



Verdien av varsling

*Utredning for Varslingsutvalget og Arbeids- og sosialdepartementet
OE- rapport 2017-45*

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger, utarbeider evalueringer og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere. Vi utarbeider årlig en rekke analyser innen arbeidsliv, helse og velferd.

Prof. Giancarlo Spagnolo, SITE

Prof. Giancarlo Spagnolo er professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Roma II og seniorforsker ved SITE – Stockholm School of Economics. Han har publisert flere artikler om virkninger av varsling.

Advokatfirmaet Haavind v. Sten Foyen

Sten Foyen er advokat og partner i advokatfirmaet Haavind. Foyen har bistått en rekke større virksomheter i varslingssaker, både med strategiske råd, oppfølging (herunder gransking) og rettsaker.

Verdien av varsling/rapport nr. 2017-45

© Oslo Economics, 18. oktober 2017

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. 940 58 192

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Introduksjon	9
1.1 Varsling	9
1.2 Varslingsutvalget	9
1.3 Om utredningen	10
1.4 Utredningsgruppen	10
1.5 Data og metode	10
1.6 Rapportens oppbygging	11
2. Hva er et varsel og hvordan gir det virkninger?	12
2.1 Begrepet «et varsel»	12
2.2 Hvordan varsling gir virkninger	12
2.3 Omfordelingsvirkninger	15
2.4 Nyttevirkninger	16
2.5 Kostnadsvirkninger	17
3. Virkninger i eksempler på varslingsaker	21
3.1 Introduksjon og oppsummering	21
3.2 Eksempel: Ulovlige kommunale investeringer	22
3.3 Eksempel: Destruktiv ledelse	23
3.4 Eksempel: Feil med ventelister	26
3.5 Eksempel: Påstått juks med karaktersetting i skolen	28
3.6 Kriterier for at et varsel skal gi mest mulig nytte og lavest mulig kostnad	31
4. Omfanget av kritikkverdige forhold og varsling	32
5. Virkninger av varsling for samfunnet som helhet	35
5.1 Direkte nytte av varsling for samfunnet som helhet	35
5.2 Indirekte nytte av varsling for samfunnet som helhet	39
5.3 Kostnader av varsling for samfunnet som helhet	41
5.4 Effektivitet av varsling som kontrollmekanisme	44
5.5 Oppsummering: Virkninger av varsling for samfunnet som helhet	46
6. utfordringer med gjeldende varslingspraksis; mulige tiltak og virkninger av disse	48
6.1 Introduksjon til utredning av tiltak	48
6.2 Problem og målbeskrivelse	48
6.3 Oversikt over mulige tiltak	50
6.4 Økonomiske tiltak	51
6.5 Organisatoriske tiltak	52
6.6 Informasjonstiltak	54
6.7 Juridiske tiltak	55
6.8 Forventet lønnsomhet av tiltak for å legge bedre til rette for varsling	56
7. Referanser	58

Sammendrag og konklusjoner

Å varsle er å si ifra om opplevde kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Ved å si ifra om noe kritikkverdig (ulovlig, illegitimt, umoralsk) til noen som har myndighet til å gjøre noe med forholdene, kan varslere forbedre kritikkverdige forhold, for eksempel destruktiv ledelse, helsefarlige forhold og korrupsjon. Takket være varsling har vi bedre arbeidsmiljø, bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, bedre kunde/brukerbehandling og en mