de mellommenneskelige relasjonene uttrykt i konkreter som tillit, dialog/medbestemmelse, forståelse og omsorg etter at de varslet. Den andre indikatoren som er valgt for denne rammen er *reaksjoner*, denne omhandler hvordan det ble reagert overfor den enkelte varsler, i form av enten positiv- eller negativ sanksjonering.

Den første indikatoren knyttet til den politiske rammen er *maktbruk*, denne er ment å fange opp nettopp ledelsen og kommunens maktbruk, hvordan den kom til uttrykk? Stikkord i den forbindelse er allianser/koalisjoner, posisjonering og fokus. Den andre indikatoren som er koplet til denne rammen er *ressurser*, med det menes hvilken rolle aktører som lokalpolitikere, verneombud, andre ansatte og fagbevegelsen spilte.

I den siste rammen har jeg valgt å kun benytte en indikator, *kultur*. I denne konteksten handler det om hvordan den enkelte informant opplevde kulturen i kommunen, stikkord i den forbindelse er eksempelvis: Harmoni eller frykt? Åpen eller lukket organisasjonskultur? Støtte eller ikke støtte?

Det vil også i tillegg til dette bli foretatt en vurdering av de fire fortolkningsrammene knyttet til *metaforer*, *organisasjonsetikk* og *lederens bidrag*. Disse tre kjennetegnene vil bli koplet til funnene. Videre vil dette bli forsøkt gjort målbart ved en score basert på hvor godt jeg

vurderer at disse kjennetegnene passer inn med funnene i studien (se kapittel 5.3.4, tabell nr. 4).

Drøftingen av funn, vil ta form både som en metodologisk- og en substansiell drøfting. Metodologisk drøfting innebærer at man går kritisk gjennom arbeidet og drøfter svakheter knyttet til dette (Jacobsen, 2018, s. 389-391). Stikkord i den forbindelse er validitet og reliabilitet, det vil si hvorvidt oppgaven fremstår som gyldig og troverdig.

Den substansielle drøftingen innebærer å sette funnene i en større helhet. Da tenker man å kople til eksisterende empiri på området og ikke minst sette dette inn i en teoretisk kontekst. (Jacobsen, 2018, s. 391-396).

#### 4.7 Reliabilitet, validitet og generaliserbarhet

Nøkkelord i forskning er *reliabilitet* og *validitet*. Begrepet *reliabilitet* er synonymt med pålitelighet og handler om troverdigheten til våre forskningsfunn. *Validitet* kan forstås som *gyldighet* og sier noe om hvorvidt forskningen kan betraktes som nettopp det og om vi faktisk måler det vi har til hensikt å måle (Kvale & Brinkmann, 2018, s. 276).

For å oppnå *reliabilitet* forventes det etterprøvbarehet, noe som ikke nødvendigvis er så enkelt innenfor kvalitativ forskning. Åpenhet rundt hvilke valg som er gjort i forskningsprosessen er derfor ekstra viktig (Krumsvik, 2015, s. 158). Dette har jeg forsøkt etter beste evne. Derfor er denne studien avgrenset til kommunal sektor og nasjonal forskning knyttet til varsling i offentlig sektor. Utvalget av informanter er også tydelig avgrenset til varslere som har eller har hatt sitt virke i kommunal sektor. Med disse grepene er det forhåpentligvis en viss mulighet å etterprøve/gjenskape dette arbeidet, men i kvalitativ forskning og innenfor den fenomenologiske retningen som jeg benytter er informantenes unikhet og konteksten av en slik art disse kravene vanskelige å innfri. Derfor vil kanskje kravene til reliabilitet dreies fra betingelser som omhandler reproduserbarhet og gjentakelse, til en mest mulig konsekvent, stabil og trolig også autentisk forståelse av opplevelsene til varslerne (Postholm, 2011, s. 169-170).

For å oppnå *validitet*, er spørsmålet om man får målt det en har til hensikt å måle. Kvalitativ forskning er i seg selv noe mer uklar når det kommer til måling enn kvantitativ forskning. Det er likevel å håpe på at resultatene av intervjuene og den påfølgende analysen kan aksepteres

som sannsynlige eller troverdige. Dette betraktes som viktige validitetskriterier innenfor den fenomenologiske tradisjonen (Postholm, 2011, s. 170).

Oppgaven baserer seg på et gjennomtenkt og grundig forarbeid, samt en prosess med gradvis utvikling og kritisk refleksjon knyttet til struktur, faglig innhold, teori og metodiske valg. Mer konkret og relevant for validiteten i oppgaven kan da nevnes at det ble utarbeidet en intervjuguide som tok høyde for oppgavens teoretiske grunnlag (Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer). De sju intervjuene ble alle utført med denne som utgangspunkt og foretatt ansikt til ansikt. Intervjuene ble tatt opp på bånd og er nøyaktig transkribert kort tid etter. Alt dette bør kunne bidra til å styrke validiteten i denne studien.

Innenfor samfunnsvitenskapelig forskning er spørsmål knyttet til om hvorvidt resultater er generaliseringsbare, en aktuell tematikk. Det vil si at man gjennom konkrete funn mener å kunne overføre disse til å gjelde generelt. Denne form for generaliserbarhet er vanlig innenfor kvantitative studier, men mer krevende når man velger å gjennomføre kvalitative studier (Krumsvik, 2015, s. 159). Den statistiske generaliseringen fra utvalg til populasjon som utføres innenfor den kvantitative analysemetodikken, antar andre mulige generaliseringsformer i kvalitative analyser (Tjora, 2018, s. 238). Der er det ikke så enkelt å overføre resultatene fra det spesifikke til det generelle. Så er også tilfelle i denne studien. Det fremstår som krevende og derfor kan det benyttes alternative generaliseringer, noe som Aksel Tjora (Tjora, 2018, s. 239) peker på når han tar peker på tre former for dette: *Naturalistisk-, moderat eller konseptuell generalisering*. Antakelig vil denne studien kunne plasseres inn i en naturalistisk form, hvor leseren selv kan vurdere om den eksempelvis for forskningen til vedkommende, vil kunne ha gyldighet.

#### 4.8 Ethiske vurderinger

Jacobsen (2018, s. 47) peker spesielt på tre krav forskningsetikken særlig er rettet inn på i når man vurderer forholdet mellom informant og forsker:

- *informert samtykke*
- *krav på privatliv*
- *krav på å bli korrekt gjengitt*

Når det gjelder informert samtykke så deles dette kravet inn i fire deler:



1. *kompetanse*
2. *frivillighet,*
3. *full informasjon*
4. *forståelse*

(Jacobsen 2018, s. 47-48).

Jeg vurderer det slik at disse kravene er oppfylt i denne studien. Informantene har åpenbart evne til selv å kunne vurdere om de vil delta i undersøkelsen og de deltar frivillig, uten noe som helst press. Jeg har også forsøkt etter beste evne å informere om hensikten til undersøkelsen og hvordan resultatene fra den er tenkt brukt. Forståelses-komponenten er også forsøkt ivaretatt og min klare opplevelse er at informantene har forstått informasjonen som er blitt gitt. Måten denne er ivaretatt på er først gjennom innledende telefonsamtaler, deretter i forkant av intervjuet knyttet til informasjon om spørsmål og innhold i intervjuet, samt beskrivelse/informasjon om prosjektet og forespørsel om deltakelse i dette, i den forbindelse har også hver og en informant underskrevet samtykkeerklæring.

Kravet som omhandler privatliv, handler ifølge Jacobsen (2018, s. 48-49) om følgende tre deler:

- 1) *Hvor følsom er den informasjonen som samles inn?*
- 2) *Hvor privat er den informasjonen som samles inn?*
- 3) *Hvor stor mulighet er det å identifisere enkeltpersoner fra data?*

Det hersker liten tvil om at dette er følsom informasjon. Jeg har derfor forsøkt både ved innsamling, transkribering og analyse å forsikre meg om at dataene er behandlet i tråd med regler og krav knyttet til konfidensialitet og personvern. Dette er også gjort i overenstemmelse med reglene til NSD, viser i den forbindelse til at denne studien var gjenstand for søknad dit og for en påfølgende prosess og dialog. Jeg håper derfor at jeg har klart å minimalisere muligheten for å identifisere enkeltpersoner gjennom dette arbeidet.

Krav på å bli riktig gjengitt handler blant annet om at forskeren ikke skal «jukse» med data og resultater. For å unngå at det stilles tvil om dataene er riktig presentert, er åpenhet om hvilke valg som er foretatt i prosessen og hvorfor de er foretatt, viktig, påpeker Jacobsen (Jacobsen, 2018, s. 52-53). I prosessen knyttet til innsamling av data, analyse og presentasjon, er dette så vidt jeg kan se gjort på en slik måte med lydopptak og påfølgende transkribering, at det bør

være enkelt å ettergå om presentasjon av resultater og refleksjoner knyttet til disse er basert på respondentenes faktiske utsagn og i den kontekst de er uttalt.

Mer spesifikt og overordnet vil jeg også legge til at jeg i arbeidet med denne oppgaven, fra dag en har vært opptatt av at gode etiske vurderinger skal være styrende for arbeidet. Her har man med mennesker å gjøre som over lengre tid har opplevd krevende ting. Det har derfor vært viktig for meg å møte dem på en empatisk og medmenneskelig måte, samtidig som jeg selvsagt må opptre profesjonelt. Gjensidig tillit og forståelse for hverandres roller har vært viktig og jeg opplever at dette har vært håndtert rimelig bra. Likevel må man være så ærlig å innrømme at man blir berørt når man møter mennesker med sterke historier, det er naturlig og heldigvis en del av det å være et menneske.

Jeg hadde nok i utgangspunktet ønsket en enda mer offentlighet og åpenhet med hensyn til hvordan denne studien skulle gjennomføres, men ser at det har vært riktig å stramme dette inn. Både av hensyn til regelverket knyttet til dette og av hensyn til involverte personer.

#### 4.9 Et kritisk blikk på oppgaven

Det er en krevende øvelse å være oppmerksom på egne feil, man blir nok litt nærsynt. For de fleste, inkludert meg selv er nok ikke det motivert ut fra ønske om å dekke over eventuelle svakheter, men et resultat av at de kan være vanskelig å oppdage. Likevel er det noen ting jeg har registrert som mulige svakheter:

- Utvelgelsen av informanter
- Antallet informanter
- Antallet kommuner
- Manglende muligheter til tilsvar og drøfting i bredere perspektiv
- Presisjonsnivået i noen av spørsmålene
- Antall spørsmål
- Krevende med hensyn til generaliserbarhet
- Følsomt tema

Når det gjelder utvelgelsen av informanter hadde jeg trolig ikke så mye valg, men et ikke-tilfeldig utvalg bidrar til at svarene trolig trekker i bestemte retninger. Et utvalg bestående av sju informanter og fire kommuner er også en utfordring, men et kvalitativt opplegg innenfor rammen av en masteroppgave setter naturlige begrensninger med hensyn til tidsbruk,

ressurser og omfang. Det kunne selvsagt vært spennende med en mer åpen studie hvor det var mulig å få tilsvare/kommentarer og refleksjoner fra ledelsen i de aktuelle kommunene, lokalpolitikere, verneombud, arbeidskolleger og fagforeninger, ja kanskje til og med journalister som har skrevet om sakene. Det ville av personvern hensyn vært vanskelig å få til og ville krevd mye ressurser. I ettertid ser jeg nok også at jeg kunne vært enda flinkere med hensyn til presisjonsnivå i enkelte av spørsmålene jeg har stilt under intervjuene. Antall spørsmål var kanskje også i meste laget. En annen utfordring med denne oppgaven er vanskelighetene med å kunne foreta generaliseringer med utgangspunkt i funnene. Det er for øvrig ikke et unikt problem i kvalitativ forskning. Det er viktig å være ærlig med hensyn til at dette er et følsomt tema og det er selvsagt ikke enkelt å ikke bli berørt av disse historiene. Jeg vil likevel understreke at selv om tematikken og historiene er sterke, har jeg fokusert sterkt på å opptre profesjonelt og løse oppgaven vitenskapelig. Selv med et kritisk blikk vil jeg peke på at materialet som presenteres er unikt og med den påfølgende analyse gis det god innsikt i problematikken.

## 5. Presentasjon av funn

I dette kapittelet vil jeg presentere funnene fra undersøkelsen. Funnene blir delt inn i to hoveddeler:

1. Ta for seg hva konkret informantene har uttalt i forbindelse med intervjuene. Etter flere timer med intervjuer sitter jeg igjen med et betydelig materiale, derfor har jeg også vært bevisst på å plukke ut det som kan ansees å være mest relevant med hensyn til å besvare problemstillingen. Det betyr i praksis å kople konkrete utsagn fra hver enkelt informant til de valgte indikatorene som jeg har knyttet til hver av de fire fortolkningsrammene. Etter dette presenteres en oppsummerende tabell hvor de viktigste funnene settes inn i en kontekst knyttet skjematisk opp til rammene med tilhørende indikatorer.
2. Deretter følger en ytterligere beskrivelse av funnene knyttet til de fire rammens metaforer, etikk og ledelse (Bolman & Deal, 2018, s. 458). Dette følges opp av en vurdering av hvor godt disse passer inn.

Behandlingen av funn relatert til disse to hoveddelene vil antakelig kunne danne grunnlaget for å besvare oppgavens problemstilling.

### 5.1 Funn knyttet til de fire fortolkningsrammene

En av utfordringene med å kople de konkrete funnene opp mot de fire fortolkningsrammene er at dette flyter noe inn i hverandre. Det er ikke alltid like lett å definere hva som hører inn under hver enkelt ramme og til den enkelte indikator. Rammene har slik jeg oppfatter dem teoretisk, heller ikke vanntette skott mellom seg.

Jeg har i det følgende valgt å plukke ut konkrete sitater fra hver enkelt informant for å kunne kople disse både til teorien som er valgt, det vil si Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer. Uttalelsene er også videre sortert under indikatorer knyttet til hver av rammene.

#### 5.1.1 Den strukturelle rammen

Utvalget av funn består av uttalelser som er relevante og som kan belyse denne rammen, men da avgrenset og operasjonalisert i form av følgende to indikatorer:

1. *Regelverk og varslingsrutiner*
2. *Struktur*

Disse indikatorene er beskrevet og forklart tidligere.

De fleste av utsagnene knyttet til disse indikatorene, er kommet frem i forbindelse med svar på spørsmål som ble stilt under intervjuet og som er plassert under rubrikken operasjonalisering i tabell nr. 2 i underkapittel 4.6

#### *Funn knyttet til regelverk (indikator 1)*

Noen av informantene viste til Arbeidsmiljølovens regler knyttet til både retten til varslings og beskyttelse av varslere. Lovverket skulle da formelt gi dem den grunnleggende beskyttelsen og tryggheten når de valgte å varsle. Dette blir også tydeliggjort ved følgende uttalelse fra en av informantene:

*«... men det er jo arbeidsmiljølovens bestemmelser som setter rammer rundt dette og eventuelt kommunen som har egne retningslinjer»* (informant 1).

Samtlige informanter pekte på at i deres kommune hadde man lokale regelverk og egne varslingsrutiner på toppen av det nasjonale lovverket. Dette skulle tilsi som en av informantene påpeker, at man som kommunalt ansatt og varsler i utgangspunktet er «*dobbelt vernet*» (informant 1).

Dette kan illustreres med følgende sitater fra to av informantene:

*«Kommunen hadde alt på plass formelt når det gjaldt varslings ...»* (informant 2).

*«Kommunen viste til at når varslene kom opp, så hadde de gode varslingsrutiner»* (informant 4).

Det ble også vist til etiske regelverk og varslingsplakater, som i noen tilfeller ble slått opp på kommunale dører. Disse handlingene er derfor også funn som kunne ha vært omtalt under den symbolske rammen og indikatoren kultur, da dette også kan koples til organisasjonens (ønskede) verdier.

For øvrig viser samtlige funn basert på uttalelser fra informantene knyttet til spørsmålene rundt tematikken regelverk, at en ting er de formelle strukturene knyttet til formelt nasjonalt lovverk i kombinasjon med lokale regler og rutiner. Noe helt annet er etterlevelsen av disse.

Funnene viser med andre ord et skille mellom den formelle rettstilstanden (*de jure*) og hvordan dette faktisk (*de facto*) fungerer.

Informantene opplevde videre at det sies fra de ansvarlige i deres kommune at regelverk, rutiner og prosedyrer er på plass, men oppfattet at det var manglende samsvar koplet til iverksetting og utøvelse av disse knyttet til deres varslingssaker. Et eksempel på dette, er det som en av informantene forteller i forbindelse med sin varslingssak:

*«Bruken av kommunens rutiner var jo at de ikke ble brukt. Tvert imot ble de lagt til side, det ble sagt at dette var noe annet»* (informant 2).

Denne eksplisitte uttalelsen om at kommunen ikke skulle anvende rutinene knyttet til varsling i denne saken, fordi dette var noe annet, kan forstås med at arbeidsgiver (kommunen) ikke anerkjente dette som et varsel. Ellers forteller informantene lite om hva som er den oppgitte årsaken til at deres varsler ikke blir håndtert etter lovverk, lokale retningslinjer, rutiner og prosedyrer. Antakelig ble ikke dette oppgitt av de som håndterte varslene, en av dem antyder imidlertid noe, som flere har fortalt om, nemlig mangel på åpenhet:

*«Det ble ikke håndtert etter strukturer og prosedyrer. Ble forsøkt dekket over»* (informant 3).

Samtlige informanter var klare på at håndhevelse og praktiseringen ikke var i tråd med regelverk og rutiner. Det uttrykkes i så måte med at kartet ikke stemmer overens med terrenget. Dette illustreres på en presis måte ved følgende uttalelse fra en av informantene:

*«Rutinene fungerte som rammeverk på papiret, men jeg tror du skal være god hvis du finner en varslingssak som ble håndtert etter de rutinene.»* (informant 4).

Informantenes opplevelser er samstemte med hensyn til manglende sammenheng mellom *de jure* og *de facto*, når de vurderer formelt regelverk opp mot praksis, slik de opplevde håndteringen av sine varsler.

#### Funn knyttet til struktur (indikator 2)

I denne sammenheng ble det spurt om hvordan informantene opplevde styringsstrukturen i kommunen de varslet i. Særlig fokus i den forbindelse var om hvorvidt det handlet om en tradisjonell hierarkisk struktur eller mer i retning av nettverksstyring og samarbeid på tvers.

Svarene fra informantene peker i retning av noe både og, samt en blanding av hierarkisk-, og nettverksstyring. På den ene siden uttaler en av informantene det slik:

*«Kommuner er jo hierarkisk styrt og en hierarkisk organisasjon»* (informant 2).

Et flertall av informantene mente ellers at begge styringsformene er til stede, men når og hvordan de ble benyttet, var avhengig av konteksten. Det innebærer at det trolig eksisterer både hierarkisk styring fra toppledelsen i kommunen når det kommer til enkelte ting, mens man opplevde at nettverkssamarbeid/styring ble viktig i andre sammenhenger. Dette kommer også til uttrykk i de konkrete varslingskontekstene som her blir omtalt, slik flere av informantene pekte på. Det mest spesifikke bildet på nettopp denne symbiosen mellom hierarkisk og vertikal struktur, illustreres ved følgende utsagn fra en av informantene:

*«Hierarkisk med hensyn til kontroll og styring, men når reaksjonsmønsteret skjer så får du nettverk»* (informant 3).

En annen uttalelse pekte på hvordan informanten opplevde og så på kompleksiteten knyttet til ledelse og styring i kommunen vedkommende varslet i:

*«Nettverk i alle retninger, horisontalt og vertikalt, for å kunne utøve ledelse fordi det gir makt»* (informant 6).

En informant pekte på at nettverket besto av:

*«en klan av en gubbejeng»* (informant 5).

Mens flere betonte viktigheten av hvem som kjente hvem i organisasjonen også fra aktiviteter og virksomhet på utsiden av arbeidsplassen. Flere informanter kom også inn på tematikken inhabilitet og mente det kan ha vært et problem i forbindelse med hvordan disse varslingssakene ble håndtert i de respektive kommunene.

Bildet er med andre ord ikke tydelig, men sammensatt når det gjelder styringsstruktur i de fire kommunene som informantene varslet i. Understreker i denne sammenheng at jeg ikke har studert organisasjonskartet til disse kommunene og heller ikke spurt den enkelte informant om hvordan dette ser ut. Heller ingen av informantene har betont dette i noe vesentlig grad.

Fra en informant blir det også pekt på at strukturen og styringen var tidvis fraværende og kaotisk. Et annet interessant moment flere var inne på i struktur og styringssammenheng var begrepet lojalitet og hvordan det ble definert av ansatte og ledelse i organisasjonen. Noen

peker på viktigheten av å ha et nyansert bilde på lojalitet og presiserer at en kommune er en kompleks organisasjon som krever lojalitet både overfor innbyggerne, tjenestemottakere, politiske beslutninger, samt administrativ og politisk ledelse.

Funnene gir ikke nødvendigvis et klart bilde med hensyn til mulige sammenhenger mellom styringsstruktur og varsling. Denne manglende sammenhengen er interessant og føyer seg inn i sammenheng med at formelle regelverk og strukturer, i hvert fall slik de fremstår i disse sakene, ikke nødvendigvis er tilstrekkelig robuste nok verktøy i møte med varslersaker.

### 5.1.2 HR-rammen

Her vil det også bli presentert utvalg av funn hentet fra intervjuene med informantene. Disse ansees som relevante i og med at de kan settes inn i denne fortolkningsrammen og de avgrenses ellers ytterligere og konkretiseres med at de koples til følgende to indikatorer:

1. *Tillitsrelasjoner*
2. *Maktbruk*

Indikatorene er beskrevet og forklart tidligere.

Flestepartene av de utsagnene det vises til, er svar på særlig to spørsmål som ble stilt under intervjuet og som er konkretisert i tabell nr. 2 under rubrikken operasjonalisering i underkapittel 4.6

#### *Funn knyttet til tillitsrelasjoner (indikator 1)*

Informantenes opplevelser er tydelige når vi beveger oss inn på det relasjonelle feltet. Historiene er forskjellige, men har mange fellesnevner. Funnene er ikke til å misforstå. Tilliten mellom varslere og arbeidsgiver, det vil si kommunen, representert ved administrativ ledelse, i noen tilfeller også den politiske ledelsen, blir brutt. Informantene opplevde liten eller ingen grad av ivaretagelse og oppfattet det utrygt å varsle. Apropos tillit uttalte en av informantene følgende:

*«Tilliten sank. Opplevde at jeg ikke ble tatt på alvor» (informant 3).*

Nettopp det å ikke bli tatt på alvor, var også noe som informantene fortalte om i forskjellige varianter. Det kom også til uttrykk når man setter søkelys på et av de områdene som det



norske samfunnet og arbeidslivet er kjent for, nemlig involvering og medbestemmelse. En av informantene sa i den forbindelse:

*«... så endte det med at jeg ikke fikk beskjed om noe som helst, ble holdt utenfor»*  
(informant 5).

Funnene er tydelige på nettopp dette. Informantene fortalte om at de ble holdt utenfor og ble forsøkt oversett og isolert. Samtlige berettet om hvor krevende dette har vært, ikke minst på det menneskelige planet. De reagerte på hvordan de var blitt møtt og ivaretatt, i kjølvannet av det de oppfattet og opplevde som høyst relevante varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten. Så istedenfor for å bli tatt på alvor og at prosessen ble gjenstand for gjensidig tillit, medbestemmelse og dialog, fortalte informantene om helt andre opplevelser. Apropos dialog, blir det uttalt:

*«Ingen dialog, det ble det motsatte som ble resultatet»* (informant 2).

Flere informanter viste til at forståelsen fra ledelsen forsvant som et resultat av varslet/varslene og at man som varsler ble pålagt en annen agenda. Majoriteten av informantene fortalte også om hvordan det på ulike måter ble forsøkt å flette oppmerksomheten bort fra det saken/sakene omhandlet (innholdet i varslet) og over på varsleren. Et tydelig utsagn i den forbindelse er denne:

*«Det er ingenting i denne saken som har karakter av å ivareta varsler. Det handler heller om å støte ut varsler og sette fokus på varsler. Og dekke til de kritikkverdige forhold som ligger i varslet»* (informant 1).

Det fortelles unisont om hvordan samtlige opplevde et fravær av mellommenneskelighet. Det berettes også om det man kan karakterisere som en isfront og selv da informantene som et resultat av påkjennningene denne prosessen medførte, ble sykemeldt, så endret dette ikke håndteringen fra arbeidsgiver. Heller ikke som sykmeldt opplevde informantene oppfølging eller ivaretagelse fra sin arbeidsgiver.

Funnene i sin helhet under dette punktet viser at informantene opplevde at det relasjonelle og tilliten blir utfordret og endrer seg etter at de varslet.

### Funn knyttet til reaksjoner (indikator 2)

I forlengelse av den forrige indikatoren som omhandlet hvordan tillitsrelasjonene ble påvirket av varslene, viser funnene knyttet til reaksjonene, eller rettere sagt de negative sanksjonene, hvordan hver enkelt informant opplevde å bli «straffet» for å ha varslet. En kraftfull og tydelig illustrasjon på dette blir fortalt av en av informantene på følgende vis:

*«Det hadde ikke vært noe problem for meg å lage en bok med tittelen tusen og en gjengjeldelser» (informant 1).*

Informantene viste til at reaksjoner materialiserte seg i form av konkrete negative sanksjoner av ymse slag. En av informantene sa følgende om hvordan dette opplevdes:

*«Jeg opplevde det slik at jeg ble sett på som en fiende av organisasjonen. Og at det ble brukt alle midler for å få meg nøytralisert, få meg ut, systematisk. Drev en form for gaming» (informant 2).*

Dette gjenspeiler det informantene, alle som en fortalte, nemlig at reaksjonene ikke fortonte seg som tilfeldige, men planlagt og ledd i et arbeid for å nå et mål, nemlig å stoppe varslene og varslerne. Informantene fortalte i den sammenheng om ulike sanksjoner, et bredt spekter og forskjellige fra individ til individ. Sanksjonene, eller det samtlige informanter omtalte som gjengjeldelser, bidro til at alle ble sykmeldte. Noen fikk svært alvorlige helseplager og enkelte fortalte dessverre at de helsemessig er preget for resten av livet og følgelig har pådratt seg kroniske helseplager. Det er kanskje ikke så underlig når man blir fortalt slike ting som dette:

*«Trusler om å bli kasta ut av jobb, om å bli så syk at jeg aldri mer kunne jobbe, truet med at man ikke visste hva man hadde i vente. De skulle rett og slett gnage meg i stykker til jeg knakk» (informant 5).*

Informantene sa at gjengjeldelsene fremsto som en del av en gjennomtenkt prosess for å unngå søkelys på sakens innhold og trolig var dette også en måte å unngå å ta ansvar på. Et grep som flere av informantene fortalte om i så måte er hvordan kommunens ledelse med eventuell hjelp fra advokater, forsøkte å omdefinere varslersaken om til personalsak. En av de oppsummerte tematikken med gjengjeldelser på denne måten, som dekker alle de sju informantenes opplevelser i så henseende:

*«Jeg ble rett og slett utsatt for det varslere utsettes for og da blir folk opptatt av å beskytte seg selv» (informant 7).*

Funnene etterlater liten tvil om hvordan informantene opplevde responsen fra kommunens side etter at de varslet. De omtalte åpent og tydelig om hvilke belastninger dette i sin tur førte til, ikke bare på dem selv, men også for dem som står dem nær.

### 5.1.3 Den politiske rammen

Under denne fortolkningsrammen presenteres et utvalg av uttalelser fra intervjuene som kan belyse denne og som spisses inn mot følgende to indikatorer:

1. Maktbruk
2. Ressurser

Indikatorene er beskrevet og forklart tidligere.

Flere av sitatene det blir vist til under disse to indikatorene er kommet frem i forbindelse med særlig tre av spørsmålene som ble stilt under intervjuet og som man konkret finner igjen i tabell nr. 2 i underkapittel 4.6 under rubrikken operasjonalisering.

#### Funn knyttet til maktbruk (indikator 1)

Knyttet til denne indikatoren er det interessant å se på funn koplek til maktbruk og eventuell hvordan informantene opplevde aktørene sett i et maktperspektiv. Informantenes opplevelser peker i en retning, hvor organisasjonens aktører er villige til å ta i bruk makt og organisere seg, eller bruke ulike metoder for å oppnå det ønskede resultat. Hensikten var trolig at de ulike varslene om kritikkverdige forhold, ikke skulle bli tatt til følge og bli ryddet opp i. Når det kommer til maktbruk og styrken i denne kan dette illustreres med følgende uttalelser fra en av informantene:

*«Så det er en ganske heftig prosess jeg har blitt utsatt for, det blir alle mot en»*  
(informant 7).

Alliansebygging og samarbeid (fraksjonering) mellom enkeltaktører er noe av det som fortelles hyppigst om. Varslene ser ut til å generere ulik aktivitet i den forbindelse. Metodene som oppleves og observeres av informantene kan tyde på nettopp dette. Det fortelles om ulike maktmidler og det synes som om det handler om å bygge opp en form for forsvarsverk mot varslet og dets innhold. En av informantene kommer med dette tankevekkende utsagnet:

*«Her er det offentlige midler som brukes av de som sitter ved makta til å lage en borg rundt seg» (informant 6).*

Denne uttalelsen samsvarer med samtlige andre informanter som omtaler ressursbruken både i forbindelse med de konkrete varslene og innholdet i disse, samt påfølgende varsler om gjengjeldelser som en del av varselhåndteringen. Informantene forteller om at ledelsen i kommunen brukte både interne-, og eksterne ressurser i stort omfang. Det fortelles at betydelige kommunale midler ble brukt, ikke nødvendigvis for å komme til bunns i sakene. Ei heller få ryddet opp i de kritikkverdige forholdene det ble varslet om, men mer i retning av tåkelegging av de faktiske forholdene.

Videre fortalte informantene at det heller ikke manglet på ressurser når kommunen skulle møte varslene som omhandlet gjengjeldelser. Dette står i kontrast til at flere av varslerne sto ganske alene og flere av dem måtte bruke av egne økonomiske midler i varslerprosessen. Andre virkemidler som ble tatt i bruk var såkalte faktaundersøkelser. Et kontroversielt verktøy, som de fleste informantene ikke opplevde som et virkemiddel for å løse disse sakene på en egnet måte. Snarere tvert imot ble det opplevde som et virkemiddel arbeidsgiver benyttet for å «vinne» frem. En av informantene sa blant annet dette om faktaundersøkelsene vedkommende ble «utsatt» for:

*«Flerfoldige påstander og faktaundersøkelser i bømmer og spann, ingenting var holdbart» (informant 2).*

Alle informanter forklarte inngående om hvordan de opplevde maktbruken og hvilke metoder de mente ble brukt i så måte. Hvordan maktbruken kommer til anvendelse er ganske likt i de forskjellige varslersakene det ble fortalt om, men funnene varierer noe med hensyn til styrken i maktbruken og hvor langt man opplevde «motparten» var villig til å gå for å vinne frem. En informant ga følgende bilde av situasjonen slik vedkommende opplevde det:

*«Det var veldig mye koalisjonsbygging, telefonsamtaler på kveldstid, mye ut å hente informasjon. I hvert fall slik vi opplevde det. Splitt og hersk. Det var metodikken» (informant 4).*

Slik trekker informantene funnene i retning av en maktbruk som fremstår som metodisk og tidvis hardhendt i disse varslersakene. Maktbruken og hvordan den kom til uttrykk er en fellesnevner i deres uttalte opplevelser.

### Funn knyttet til ressurser (indikator 2)

Her skal vi se på hvilke ressurser partene hadde å spille på og hva funnene viser med hensyn til hvordan særlig lokalpolitikere, verneombud og fagbevegelsen forholdt seg til varslersakene. Med fagbevegelsen tenker jeg både fagforeninger lokalt og deres sentrale organisasjon. Ovenfor har jeg også vært litt inne på at arbeidsgiver brukte mye interne ressurser. I tillegg ble det benyttet eksterne ressurser, i form av konsulentselskaper og advokater. Det kan også nevnes at respondentene forteller at Kommunenes Sentralforbund (KS) i ulik grad, men i hvert fall via KS-advokater har vært inne i disse sakene på kommunens side. Flere av respondentene pekte for øvrig på at de enten hadde opplevd at enkelte politikere og/eller politisk ledelse var en del av «problemet» eller hadde alliert seg med ledelsen mot varsler, eller at de skygget banen.

Ikke minst kommunenes kontrollutvalg er interessant å se på slik jeg vurderer det. Respondentene fortalte om kontrollutvalg som av ulike grunner ikke klarte eller ville håndtere dette. Noen fortalte om kontrollutvalgsmedlemmer som ble presset til å ikke ta i det, mens andre opplevde at kommunens kontrollutvalg kanskje ikke var så uavhengig som det burde være. En av informantene sa det derfor slik:

*«Kontrollutvalget i en kommune er etter mine begreper, da snakker jeg om oppsummerende erfaringer, ikke et egnet sted å avlevere et varsel av denne karakter»* (informant 1).

Et annet område som fremstår som vesentlig i situasjoner hvor ansatte er involvert i krevende situasjoner på arbeidsplassen, er vernetjenesten. Et stort flertall av informantene forteller om en vernetjeneste som ikke klarte å ta vare på dem og opptre profesjonelt og upartisk. Flere forteller om verneombud som mer eller mindre tok parti mot dem og allierte seg med kommunens ledelse. En informant forteller følgende:

*«Hovedverneombudet var veldig aktiv i varslersaken. Tok et stort ansvar for å følge opp alle som var omtalt i mitt varsel. Men jeg fikk ikke tilbud om det samme, ikke fra noen»* (informant 7).

Andre som er sentrale både i det daglige, men også når det oppstår vanskeligheter på en arbeidsplass, er fagforeninger og tillitsvalgte. Informantene forteller inngående om rollen disse inntok. Funnene viser at det lokale leddet av fagorganisasjonen den enkelte informant var medlem av, i liten eller ingen grad var til noen hjelp. Det virker som om de skygget banen

i disse sakene. Når det gjelder de øvrige fagforeningene lokalt (de som ikke varsleren var medlem av), viser funnene at de i de fleste av sakene og i stor grad stilte seg på kommunens side mot varsleren.

Et mindretall av informantene fikk juridisk støtte av det nasjonale leddet i den arbeidstakerorganisasjonen de var medlem av. Funnene viser at de kom langt bedre ut av det, ikke minst knyttet til forlikene som ble inngått i alle disse sakene. Informantene som ble stående uten denne hjelpen fikk det mer krevende og oppnådde ikke de samme resultatene. Dessuten har flere av informantene brukt betydelige egne økonomiske midler på dette når sakene utviklet seg til å omfatte gjengjeldelser. En av dem som fikk slik hjelp, sier følgende:

*«... det nasjonale leddet fungerte bra, det lokale leddet brydde seg ikke. Det sentrale leddet stilte opp med mye ressurser og var veldig bra» (informant 2).*

Flere av informantene etterlyste følgelig en mer aktiv lokal fagforening og tillitsvalgte som etter deres mening burde satt seg inn i sakene og stilt spørsmål. Det etterlyses mer støtte og hjelp fra fagbevegelsen generelt. Flere pekte på at det blir svært vanskelig å klare å håndtere slike prosesser fra et varslerståsted uten tilstrekkelig nok støtte og hjelp fra sin fagorganisasjon. Samtlige informanter uavhengig av om de fikk drahjelp eller ikke understreket viktigheten av at fagbevegelsen i større grad er på ballen i varslersaker. Flesteparten av informantene ga tydelig uttrykk for sin misnøye med fagbevegelsens rolle og savnet at de tar et større ansvar på varslingsområdet. En av dem uttaler følgende i den forbindelse:

*«Fagbevegelsen må på banen når det gjelder varslingsaker. De kan ikke late som ingenting, la være å gjøre jobben sin og i hvert fall ikke inngå allianser med de det er varslet på» (informant 3).*

Funnene forteller oss at i de varslingssakene informantene har stått i, har lokale ressurser som man kanskje skulle tro ville være til hjelp for dem, ikke vært det. Opplevelsene deres preges av politikere, vernetjeneste og tillitsvalgte som enten har alliert seg med kommunen og dens ledelse mot varslerne, eller det flere kaller for ansvarsfraskrivelse. Det innebærer ifølge dem å se bort og la være å bidra til en bedre håndtering av varslene. Informantene gir ulike forklaringer på dette, men peker mulige på tette bånd og frykt for mulige ubehageligheter eller tapte karrieremuligheter ved å opponere mot ledelsen. Andre pekte på frykt for omdømmetap for seg selv eller kommunen.

Andre ressurser som informantene også omtaler, er mediene og deres rolle. I noen av sakene er mediene inne og «graver» og driver kritisk journalistikk. Alle disse sakene er kjent offentlig, noen av dem også fra nasjonal media. Bildet informantene tegner er forskjellig, men det kan nok tilsi at særlig lokalavisene er litt mer «forsiktige» enn øvrig media (regional og nasjonal media) når de jobber med disse sakene.

Funnene knyttet til ressurser viser et bilde som er fragmentert og varierende, men på noen områder trekker det i en tydelig og bestemte retning. Dette gjelder både problemer knyttet til politisk håndtering og rolleavklaring, fagforeningenes rolle og hvordan vernetjenesten håndterer disse sakene.

#### 5.1.4 Den symbolske rammen

Innenfor denne fortolkningsrammen er det også hentet inn sitater fra informantene, avgrenset og spisset inn mot en indikator (i motsetning til de øvrige tre fortolkningsrammene som opererer med to indikatorer hver). Denne indikatoren er som følger:

##### 1. Kultur

Indikatoren er beskrevet og forklart tidligere.

De fleste sitatene som er plassert under denne indikatoren, er fremkommet som svar på to spørsmål som ble stilt under intervjuene og som er lagt inn i tabell nr. 2 i underkapittel 4.6 under rubrikken operasjonalisering.

##### *Funn koplek til kultur (indikator 1)*

Informantene har klare svar på hvordan de har opplevd organisasjonskulturen i kommunen de har jobbet og varslet i. Flere av informantene har konkretisert dette og definerer kulturen som en ukultur. Flere fortalte også om at det i kommunen de varslet i, hersker en fryktkultur. Noen peker også på at det er en form for tilsløringskultur. Andre pekte på at det er en kultur for å definere varsling som illojalitet. Illojalitet mot kommunen og mot ledelsen. Noen koplek også det de kalte ukultur/fryktkultur til alliansebygging, manglende tillitt og medmenneskelighet. Andre pekte også på at det var en kultur for å ikke nødvendigvis følge lover og regler, samt at betydningen av fakta og sannheten ble oversett. Dette er sterke ord, men informantene er samstemte i sin kritiske oppfatning av kulturen. Når det gjaldt graden av en negativt ladet kultur varierte oppfatningene blant informantene noe, men bildet som tegnes må kunne kalles

for relativt dystert. Den klareste og tydeligste beskrivelsen i en slik dyster retning lyder som følger:

*«Den kulturen der er nesten sadistisk»* (informant 5).

Dette er med å tegne et bilde av hvor krevende det har vært for informantene å varsle og hvordan de har opplevd møte med organisasjonskulturen. Noen går også videre og kopler kulturen til etikk, moral og verdier. Ingen av informantene har noen positive assosiasjoner i så måte. En av dem beskriver dette på følgende måte:

*«... det viser en massiv ukultur, i organisasjonen. Det viser en organisasjon med profilerte verdier som er satt fullstendig ut av spill. Både etisk og moralsk så er dette en total kollaps»* (informant 1).

En annen innfallsvinkel med hensyn til kultur er å se på om hvorvidt informantene i undersøkelsen fikk noe støtte, ikke minst fra sine arbeidskolleger. Informantene viser til varierende grad av støttende kultur. Et mindretall oppgir noe eller ingen støtte. Andre forteller om viktig støtte fra en del kolleger. En informant forteller følgende:

*«De fleste tør ikke å ha en tøddel med noe som helst å gjøre. Fordi de vet ikke helt hvordan det går, men jeg hadde et par som var en genuin støtte. Jeg tror ikke jeg hadde overlevd hvis ikke noen var der som var hel ved»* (informant 5).

Vedkommende er faktisk ikke den eneste som uttrykker seg så sterkt av betydningen av støtte fra arbeidskolleger. Det ble også nevnt hvordan enkelte opplevde at arbeidskolleger beskyttet dem og opptrådte åpent som en form for buffer mot ledelsen. Flere informanter pekte også på at noen var strategiske med hensyn til hvem de støttet. De støttet med andre ord den part de trodde ville vinne frem og tok heller ikke noen sjanser på å falle ut med ledelsen. I litt av den samme gata finner man det som informantene omtalte som uoffisiell støtte, det var de som ikke våget å støtte dem åpent. En informant fortalte litt om det sammensatte bildet som flere av dem sa noe om:

*«Masse støtte blant kolleger, blant de jeg opplevde hadde et fininnstilt kompass. Mens de som var opptatt av å mele sin egen kake, klatre i lønssystemet, eller få en annen stilling, de var veldig stille og rolige»* (informant 4).



På tross av det som informantene oppfattet som en krevende organisasjonskultur så viser et flertall av dem til at de fikk noe eller ganske mye støtte fra noen arbeidskolleger. Funnene viser at dette har betydd mye for flertallet av informantene.

Funnene knyttet til organisasjonskultur peker i retning av at informantene har opplevd dette som vanskelig. For dem så har det også fremstått som om at verdiene den enkelte kommune ønsker å «smykke» seg med, ikke samsvarer med organisasjonsatferden og kulturen, slik informantene opplevde den.

## 5.2 Oppsummering av funn knyttet til fortolkningsrammene

Etter å ha foretatt et utvalg av sitater knyttet til de fire fortolkningsrammene og indikatorene koplet til hver enkelt ramme, finner jeg det hensiktsmessig å sammenfatte dette materialet. Hovedfunnene er derfor lagt inn i en oppsummerende tabell (tabell nr. 3), som kan bidra til å konkretisere og skape klarhet i hva man kan lese ut av disse funnene. Ikke minst om det er noe som ser ut til å være trekk som går igjen hos alle eller flesteparten av informantene.

Tabell nr.3 - Funn - oppsummerende tabell

	<b>Strukturell ramme</b>	<b>HR-ramme</b>	<b>Politisk ramme</b>	<b>Symbolisk ramme</b>
Indikator 1	<p><u>Regelverk og varslingsrutiner:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Formelle strukturer i form av regler og rutiner i samtlige kommuner.</li> <li>-Varslingene blir uten unntak <b>ikke</b> håndtert etter vedtatte regler og rutiner.</li> </ul>	<p><u>Tillitsrelasjoner:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Tilliten er brutt mellom partene.</li> <li>-Ingen fruktbar dialog.</li> <li>-Ingen opplevd omsorg fra arbeidsgiver, snarere tvert imot.</li> </ul>	<p><u>Maktbruk:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Metodisk og tidvis hardhendt maktbruk hvor oppmerksomheten ble forsøkt flyttet fra sak til person og fra varslersak til personalsak.</li> <li>- Posisjonering, koalisjoner, splitt og hersk.</li> <li>-Bruk av faktaundersøkelser går igjen i de fleste sakene.</li> <li>-Vilje til å bruke mye ressurser for å nedkjempe varslet og varsler</li> </ul>	<p><u>Kultur:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ukultur og frykttkultur nevnes ofte.</li> <li>-Kultur som fremstår som omtrentlig knyttet til verdier og det å følge regelverk.</li> <li>-Noen har snakket sammen, åpenhetsutfordringer.</li> <li>- Varierende støtte hos kolleger.</li> </ul>
Indikator 2	<p><u>Struktur:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Spor av både hierarkisk og nettverksbasert styring. Varierer mellom de utvalgte kommunene.</li> <li>-Kombinasjoner av hierarki og nettverksbasert styring.</li> </ul>	<p><u>Reaksjoner:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Samtlige informanter opplevde gjengjeldelser av ulik art.</li> <li>- Eksempler på opplevde reaksjoner/sanksjoner er: Utfrysning, utestengelse, ryktespredning, endring av arbeidsoppgaver, utskjelling og trusler.</li> <li>-Sykemeldinger og øvrige helsemessige konsekvenser for samtlige varslere.</li> </ul>	<p><u>Ressurser:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Fagbevegelsen sliter med å håndtere varslersaker, særlig det lokale leddet.</li> <li>-Verneombudenes rolle fremstår som problematisk i disse sakene.</li> <li>-Politikerne inkludert lokalpolitiske organer herunder kontrollutvalget sliter med å vite hvordan de skal håndtere varsler.</li> </ul>	

Innenfor den **strukturelle rammen** pekte samtlige informanter på at kommunen de jobbet i og hvor de varslet om kritikkverdige forhold, hadde lokale regelverk og rutiner, i tillegg til det generelle lovverket på området. Utfordringen var imidlertid slik de opplevde det at ikke dette ble fulgt når de varslet, snarere tvert imot. Når det kommer til strukturen er det mer uklart om hvorvidt kommunen de varslet i var rendyrket i sin form med hensyn til et hierarkisk eller nettverksbasert system. Elementer av begge deler ser ut til å være vanlig i de fire kommunene det informeres om.

Innenfor **HR-rammen** opplevde alle informantene at tillit, dialog og medbestemmelse bryter sammen når de valgte å varsle. Ingen opplevde heller at arbeidsgiver møtte dem på en omsorgsfull måte, men motsatt, gjennom et bredt spekter av negative sanksjoner. Samtlige informanter betegnet dette som gjengjeldelser, noe som fikk negative konsekvenser for helsa til informantene. Samtlige ble sykmeldte i korte eller lengre perioder og for flere av dem har dette ført til betydelige og langvarige helseplager.

Innenfor den **politiske rammen** meldte samtlige informanter om at fokuset fra kommunen ble forsøkt flyttet fra varsel til den enkelte varsler og at man også bestrebet seg på å omdefinere varslersaken til å bli en personalsak. Dette bidro til å flytte fokus bort fra det informantene mener var kjernen i deres saker, nemlig varsel om kritikkverdige forhold. Det fremgår også fra flere av deres beretninger at allianser og fraksjonering på ulikt vis fremsto som en del av håndteringen.

Samtlige informanter pekte også på at politikerne og lokalpolitiske organer ikke klarte å håndtere dette, heller ikke vernetjenesten. En annen observasjon som er blant de tydeligste, er at lokale fagforeninger fremstod som handlingslammet i møte med varsler. De som ikke fikk hjelp av det nasjonale leddet i sitt fagforbund, fikk en krevende reise med hensyn til sitt varsel og mulighet til å nå fram når først konflikten har tilspisset seg.

Innenfor den **symbolske rammen** pekte samtlige på at deres opplevelser er at kulturen fremsto på en lite fordelaktig måte. Ukultur og fryktkultur er betegnelser som ofte brukes. Folk er engstelige og organisasjonene preges av lite åpenhet. Utfordringer knyttet til verdier, ser ikke ut som om det moralske kompasset nødvendigvis er på plass. Informantene opplevde varierende støtte fra kolleger, mange er redde for «å blande seg», etter at det har blitt varslet.

### 5.3 Funn knyttet til metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag

Det kan også være hensiktsmessig å oppsummere funnene ved å plassere dem i tabellen fra Bolman & Deal (2018, s. 458), som tar for seg hver enkelt fortolkningsramme og knytter dem til *metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag*. Dette er elementer som Bolman & Deal konkretiserer på en slik måte at det kan være til hjelp på å vurdere hvilke fortolkningsrammer som passer best på funnene i denne studien. Disse kjennetegnene vil derfor bli vurdert om de passer inn eller ikke med informantenes opplevelser og beskrivelser av disse.

Disse elementene er beskrevet tidligere og vist til samlet i underkapittel 3.2, tabell nr. 1 (Metaforer mv. knyttet til fortolkningsrammene). Nedenfor i underkapittel 5.3.4, er den samme tabellen, men utvidet med en vurdering om hvordan funnene basert på informantenes opplysninger passer inn (tabell nr. 4 - Sammenfatning og score av metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag). Jeg opererer med tre kategorier i så måte: *Liten grad, middels grad og stor grad*. Vil etter tabellpresentasjonen forklare nærmere hvordan jeg har kommet frem til disse resultatene.

#### 5.3.1. Metaforer

Innenfor denne kategorien varierer funnene noe.

Først kan det se ut som om det finnes strukturer og systemer i de fleste tilfellene slik det kommer frem av uttalelsene fra respondentene, men at de ikke nødvendigvis er virksomme i møte med varslene. Er derfor i tvil om hvordan **fabrikkperspektivet** i måten disse kommunene fungerer på i møte med informantene, skal vurderes. Funnene tilsier at det finnes formelle strukturer, mål og strategier, men at de trolig ikke er så robuste i møte med varslene. Som følge av dette kan man argumentere for at fabrikkperspektivet passer i middels grad til funnene, men det er også mulig etter funnene å plassere merkelappen i liten grad på denne metaforen. Når det kommer til neste metafor, nemlig det **utvidete familieperspektivet**, som blant annet kjennetegnes ved at menneskers følelser og behov står sentralt, fremstår dette som lite passende, det vil si i liten grad passer inn i denne konteksten. Funnene tilsier alt annet enn at organisasjonene fungerer som en omsorgsfull familie, informantenes opplevelser tilsier det stikk motsatte. Derimot vurderes **jungelperspektivet** som en metafor som i stor grad passer til det informantene forteller om organisasjonen. Informantene pekte på at kommunene de jobber og varsler i, er et sted preget av kamp, rivalisering, alliansebygging og konkurranse. Flere av informantene fortalte at de føler seg til

tider maktesløse og rettsløse i møte med kommunen. Den siste metaforen, **tempelperspektivet** er litt vanskelig å vurdere, men kan ikke avvises, da informantene tidvis peker på relativt klare kulturer som preger organisasjonen. Selv om de er tydelige på at disse kulturene ikke nødvendigvis har et positivt fortegn og heller fremstår som ekskluderende. Derfor har jeg under tvil vurdert denne metaforen til å passe inn i middels stor grad, men i likhet med fabrikkperspektivet der jeg også tviler med hensyn til vurderingen, kunne jeg vurdert tempelperspektivet som lite passende.

### 5.3.2 Organisasjonsetikk

Innenfor denne kategorien ser det ut til å være betydelige utfordringer.

Er litt usikker, men vurderer **kvalitet** i organisasjonen til å passe inn i middels grad, ettersom det trolig eksempelvis leveres brukbare tjenester i kommunene det gjelder, selv om det etter informantenes mening er betydelige brister i virksomheten. Når det kommer til **omsorg**, er imidlertid bildet langt dystre. Funnene viser at organisasjonen utgjør i liten grad et fellesskap hvor mennesker tar vare på hverandre. Informantene er tydelig på at måten man blir møtt på, i hvert fall som varslere, har lite eller ingenting med en omsorgsfull organisasjon å gjøre. Tvert imot opplever man sanksjoner i form av ulike type gjengjeldelser som et resultat av varsling. Det som imidlertid trekker litt i retning av omsorg, er at flere informanter opplyser om at enkelte kolleger viser omsorg og støtte. Det er også vanskelig å spore **rettferdighet** i kommunene informantene beskriver, man evnet ifølge dem i liten grad å sørge for riktig dosering og balansering av maktbruk og at denne opplevdes som rettferdig. Informantene pekte på at maktbruken de ble utsatt for av kommunen som konsekvens av varslingen om kritikkverdige forhold, fremsto som urimelig, de opplevde ikke å bli ivaretatt. Det er også vanskelig å kunne se, basert på funnene, at **tro og overbevisning** i en fellesskaps kontekst hvor man trekker i samme retning og den enkelte opplever å få realisert sitt potensiale. Funnene tilsier at informantene opplevde at man raskt havner ut av det «gode selskap», ble isolert og oversett, hvis man foretar seg noe som utfordret ledelsen. Derfor er dette vurdert som i liten grad treffende.

### 5.3.3 Lederens bidrag

Denne kategorien ser også samlet ut til å romme betydelige utfordringer.

Funnene tyder på at lederens/ledelsens bidrag i liten grad bidrar til **selvstyre**, snarere tvert imot viser funnene at organisasjonen ble preget av lite dialog og selvbestemmelse. Lederen/ledelsen bidro ikke til åpenhet og demokrati, men det motsatte. Funnene tilsier at informantene blir ignorert eller overkjørt. Derfor vurderes det som liten grad av selvstyre. Heller ikke **kjærlighet** fremsto som noe leder/ledelse bidro til i de berørte kommunene, her opplevde informantene det stikk motsatte, gjengjeldelser av ulike varianter, til og med trusler forekom, viste noen av funnene. Enkelte av informantene karakteriserte de de opplevde som å bli lagt for hat eller demonisert. Derfor er det vanskelig å vurdere dette som noe annet enn i liten grad passende. Litt avhengig av hva man legger i begrepet **makt**, kan man nok vurdere at dette i stor grad passer inn med leder/ledelsens bidrag, ifølge funnene i denne studien. I hvert fall hvis man legger til grunn informantenes opplevelser av maktbruk, den oppfattes som hardhendt og preget av gjengjeldelser. Lederens bidrag med hensyn til momentet **mening** vurderes også til i liten grad å passe inn. Ettersom informantene ikke opplevde at deres arbeid blir verdsatt, snarere tvert imot, de blir forsøkt presset ut av sine jobber. Det er derfor vanskelig å se at ledelsen bidrar til mening i så måte.

#### 5.3.4 Sammenfatning av metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag

I det følgende vil det bli vurdert om disse kjennetegnende passer i liten-, middels-, eller i stor grad til beskrivelsene av de konkrete håndteringene av varslene. Jeg vil deretter vurdere funnene koplet mot hver og en av de fire fortolkningsrammene.

Det blir gitt tre vurderinger: *Liten-, middels-, eller stor grad*, henholdsvis 1,2 eller 3 poeng. Desto høyere score, desto mer passer disse funnene med kategoriene og beskrivelsene av dem. Hver av fortolkningsrammene kan maksimalt oppnå 9 poeng, mens minstescoren er 3 poeng. Dette er selvsagt noe skjønnsmessig vurdert fra min side, men bør likevel gi en viss pekepinn for hvordan man på denne måten treffer eller ikke treffer med hensyn til koplingen mellom informantenes opplevelser/vurderinger og de fire fortolkningsrammene.

Tabell nr. 4 - Sammenfatning og score av metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag

Fortolkningsramme	Metafor	Organisasjonsetikk	Lederens bidrag	Score
Strukturell	Fabrikk <i>Middels grad (2)</i>	Kvalitet <i>Middels grad (2)</i>	Selvstyre <i>Liten grad (1)</i>	5
HR	Utvidet familie <i>Liten grad (1)</i>	Omsorg <i>Liten grad (1)</i>	Kjærlighet <i>Liten grad (1)</i>	3
Politisk	Jungel <i>Stor grad (3)</i>	Rettferdighet <i>Liten grad (1)</i>	Makt <i>Stor grad (3)</i>	7
Symbolisk	Tempel <i>Middels grad (2)</i>	Tro, overbevisning <i>Liten grad (1)</i>	Mening <i>Liten grad (1)</i>	4

Funnene og vurderingene av disse i denne konteksten, viser at det kan gi mening å benytte de fire fortolkningsrammene til Bolman & Deal, men det beror på at man aksepterer definisjonene som er gitt. Det kan være grunnlag for å diskutere dem og legge andre momenter inn i de ulike fortolkningsrammene både med positivt og negativt fortegn, samt at rammene som tidligere nevnt ikke alltid er like lett å skille fra hverandre.

Funnene basert på vurderingene mine tilsier at den politiske rammen er den mest relevante med 7 av 9 mulige poeng, så man kan si at den passer rimelig godt til beskrivelsene til informantene. Dette skyldes at nettopp informantenes refleksjoner tilsier at man i stor grad opplever organisasjonen som en jungel med en negativ form for maktutøvelse. Samtlige informanter er tydelige med hensyn til dette og peker ikke minst på de negative sanksjonene de ble utsatt for som resultat av varslingene om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Rammen som fremstår som aller minst relevant, er HR-rammen, med den lavest mulige oppnåelige scoren, 3 av 9 poeng. Dermed passer karakteristikkene som: utvidet familie, omsorg og kjærlighet, ikke inn i deres opplevelser i det hele tatt. Informantene opplevde ifølge dem selv en organisasjon, en ledelse og et system som fremsto motsatt av dette, nemlig lite

familiært, kynisk og til tider direkte fiendtlig overfor dem. Opplevelsene handlet om ikke å bli ivaretatt og utsatt for gjengjeldelser.

Heller ikke den symbolske eller strukturelle rammen passer spesielt godt inn, med henholdsvis 4 og 5 poeng. I små glimt ser vi elementer av hvor disse rammene delvis passer inn, men da først og fremst hvordan man definerer organisasjonene i metaforisk kontekst og da som henholdsvis tempel og fabrikk. Når det gjelder den strukturelle rammen, tilsier særlig funnene knyttet til fabrikk metaforen og organisasjonsetikken at organisasjonene har en struktur og en viss kvalitet i tjenestene. Imidlertid opplever man at i møte med varslingene og de som varslet, settes disse systemene langt på vei til side.

Når det gjelder den symbolske rammen er det først og fremst tempel metaforen som delvis passer inn, ettersom respondentene forteller om relativt klare (men noe fragmenterte) kulturer, selv om disse oppleves som negative, eksemplifisert med blant annet ukultur og frykttkultur. På områdene organisasjonsetikk og lederens bidrag er det lite å hente ifølge informantene, som forteller om isolering, at man ikke blir verdsatt og blir forsøkt presset ut av arbeidsforholdet.

Igjen viktig å presisere at dette er opplevelser av håndtering og at dette ikke kan generaliseres, men kanskje det likevel kan gi oss interessant kunnskap i møte med annen forskning på feltet.



## 6. Drøfting

På bakgrunn av funn presentert i kapittel 5, skal jeg i dette kapittelet drøfte hvorvidt funnene matcher med Bolman & Deal sine sine fire fortolkningsrammer. Henholdsvis den *strukturelle*-, *HR*-, *den politiske*-, og *den symbolske rammen*. Deretter drøfter jeg de tre elementene: *Metaforer*, *organisasjonsetikk* og *lederens bidrag*. Innenfor disse tre elementene er det fire underkategorier som vurderes og drøftes, disse er for øvrig koplet til hver enkelt av de fire ovenfornevnte fortolkningsrammene.

### 6.1 Fortolkningsrammene

Bolman & Deal sine fire fortolkningsrammer har vært et gjennomgangstema og en av de røde trådene i denne studien. Konkret har dette handlet om å kategorisere funnene fra undersøkelsen inn i den enkelte ramme. Det vil si kople teori og praksis. I så henseende fremstår det som relevant å foreta en vurdering om hvorvidt hver enkelt ramme passer inn når man benytter svarene fra informantene og plasserer dem inn i disse rammene. Det er denne øvelsen jeg vil forsøke å foreta under denne drøftingen med bakgrunn i de funn som er omtalt i kapittel 5 i denne studien.

#### 6.1.1 Den strukturelle rammen

I den strukturelle rammen har det vært satt søkelys på to hovedområder, konkretisert i form av henholdsvis indikatorene *regelverk* og *struktur*. Drøftingen omkring dette er forankret i funnene som er beskrevet i underkapittel 5.1.1.

Informantenes opplevelser knyttet til regelverk trekker i retning av at man anerkjenner at det formelt var på plass lokalt regelverk og rutiner i tillegg til Arbeidsmiljøloven, koplet til varsling. Utfordringene oppstod ifølge informantene da dette skulle anvendes. De mente at regelverk og rutiner ble oversett og satt til side. Her kan det virke som om det gjør seg gjeldende ulik virksomhetsoppfatning med hensyn til hvordan disse varslene skal behandles sett opp mot lovverk og lokalt regelverk/rutiner. Ellers trekker det i retning av at kommunen som den presumptivt sterke part, til en viss grad etablererte definisjonsmakt og på den måten foretok en omdefinering fra varslersaker til personalsaker. Det ser ut til å skje i en form for symbiose med at kommunene ifølge informantene samtidig foretok et fokusskifte fra sak til person. Arbeidsgiver mener derfor som konsekvens av dette, at regelverk og rutiner knyttet til

det konkrete varslet ikke kommer til anvendelse, da sakene kan betraktes som personalsaker og ikke varslersaker. Mens informantene hevder at dette er varsler om kritikkverdige forhold i virksomheten, samt påfølgende varsler om gjengjeldelser.

Opplevelsene til informantene med hensyn til struktur, gir ikke klare holdepunkter på hvorvidt strukturene er relevante eller ikke, relatert til hvordan varslene håndteres. Informantene fortalte imidlertid at det fremstår som noe kontekstavhengig i hvilken grad de opplevde styringsstrukturen som tradisjonell hierarkisk eller mer i retning av nettverksbasert. På den ene siden anføres det fra informantene at når det gjelder kontroll med håndteringen, så opplevdes styringen som hierarkisk, men da det kom til reaksjoner fremsto styringsstrukturen mer i retning av nettverksbasert.

Når det gjelder den strukturelle fortolkningsrammen kan man på den ene siden anføre argumenter for at denne kan være relevant relatert til disse sakene. Basisen for et slikt argument er at det foreligger lokale regelverk i tillegg til nasjonalt lovverk, samt rutiner og prosedyrer som understøtter dette. På den annen side kan man argumentere for at det formelle rammeverket i form av lov og lokale regler med mer, ifølge informantene blir satt til side og dermed ikke er relevante. Apropos styringsstruktur er dette slik det framkommer fra informantenes side, noe usikkert om det kan anføres som et pro eller kontra argument for hvorvidt fortolkningsrammen kan ansees som passende. Alt i alt er det særlig praksis og ikke det formelle rammeverket som gjør at jeg vurderer den strukturelle rammen som relativt lite passende i møte med informantenes varslingssaker. Imidlertid er det ikke usannsynlig at virkelighetsoppfatningen til kommunen med hensyn til det som er varslernes opplevelser av håndteringen av varsler knyttet til den strukturelle rammen, vil kunne fortone seg som annerledes. Tilsvarsutfordringene knyttet til denne studien er for øvrig omtalt noe i metodekapittelet, i underkapittel 4.9, som handler om å identifisere mulige svakheter med oppgaven.

### 6.1.2 HR-rammen

Innenfor HR-rammen har områdene *tillitsrelasjoner* og *maktbruk* stått i sentrum og det er disse to indikatorene det derfor har vært sett særlig på. Drøftingen knyttet til denne tematikken er basert i funnene som er beskrevet i underkapittel 5.1.2.

Informantenes opplevelser tydeliggjør utfordringer relatert til nær sagt det meste på det mellommenneskelige planet, etter at de varslet. Relasjonene slik de opplevde det handlet om manglende tillit, dårlig dialog og fravær av medbestemmelse. Informantene fortalte om at måten de ble møtt på fikk helsemessige konsekvenser for dem. Det er vanskelig å se ut fra slik informantene forteller det, at den enkelte kommune maktet å ivareta informantene som ansatte og medmennesker etter at de varslet. Det kan se ut som om at frontene rimelig raskt hardnet til og at det ble vanskelig for varslerne å høre til arbeidsfellesskapet.

Maktbruken informantene forteller om kan trolig betraktes som en konsekvens av krevende relasjoner. Det ser ut som om de forverrede relasjonene oppstod som en resultat av varslingene. Spekteret av reaksjoner som informantene ble møtt med, slik de selv beskriver er bredt. Det er liten tvil om at slike reaksjoner og gjengjeldelser gjør noe med mennesker. Det er risikofylt å spekulere i motivene bak slike reaksjonsmønstre fra de involverte menneskene i de respektive kommunenes side. De fremstår etter det som blir fortalt som rimelig bevisste handlinger og noen av dem uttrykker eksplisitt at hensikten er å få varsler til å gi opp. I denne undersøkelsen ga ikke informantene opp, men de ble sykmeldte og flere av dem sliter med kroniske helseplager etter lange prosesser. De undersøkte varslene og reaksjonene på disse har skjedd før de siste lovendringene i 2020, som styrket varslervernet, ikke minst med tanke på mulige gjengjeldelser. Hvorvidt dette ville hatt betydning i disse sakene blir derfor bare spekulasjoner, men det skal bli interessant å følge utviklingen på varslingsområdet videre etter disse endringene.

Organisasjoner består av mennesker og HR-rammen inneholder en vurdering av nettopp hvordan mennesker opptrer. Menneskelig atferd kan endres ved endret kontekst, slik fremstår det i hvert fall ifølge de opplevelsene som informantene formidler i denne studien. Når det gjelder HR-rammen kan man derfor som konsekvens av funnene nok si at denne fremstår som lite passende. Det er lite, tatt i betraktning det informantene forteller, som minner om gode mellommenneskelige relasjoner knyttet til håndtering av deres varsler. Tillit, dialog, medbestemmelse og omsorg ser ut til å bli skiftet ut med negative sanksjoner. På den annen side må det også her legges til at «motparten» ikke har fått anledning til kontradiksjon knyttet til informantenes opplevelser, men hvis man likevel skulle prøve å ta deres perspektiv, er det ikke vanskelig å forstå at det kan være krevende å stå i slike saker også fra den andre siden. Disse utfordringene knyttet til manglende motsvar er beskrevet iblant annet underkapittel 4.9.

Uten å være for spekulerende kan man likevel våge å antyde at virkelighetsoppfatningen knyttet til hvordan håndteringen av varslene blir betraktet inn i en HR-fortolkningsramme kontekst, trolig kan variere ut ifra hvem man spør. Informantenes opplevelser er likevel så entydige og konkrete at det blir en vanskelig øvelse å vurdere HR-rammen som noe annet enn lite passende i så måte, i hvert fall vurdert utfra nettopp varslernes opplevelser av prosessen.

### 6.1.3 Den politiske rammen

Innenfor den politiske fortolkningsrammen har det vært satt søkelys på de to indikatorene *maktbruk og ressurser*. Drøftingen i den forbindelse er basert på funnene som er beskrevet i underkapittel 5.1.3.

Når det kommer til maktbruk forteller informantene om at kommunene viser vilje til å benytte mye ressurser i forbindelse med håndtering av disse sakene. Sett fra et varsler ståsted kan det se ut som om dette er ressursbruk benyttet for å vinne frem overfor varsler, ikke nødvendigvis sørge for at fakta blir klarlagt og at man håndterer det videre med basis i nettopp dette. Slik disse sakene fortøner seg ifølge informantene er det grunn til å anta det mangler en form for maktbalanse mellom varsler og den enkelte kommune. Denne ubalansen kommer særlig til uttrykk overfor flertallet av informantene i denne studien, som ikke mottok nevneverdig juridisk bistand fra sin fagforening. Funnene tilsier at bruken av interne personalressurser i den enkelte kommune, ekstern konsulent-, og advokatbistand var betydelig. Dessuten ble det også benyttet faktaundersøkelser (se underkapittel 2.5), en metodikk som er omstridt og som nesten utelukkende fører til konklusjoner i arbeidsgivers favør. På bakgrunn av alt dette, er det vanskelig å se annet enn at informantene møtte en langt mektigere motpart som ser ut til å vise stor vilje til å bruke makt for å oppnå ønsket resultat. På den annen side kan man forstå kommunenes behov for å benytte ressurser for å få klarhet og kanskje ikke minst få bistand utenfra i disse sakene, da man ikke nødvendigvis besitter nødvendig intern kompetanse til å håndtere dette.

Den neste indikatoren som er knyttet til ressurser, viser at de ulike funksjonene i en kommune, ikke bare administrasjonen, men også politikerne, de politiske organene, fagforeningene og vernetjenesten, er interessante å observere med hensyn til involveringen i håndteringen av varsler. KS (Kommunenes Sentralforbund) sin rolle i disse og andre kommunale varslersaker bør det kanskje også sees grundigere på. For øvrig er det verdt å

merke seg at kommunene er politisk styrte organisasjoner og er derfor å betrakte som en vesentlig del av vårt demokrati.

Etter funnene å dømme er det vanskelig å se hvordan disse lokale ressursene har kommet varslerne til gode. Disse har i stor grad enten holdt seg i ro eller støttet de omvarslede og kommunen. Det er derfor forståelig at informantene opplevde dette som lite støttende, ja til tider som motarbeidelse.

På den annen side er det forståelig at dette er vanskelige saker. For politikerne med tilhørende systemer/organer som eksempelvis kommunestyre, formannskap, administrasjonsutvalg og kontrollutvalg, er det trolig krevende å finne sin rolle i håndteringen av disse sakene. Det ser ut som om man mangler en slik rolleavklaring og at politikerne kommer i en form for skvis. En skvis mellom politikk og administrasjon, og kanskje mellom politikk og juss. Når det gjelder de lokale fagforeningene er det nok også en krevende øvelse å håndtere dette i og med kanskje omvarslede og ledere er fagorganiserte (av og til også i samme forbund som varsleren). Det kan også se ut som om fagbevegelsen generelt har utfordringer med å vite hvordan de skal forholde seg i varslersaker. Vernetjenesten i kommunene ser også ut til å streve med håndteringen. Kanskje det rett og slett blir for krevende å håndtere varslingsaker profesjonelt i et landskap hvor man må forholde seg til mennesker som man kanskje kjenner og med motstridende forventninger til hva man skal foreta seg.

Det kan se ut som om den politiske fortolkningsrammen passer rimelig godt sammenholdt med funnene. I hvert fall hvis man legger til grunn at dette innebærer vilje til maktbruk. Det er også vanskelig å få øye på noe balanse i maktbruken og dette gjør det ekstra krevende for varslerne i studien, som i stor grad blir stående alene. Opplevelsen av å kjempe mot et helt system, en kommune som varsler av kritikkverdige forhold og som videre resulterer sanksjoner og nye varsler, fremstår som vanskelig. Dette forsterkes av at politikere, fagforeninger/tillitsvalget og vernetjenesten enten blir en del av dette systemet eller skygger banen ifølge informantene. På den annen side er dette opplevelsene til informantene som motparten ikke har fått anledning til å imøtegå, det kan hende at deres virkelighetsoppfatning fortoner seg annerledes. Etersom denne studien ikke legger opp til kontradiksjon knyttet til informantenes uttalelser, vil nettopp dette kunne betraktes som en svakhet jamfør blant annet underkapittel 4.9, som oppsummerer nettopp noen av mulige svakheter ved oppgaven.

#### 6.1.4 Den symbolske rammen

Innenfor denne rammen er fokuset sentrert rundt kultur og i motsetning til de rammene er det kun en og ikke to indikatorer som vurderes knyttet til den symbolske rammen. Drøftingen baseres på funnene som er beskrevet i underkapittel 5.1.4.

Informantene er samstemte i hvordan de opplever kulturen i de respektive kommunene de varslet i. Kulturen beskrives i negative ordelag. Det som særlig går igjen av vurderinger er betegnelser som ukultur og fryktkultur. For øvrig pekes det også på manglende etisk bevissthet, lite åpenhet, samt en rekke mindre flatterende beskrivelser. Uttalelsene trekker i retning av utfordringer knyttet til organisasjonskulturen i den enkelte kommune, i hvert fall slik den kommer til syne når informantene foretar sine varslinger. Det som kan bidra til å trekke dette i en mer positiv retning, er at en del av informantene opplevde støtte fra kolleger, men en del av den var uoffisiell/skjult, noe som igjen kan bety en kultur som preges av frykt. Hva virkelighetsoppfatningen til den enkelte kommune er i så måte, er usikkert, men det kan tenkes at ikke informantenes beskrivelse støttes av dem. Viser i den forbindelse til beskrivelse av disse kontradiksjonsutfordringene blant annet i underkapittel 4.9 som tar for seg mulige svakheter med oppgaven.

Med bakgrunn i funnene knyttet til kulturen i de omvarslede kommunene, kan det argumenteres for at den symbolske rammen i mindre grad passer inn. Kulturen fremstår ikke som samlende, men splittende og bidrar neppe til at aktørene i organisasjonen trekker i en felles retning. For at den symbolske rammen skal kunne være relevant bør det være stor grad av samsvar mellom etikk, kultur og praktisk handling, så synes ikke tilfelle. På den annen side er det heller ikke her gitt mulighet for kontradiksjon, derfor kan vi ikke utelukke at det er ulike synspunkter på dette, men i og for seg kan det også understøtte antakelsen om en splittende kultur.

## 6.2. Metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag

Når det kommer til *metaforer, organisasjonsetikk og lederens bidrag*, er dette knagget Bolman & Deal (2018, s. 458) bruker for å beskrive den enkelte fortolkningsramme. Jeg vurderer disse som relevante for å identifisere i hvilken grad fortolkningsrammene kan sies å passe til funnene. For øvrig kan disse vurderingene og drøftingene også være et supplement til de noe bredere vurderingene foretatt av fortolkningsrammene og funnene (jfr. kap 5.1.1 til og med 5.1.4 og kap. 5.2).

I underkapittel 5.3 (med tilhørende underkapitler 5.3.1-5.3.4) har jeg forsøkt å kople funnene i studien til disse knaggene. Der ble det også foretatt en vurdering, derfor vil drøftingen innenfor disse tre knaggene bli kortfattet. For øvrig vil jeg understreke at drøftingen tar utgangspunkt i varslernes opplevelser også når det gjelder disse kategoriene, det er derfor ikke usannsynlig at motparten, hvis jeg hadde spurt dem ville representert andre synspunkter på dette. Denne tilsvarsproblematikken er beskrevet i studiens metodekapittel, mer spesifikt i underkapittel 4.9 hvor det pekes på mulige svakheter i oppgaven.

### 6.2.1 Metaforer

Metaforene *fabrikk*, *familie*, *jungel* eller *tempel* som henholdsvis er knyttet opp til hver av de fire fortolkningsrammene vurderer jeg i varierende grad å passe til funnene i studien.

Det kan argumenteres med at fabrikkperspektivet som er knyttet til den strukturelle rammen ikke står spesielt sterkt, hovedbegrunnelsen for dette er at selv om de formelle regelverkene, rutine og strukturene er på plass, blir de ifølge informantene ikke benyttet. På den annen side kan det argumenteres med at strukturer og regelverk rent faktisk finnes og at det derfor er elementer av fabrikkperspektivet til stede.

Det er heller ikke lett å argumentere for at familieperspektivet står spesielt sterkt i møte med varslerne. Slik jeg vurderer det, er dette det minst passende perspektivet. Dette baserer jeg på samtlige informanters entydige og detaljerte beskrivelser av håndtering av varslings sak og varsler, som tilsier at de ikke er blitt behandlet på en familiær måte med omsorg og mellommenneskelig forståelse, men på stikk motsatt måte fra sine respektive arbeidsgivere.

I forlengelsen av avvisningen av familieperspektivet er det atskillig enklere å argumentere for at metaforen jungel passer godt inn. Jungelperspektivet er lettere å assosiere med organisasjonene det ble varslet i, som ifølge informantene ble preget av fraksjonering, alliansebygging og maktkamp. En kamparena hvor informantene opplevde å bli overlatt til seg selv. Jungelperspektivet er derfor det perspektivet, som etter mine vurderinger, er den metaforen som passer best til funnene i studien.

Den siste metaforen, tempelperspektivet, vurderes til en viss grad som passende. Det kan argumenteres for at tempel-metaforen passer sånn omtrentlig inn ettersom det ser ut til å eksistere ganske klare kulturer som informantene peker på. På den annen side kan det

argumenteres mot at denne metaforen passer inn, ettersom disse kulturene informantene forteller om fremstår som splittende.

### 6.2.2 Organisasjonsetikk

Innenfor dette punktet er det betegnelsene *kvalitet, omsorg, rettferdighet og tro og overbevisning* som hver for seg er koplet til en av fortolkningsrammene, som skal drøftes.

Innenfor metaforene var det ganske vanskelig å argumentere med at noen av dem passet godt inn, med unntak av jungelperspektivet. Likevel ble et par av de andre metaforene under tvil vurdert som noe passende. Her fremstår det som vanskeligere å argumentere for at disse knaggene knyttet til organisasjonsetikken, egner seg godt til å beskrive organisasjonene informantene varslet i og deres etikk i møte med dette.

Både når det gjelder omsorg, rettferdighet, samt tro og overbevisning er det lite av det som blir fortalt av informantene som tilsier at organisasjonen bærer noe nevneverdig preg av dette, snarere tvert imot kan det argumenteres med at håndteringen ble preget av gjengjeldelser, opplevd urettferdig behandling i form av tøff maktbruk og at man blir forsøkt skjøvet ut av fellesskapet.

Apropos kvalitet kan det nok også argumenteres for at dette også bør plasseres sammen med de tre andre knaggene som lite passende, men på den andre siden kan det kanskje argumenteres for at disse virksomhetene på tross av store feil og mangler, antakeligvis leverer kommunale tjenester til sine innbyggere av en viss kvalitet. Kvalitet bør derfor kanskje sees på i et litt videre perspektiv.

### 6.2.3 Lederens bidrag

Lederens bidrag skal i denne sammenheng drøftes opp mot *selvstyre, kjærlighet, makt og mening*. Hver og en knyttes til en bestemt fortolkningsramme.

Det er også her vanskelig å argumentere for at de fleste av beskrivelsene passer spesielt bra sammenholdt med informantenes opplevelser og påfølgende beretninger. Lederens bidrag (eller hvis jeg kan ta meg den frihet å utvide dette begrepet til også å gjelde ledelsen) i varslings sakene og overfor den enkelte varsler, er vanskelig å forbinde med verken selvstyre, kjærlighet eller mening. Argumentene mot å kunne benytte slike karakteristikk er



henholdsvis samtlige informanters erfaringer med ingen involvering, negative sanksjoner og ikke bli satt på pris på som arbeidstaker.

Imidlertid kan man argumentere for at lederens bidrag beskrevet i form av makt, stemmer godt overens, I hvert fall hvis man legger til grunn at dette innebærer maktutøvelse i negativ forstand. Informantene er tydelige på at leder/ledelsen i deres kommuner utøver makt uttrykt i form av et bredt spekter av negative sanksjoner/gjengjeldelser som svar på deres varslinger.

## 7. Konklusjon

I dette kapittelet vil jeg samle de siste trådene i denne studien og i tillegg se litt framover. Først vil jeg ta for meg det jeg vurderer som hovedfunn i denne studien, deretter kort konkludere med hvordan de ulike fortolkningsrammene passer til funnene. I det påfølgende vil jeg så svare ut problemstillingen, for til slutt å se på mulige forbedringer og foreslå noen områder knyttet til tematikken det muligens bør forskes (mer) på.

### 7.1 Hovedfunn

Basert på informantenes beretninger sitter jeg igjen med et betydelig materiale og mange funn. Noen av funnene er tydeligere enn andre, med det mener jeg at flesteparten eller samtlige informanter har påpekt omtrent det samme og at de har uttalt dette med en viss styrke.

Velger å presentere disse punktvis uten omfattende forklaringer, som ansees ivaretatt tidligere i studien.

Hovedfunn i studien:

- ✚ Lokale regler og varslingsrutiner er formelt på plass i tillegg til nasjonal lovgivning, men settes til side.
- ✚ Kommunen forsøker å juridisk omdefinere varslings sak til å bli personalsak. Fokus flyttes fra sak til person.
- ✚ Varslet resulterer i omfattende reaksjoner/gjengjeldelser mot varsler, noe som igjen fører til sykmeldinger og for flere av dem kroniske helseplager.
- ✚ Politikerne og politiske organer har problemer med å vite hvordan de skal forholde seg til varslings saker.
- ✚ Vernetjenesten i kommunen ivaretar ikke varsler, stiller heller ikke spørsmål med hva som skjer, heller ikke når varsler utsettes for gjengjeldelser.
- ✚ Fagbevegelsen skygger i stor grad banen, lokale fagforeninger og tillitsvalgte er til liten hjelp for varsler, i noen tilfeller støtter de kommunen.
- ✚ Organisasjonskulturen beskrives unisont som ukultur og fryktkultur.
- ✚ Manglende maktbalanse, kommunen bruker betydelige interne og eksterne ressurser på å vinne frem. Varsler blir ofte stående alene og må benytte egne økonomiske ressurser.

Dette er en kort sammenfatning av funn og vurderinger som er utførlig beskrevet i kapittel 5 og 6 i studien. Fortolkningsrammene passer inn i varierende grad, men de fremstår uansett som nyttige ikke minst med hensyn til å kunne sortere informasjonen, vurdere og drøfte denne på en hensiktsmessig måte.

Den strukturelle rammen passer bare litt ettersom det er relativt tydelig at selv om en del av de formelle strukturene er på plass, så svikter det en god del når det kommer til praksis.

HR-rammen er nok den som passer aller minst, da det er rimelig klart at informantene opplever en måte å bli behandlet på, ikke minst på det menneskelige planet, som problematisk.

Den symbolske rammen passer heller ikke spesielt godt inn, da organisasjonen informantene beskriver er preget av mangel på etikk og en god kultur.

Rammen som ser ut til å passe best i henhold til funnene er den politiske rammen. En organisasjon som ifølge informantene møtte dem med uforholdsmessig maktbruk og gjengjeldelser. Den enkelte kommune oppleves som villig til å ta i bruk betydelig med maktmidler og ressurser for å «vinne» over varsleren.

Denne masteroppgavens problemstilling, som jeg nå skal svare ut er: **«Hvordan ble kommunale varslingssaker håndtert, sett fra et varslerperspektiv?»**

Det korte svaret på studiens problemstilling, basert på intervjuene med informantene, er at ingen av varslene ble håndtert på en tilfredsstillende måte. Begrunnelsen for dette anser jeg for å ha godtgjort i kapittel 5 og 6, der det gis en utfyllende beskrivelse av funnene med påfølgende vurdering og drøfting av disse.

## 7.2 Praktiske implikasjoner

Er det mulig å tenke seg noen forbedringer knyttet til det informantene forteller? Ja, det er det definitivt. Må likevel understreke at dette ikke er et forsøk på å generalisere ut fra disse funnene, som baseres på sju informanternes opplevelser med krevende varslerhåndtering. Imidlertid er det et forsøk på å reflektere litt fritt med både disse historiene som bakteppe, men også koplet til utredninger, lovverk, den politiske debatten og forskning som er beskrevet i kapittel 2. Når man ser dette samlet kan man peke på noen punkter som trolig er adekvat både knyttet til denne spesifikke studien og varslingsområdet spesielt.

Det er interessant å se på mulige løsninger, selv om dette blir litt spekulasjoner. En av informantene sier følgende som kan være relevant i den forbindelse:

«...et veikart som viser hvordan komme seg ut av en slik situasjon, før det blir så galt at det ødelegger livene til folk eller karrierene til folk» (informant 4).

Kanskje man trenger et bedre veikart for hvordan man skal håndtere varsler.

I den forbindelse har jeg på tampen av denne studien også lyst til å peke på noen interessante kommentarer i en relativt fersk lederartikkel i Kommunal Rapport (Agnar Kaarbo, 2022) som nettopp peker på en form for veikart. Dette er for øvrig en artikkel som tar utgangspunkt i en omfattende varslings sak i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Kjernen i denne artikkelen handler om at det må legges til rette for *tidlig innsats, et trygt ytringsklima, åpenhet, lover og regler må følges, tillitsvalgte og verneombud må brukes for å bygge en god organisasjonskultur, god internkommunikasjon og ledere som gode eksempler* (Agnar Kaarbo, 2022).

Med disse etter min mening kloke refleksjonene, kan for øvrig forbedringsområdene oppsummeres slik, ut ifra mine funn:

- ✚ Tidlig innsats og forebygging ser ut som en mangelvare i flere varslingsaker. Eskalering bør unngås ved at man forsøker å finne egnede strategier til å løse sakene.
- ✚ Kanskje trenger vi en eller flere av disse strukturelle endringene som varslerombud, varsler-hus etter nederlandsk mønster (Koninkrijksrelaties, 2019), og en egen varslerlov. Det er ikke sikkert at lovverk og strukturer slik de er i dag er gode nok, selv ikke etter lovendringene som trådte i kraft 01.01.20.
- ✚ Fagbevegelsen og vernetjenesten må innta mer aktive roller i håndteringene av disse sakene og ivaretagelse av varsler.
- ✚ Arbeidstilsynets rolle bør avklares.
- ✚ Politikerne og politiske organer må ha en bevisst holdning til hvordan de skal forholde seg til slike saker som involverer ansatte i virksomheten de er valgt til å styre.
- ✚ Man bør sørge for at det ikke utvikles en ny «varslingsindustri» bestående av konsulentselskaper og advokatfirmaer som påfører arbeidslivet unødige store utgifter i varslingsaker.
- ✚ Det bør bli en bedre bevissthet på hvordan man følger opp varslere og de omvarslede, samt deres familier.

- ✚ Faktaundersøkelser bør ikke benyttes i varslingssaker.
- ✚ Åpenhet, skriftliggjøring og journalføring er viktige ingredienser i håndtering av varslingssaker.
- ✚ KS rolle bør avklares i henhold til deres involvering i varslingssaker i kommuner og fylkeskommuner.
- ✚ Ressurstilgang for begge parter bør sees på i slike prosesser slik at ikke dette kan bli avgjørende for utfallet av varslersaker.
- ✚ Sikre at det ikke oppstår inhabilitet eller mistanke/spekulasjon om dette knyttet til håndtering av varslersaker. Sørg for nødvendig avstand og profesjonalitet i så måte.

### 7.3 Forslag til videre forskning

I løpet av arbeidet med denne studien og ikke minst ved intervjuene av de sju varslerne, kom det fram informasjon som gjorde at jeg satt igjen med en del ubesvarte spørsmål. Spørsmål man ikke nødvendigvis får gode nok eller utfyllende svar på, heller ikke i eksisterende forskning, så vidt jeg kan se. Derfor følger noen punkter til slutt som omhandler nettopp forslag til (mer) forskning på disse områdene:

- ✚ Varling sett fra et arbeidsgiverperspektiv.
- ✚ Fagbevegelsens holdninger og rolle i varslingssaker.
- ✚ Arbeidstilsynets rolle og arbeid med varslingssaker.
- ✚ Varling og politikerrollen.
- ✚ Vernetjenesten hvordan fungerer den når varling skjer?
- ✚ Hvordan fungerer varslingsinstituttet, har det skjedd noen endringer etter den siste lovendringen i 2020? Hvordan virker det nye lovverket med hensyn til yringsklima, varling og gjengjeldelser?
- ✚ Peger utviklingen mot nye ordninger som egen varslerslov, varslersombud og varslershus?
- ✚ Varlingshåndtering, er dette i ferd med å bli et milliardmarked? Finnes det noen alternative håndteringsløsninger?
- ✚ Kompetansekartlegging, hvor godt rustet er organisasjonen/arbeidsgiver til å håndtere varslingssaker?
- ✚ Hvem tar vare på og hvordan ivaretar man varslerne og deres familier?

Hvis jeg skulle våge meg på et sluttord, velger jeg å gjøre det ved å sitere Einar Øverenget, som sier noe som kan markere et faglig punktum på denne studien:

*«Søkelyset må flyttes tilbake til virksomheten – det er et felles ansvar å ta tak i kritikkverdige forhold. Det handler om å bygge en yringskultur som tar inn over seg den blindheten som gjør at uønsket praksis kan vokse frem uten å bli utfordret» (Øverenget, 2020).*

## Litteraturliste:

- Backer, Inge Lorange og Henrik Bull (2018). *Kongeriket Norges Grunnlov* (1814). I Norges lover 1687-2017. Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Bjørkelo, Brita og Birthe M Eriksen (2021). *Varsling i arbeidslivet. Arbeidsgivers og leders roller og ansvar*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bjørneboe, Jens (2005). *Samlede skuespill*. Oslo: Pax Forlag.
- Bolman, Lee G og Deal, Terrence E. (2018). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Struktur, HR, politikk og symboler*. 4 utg. (K. M. Thorbjørnsen og M. Skaug, Overs). Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (1950). *Article 10 – Freedom of expression*. European Court of Human Rights.  
[https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf)
- Ekroll, Henning C. (2021, 10. desember). Britisk ankeinstemning har åpnet for at Julian Assange kan utleveres til USA. *Aftenposten*.  
<https://www.aftenposten.no/verden/i/L5mgi9/britisk-ankedomstol-har-aapnet-doeren-for-at-julian-assange-kan-utlevere>
- Grønmo, Sigmund (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2 utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gytte Horverak, J. (2019) «Hvem tar vare på varslene?»  
<https://juristen.no/ditt-arbeidsliv/2019/04/%C2%ABhvem-tar-vare-p%C3%A5-varslerne%C2%BB>
- Harding, Luke (2014). *Snowden-filene- historien om verdens mest ettersøkte mann*. (J. Grande, Overs) Forlaget Press. (Opprinnelig utgitt 2014).
- Higraff, M., Strand, T., Bye Skille, Ø., Svendsen C. (2022, 24. mai). *Varsler mot 17 toppledere i Forsvaret: Toppledere slippe unna, mener fagforening*. NRK.  
[https://www.nrk.no/norge/varsler-mot-17-toppledere-i-forsvaret\\_-toppledere-slipper-unna\\_-mener-fagforening\\_-1.15974462](https://www.nrk.no/norge/varsler-mot-17-toppledere-i-forsvaret_-toppledere-slipper-unna_-mener-fagforening_-1.15974462)

Hjerm, Mikael og Simon Lindgren (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig analyse*. (E. Blomgren, Overs), Gyldendal Norsk Forlag AS. (Opprinnelig utgitt 2010).

Ibsen, Henrik (2005). *En folkefiende*. *Gyldendal klassikere*. Gyldendal Norsk Forlag AS. (Første gang utgitt 1882).

Innst. O. nr. 6 (2006-2007), jf Ot.prp. nr 84 (2005-2006). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varslings)*.  
<https://stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/odelstinget/2006-2007/inno-200607-006.pdf>

Innst. 315 L (2018-2019), jf Prop. 74 L (2018-2019). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i arbeidsmiljøloven (varslings)*.  
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2018-2019/inns-201819-315l.pdf>

Innst. 521 L (2020-2021), jf. Prop. 154 L (2020-2021). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsombudsloven (nemdløsning for gjengjeldelsessaker etter varslings m.v.)*.  
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2020-2021/inns-202021-521l.pdf>

Jacobsen, Dag Ingvar (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3 utg, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (2017). *Kvalitativ analyse. Syv traditioner*. Hans Reitzels Forlag.

Justis- og beredskapsdepartementet / Arbeids- og sosialdepartementet (2020) Direktiv om vern av varslere.

[Direktiv om vern av varslere - regjeringen.no](#)

Kommunal- og distriktsdepartementet (2020) *Finansiering av kommunesektoren*.

[Finansiering av kommunesektoren - regjeringen.no](#)



- Kommunenes Sentralforbund (2017). *Ytringsfrihet og varsling-veileder for kommuner og fylkeskommuner*.  
[https://www.ks.no/contentassets/67ad811d705f4b87aa7cc9df73e53037/veileder\\_varsling-og-ytringsfrihet\\_sept2017.pdf](https://www.ks.no/contentassets/67ad811d705f4b87aa7cc9df73e53037/veileder_varsling-og-ytringsfrihet_sept2017.pdf)
- Koninkrijksrelaties, M. van B. Z. en. (2019, oktober 9). *English—Huisvoorklokkenluiders* [Nettside]. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.  
<https://www.huisvoorklokkenluiders.nl/english>
- Kotter, J. P. (1985). *Power and influence*. Free Press.
- Krumsvik, Rune Johan (2013). *Forskningsdesign og kvalitativ metode. Ei innføring*. Bergen: Fagbokforlaget, Vigomstad & Bjørke AS.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2018). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3 utg. (Tone M. Anderssen og Johan Rygge, Overs). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Kaarbo, A. (2022, mars 31). Lærdommer fra en varslingssak. *Kommunal Rapport*, 15.
- Larsen, Ola Martin J. og Larsen, Kine S. (2019). «Hvorfor varslet du ikke?» *En studie om varsling i frivillig sektor* (Masteroppgave). Høyskolen Kristiania.  
[MOP5100 - Masteroppgave ferdig produkt.pdf \(unit.no\)](MOP5100 - Masteroppgave ferdig produkt.pdf (unit.no))
- Lund, Per Joachim A. (2006). Semmelweis – en varsler. *Tidsskriftet Den Norske Legeforening*.  
<https://tidsskriftet.no/2006/06/medisinsk-historie/semmelweis-en-varsler>
- Matthiesen, Stig B. (2018). *Varsling som aktuelt fenomen i Norge*. Magma, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse 3/2018 s. 20-26.  
<https://old.magma.no/varsling-som-aktuelt-fenomen-i-norge2>
- McGregor, D. (1968). *Mennesket og bedriften* (Bd. 142). Gyldendal.  
[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:998030146604702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- Monsen, Per Yngvar (2008). *Muldvarp i Siemens*, Oslo: Spartacus Forlag.

- Milano, A. (2017, 15. oktober) *If you've been sexually harassed or assaulted write 'me too' as a reply to this tweet.* [Tweet] Twitter.  
[https://twitter.com/Alyssa\\_Milano/status/919659438700670976?s=20&t=ALlm4cBWtckeolLrGwYUGA](https://twitter.com/Alyssa_Milano/status/919659438700670976?s=20&t=ALlm4cBWtckeolLrGwYUGA)
- Near, Janet P. og Miceli, Marcia P. (1985). *Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing.* Journal of Business Ethics 4, 1-16.  
<https://doi.org/10.1007/BF00382668>
- Nordrik, Bitten og Tereza Østbø Kuldova (2021). *Faktaundersøkelser- et «hybrid konfliktvåpen» på norske arbeidsplasser. En refleksiv studie.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- NOU 1999:27. «Ytringsfrihet bør finne sted» Oslo: Justis- og politidepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-27/id142119/?ch=1>
- NOU 2004:05. *Arbeidslivslovutvalget- Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst.* Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-5/id384819/?ch=1>
- NOU 2018:6. *Varsling- Verdier og vern- Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet.* Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-6/id2593665/?ch=1>
- NTB-DPA (2020, 2. november). Snowden søker om russisk statsborgerskap. *Aftenposten.*  
<https://www.aftenposten.no/verden/i/nAAOMo/snowden-soeker-om-russisk-statsborgerskap>
- Nyseter, Tore (2015). *Velferd på avveier. Reformen verdier veivalg.* Oslo: Res Publica.
- Orgeret, Kristin Skare. (2020, 10. november). Metoo. *Store norske leksikon.*  
<https://snl.no/metoo>
- Oslo Economics (2017). *Verdien av varsling. Utredning for Varslingsutvalget og Arbeids- og sosialdepartementet. OE- rapport 2017-45.*  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bd4f61bba893409a9b715ee1971a0004/no/sved/3.pdf>

Pettersen, Børre og Atle Sønsteli Johansen (2021). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven). Med kommentarer av Børre Pettersen og Atle Sønsteli Johansen*. 11. utgave. Gyldendal Norsk Forlag AS.

*Politiet får nasjonalt varslingsombud*. (2022, mai 14). Politiet.

<https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2022/05/14/politiet-far-nasjonalt-varslingsombud/>

Postholm, May Britt (2011). *Kvalitativ metode, en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasekstudier*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Restad, H. (2018). WikiLeaks. *Store norske leksikon*.

<https://snl.no/WikiLeaks>

Sagdahl, Mathea S. (2019, 20. juni). Verdi. *Store Norske Leksikon*.

<https://snl.no/verdi>

Saugstad, Per (1998). *Psykologiens historie – en innføring i moderne psykologi*. Ad Notam Gyldendal.

Sivilombudsmannen (2014). *Dokument 4 (2014-2015): Melding for året 2014 fra Sivilombudsmannen*. Avgitt til Stortinget mars 2015. Sak 2014/379

<https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2017/04/A%CC%8Aarmelding-for-Sivilombudsmannen-2014.pdf>

Statistisk Sentralbyrå (2017). Tabell 1: *Avtalte årsverk i kommunane og fylkeskommunane, etter område. 4.kvartal. Heile landet*

<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/komregsys>

St.meld. nr. 26 (2003-2004). *Om endring av Grunnlovens § 100*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3cd5dabf192545c89857adfc32fe2f58/no/pdfs/stm200320040026000dddpdfs.pdf>

Stortinget (2019, 5. juni) *Storting onsdag 5. juni 2019 kl. 10.00 - Innst. 315 L (2018-2019)*

*Første gangs lovbehandling.* [Video] Stortinget.

<https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2019/H264-full/Storting/06/05/Stortinget-20190605-095504.mp4&msid=643&meid=10271>

The Management Centre (lest 17.03.2022) *Culture eats strategy for breakfast. The Management Centre.*

<https://www.managementcentre.co.uk/management-consultancy/culture-eats-strategy-for-breakfast/>

Tjora, Aksel (2018). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 3 utg, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Trygstad, S. C. (2010). *Med rett til å varsle... men hjelper det og er det lurt?* (Fafo-rapport 2010:18). Fafo.

[https://www.fafo.no/media/com\\_netsukii/20162.pdf](https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20162.pdf)

Trygstad, S. C., Skivenes, M., Steen, J. R., Ødegård, A. M. (2014). *Evaluering av varslerbestemmelsene.* (Fafo-rapport 2014:05). Fafo.

<https://www.fafo.no/images/pub/2014/20352.pdf2>

Trygstad, S. C., Ødegård, A. M. (2016). *Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016.* (Fafo-rapport 2016:33). Fafo.

<https://www.fafo.no/images/pub/2016/20595.pdf>

Trygstad, S. C. (2017). *Kunnskapsstatus om varsling og varslingsprosesser.* (Fafo-notat 2017:03). Fafo.

<https://www.fafo.no/images/pub/2017/10253.pdf>

Trygstad, S. C., Ødegård, A. M., Skivenes, M., og Svarstad, E. (2017). *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner.* (Fafo-rapport 2017:04) Fafo.

<https://www.fafo.no/images/pub/2017/20612.pdf>

Trygstad, S. C. og Ødegård, A. M. (2018). *Varsling i norsk arbeidsliv. Den det varsles om, mottak og håndtering.* (Fafo-notat 2018:06). Fafo.

[10271.pdf \(fafo.no\)](https://www.fafo.no/10271.pdf)

Trygstad, S. C. og Ødegård, A. M. (2019). *Varsling i norsk arbeidsliv 2018*. (Fafo-rapport 2019:14). Fafo.

[20711.pdf \(fafo.no\)](#)

Trygstad, Sissel C. & Ødegård, Anne Mette. (2021). *Ytringsfrihet i arbeidslivet*.

[https://www.fafo.no/images/pub/2021/Ytringsfrihet\\_i\\_arbeidslivet.pdf](https://www.fafo.no/images/pub/2021/Ytringsfrihet_i_arbeidslivet.pdf)

Whistleblower Protection Directive (2019). *Directive EU 2019/1937*. Official Journal of the European Union.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>

Wik, Toril og Nils Sortland (2013). *Varsling, Fra problem til verdi*. Bergen: Fagbokforlaget, Vigomstad & Bjørke AS.

Ødegård, A. M., Trygstad, S. C., og Steen, J. R. (2016). *Varsling og ytring blant medlemmer i sju fagforbund*. (Fafo-rapport 2016:34). Fafo.

<https://www.fafo.no/images/pub/2016/20596.pdf>

Øverenget, E. (2020, november 15). *Innlegg: I en kano mot en supertanker*. www.dn.no.

<https://www.dn.no/innlegg/varsling/etikk/naringsliv/innlegg-i-en-kano-mot-en-supertanker/2-1-909725>

# Vedlegg nr. 1. Intervjuguide

## **1. Orientering og innledende spørsmål**

- 1.1 Kort orientering om masteroppgaven.
- 1.2 Innhenting av samtykke.
- 1.3 Kort om intervjuet.
- 1.4 Personalia spørsmål:
  - 1.4.1 Navn
  - 1.4.2 Alder
  - 1.4.3 Utdanning
  - 1.4.4 Arbeidserfaring
  - 1.4.5 Stilling når du varslet første gang
  - 1.4.6 Arbeidssituasjon i dag.

## **2. Varslet/varslene**

- 2.1 Når varslet du for første gang?
- 2.2 Hvordan varslet du/hvem varslet du til?
- 2.3 Kan du fortelle litt om hva du varslet om?
- 2.4 Hvorfor varslet du?
- 2.5 I hvilken grad er varslet/varslene kjent offentlig?

## **3. Håndtering av varslene og prosessen rundt dette.**

- 3.1 I hvilken grad slik du opplevde det, ble varslet/varslene håndtert i tråd med eventuelle strukturer, (interne)regelverk og prosedyrer?
- 3.2 I hvilken grad slik du opplevde det, ble håndtering av varslet/varslene preget av tillit, mellommenneskelig forståelse, dialog og medbestemmelse.
- 3.3 I hvilken grad slik du opplevde det, ble håndtering av varslet/varslene preget av posisjonering, koalisjoner, maktkamp eller meningsbrytning?
- 3.4 I hvilken grad slik du opplevde det, ble håndtering av varslet/varslene preget av organisasjonens kultur?
- 3.5 Hvordan opplevde du at varslet/varslene ble mottatt/håndtert av dine overordnede, samt de lokale folkevalgte?
- 3.6 Hvordan opplevde du tillitsvalgte og verneombud i denne prosessen?
- 3.7 Hvordan reagerte andre ansatte/kolleger på varslet/varslerne, i hvilken grad fikk du støtte/ikke støtte?

#### **4. Evaluering**

- 4.1 Med den kunnskapen du har i dag, er det noe du ville gjort annerledes?
- 4.2 Med den kunnskapen du har i dag, er det noe du mener organisasjon/ledelse burde gjort annerledes?
- 4.3 I hvilken grad opplever du deg utsatt for sanksjoner/gjengjeldelse grunnet varslingen(e)?
- 4.4 Med det du vet i dag, ville du varslet igjen? Hvorfor/hvorfor ikke?
- 4.5 Vil du med dine erfaringer, anbefale andre å varsle? Hvorfor/hvorfor ikke?
- 4.6 Hvordan har du det nå? Hva er status?

#### **5. Annet**

- 5.1 Eventuelle oppklaring/oppfølgingsspørsmål.
- 5.2 Noe du vil tilføye?

## **Vil du delta i forskningsprosjektet**

### **”Hvordan ble kommunale varsler håndtert, sett fra et varslerperspektiv?»**

**Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å skaffe mer kunnskap om varsling i kommunal sektor, ikke minst hvordan prosessen og håndtering av varsler oppleves fra et varslerperspektiv, samt drøfte dette opp mot relevant organisasjon/ledelsesteori. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.**

#### **Formål**

Det er fortsatt et behov for å forske mer på problemstillinger knyttet til varsling, vi trenger mer kunnskap på feltet. Mer kunnskap fra ulike perspektiver kan forhåpentligvis gi aktørene nødvendig kompetanse til å betrakte varsling som viktig og verdifullt, som igjen kanskje kan bidra til å håndtere flere av dem på en bedre måte.

Forskningsprosjektet er en masteroppgave, innenfor etter-og videreutdanningsstudiet, Master i Ledelse, ved Universitetet i Agder. Med utgangspunkt i problemstillingen: «*Hvordan ble kommunale varsler håndtert, sett fra et varslerperspektiv?*» Tanken bak denne problemstillingen er at håndteringen av varsler trolig ikke baseres på tilfeldigheter, men kan forklares ved bruk av teori knyttet til organisasjon- og ledelse.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Universitetet i Agder er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du blir spurt om å delta fordi du har varslet om ett eller flere kritikkverdige forhold. Dette blir en undersøkelse bestående av relativt få respondenter, til sammen 7 personer. Alle med utgangspunkt



som ansatt i kommunal sektor og som har varslet om kritikkverdige forhold. Alle sakene og varslene har vært omtalt offentlig, blant annet med oppslag i ulike medier. Utvalget er ikke tilfeldig trukket, men basert på tips om varslinger i kommunal sektor som har medført kontroverser med hensyn til håndtering og prosess.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Deltakelse innebærer semi-strukturert intervju, fortrinnsvis ansikt til ansikt. Intervjuet vil trolig ta omlag 40-60 minutter. Tema i intervjuet blir hovedsakelig hva varslet ditt handlet om, hvorfor du varslet, hvordan varslet ble håndtert. Det vil bli tatt lydopptak som vil bli transkribert i etterkant.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Som drøftet i telefonsamtaler 24/8-20 og 2/7-21 er det enighet om at oppgaven baserer seg på ikke-anonymiserte data. Dette innebærer at publikasjoner (masteroppgaven) vil gjengi spesifikke detaljer knyttet til din varslings sak og at du gjennom dette vil kunne gjenkjennes. Publikasjon(er) vil også kunne inneholde enkelte opplysninger om din bakgrunn, som eksempelvis utdanning og arbeidserfaring. Imidlertid vil navn og de respektive kommuner bli omtalt som respondent A, B, osv., i komme A, B osv.

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene (intervjudata) konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Intervjudata behandles primært av masterstudent som er ansvarlig for oppgaven. Data kan også bli delt med veileder og ansatte ved Universitetet. Datamaterialet viderefremidles ikke til tredjepart og vil bli oppbevart på passord beskyttet server.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet er ferdigstilt i juni 2023. Opplysninger vil deretter arkiveres på universitetets server for eventuelle oppfølgingsstudier. Serveren er passord beskyttet med tofaktorautorisering.

Dine opplysninger kan bli brukt i undervisningsøyemed.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Agder har NSD - Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Agder ved veileder Nadja Sophia Bekkelund Kühn, [nadja.s.kuhn@uia.no](mailto:nadja.s.kuhn@uia.no) og/eller student Freddy de Ruiter, [freddy.de.ruiter@smiarendal.no](mailto:freddy.de.ruiter@smiarendal.no), tlf 93400774.
- Vårt personvernombud: Ina Danielsen, [ina.danielsen@uia.no](mailto:ina.danielsen@uia.no), tlf 38142140/45254401

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD - Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Nadja Sophia Bekkelund Kühn  
Prosjektansvarlig

(Forsker/veileder)

Freddy de Ruiter

Student

## Vedlegg nr. 3. Samtykkeerklæring

### Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Hvordan ble kommunale varsler håndtert, sett fra et varslerperspektiv?*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes (se merknader ovenfor).

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)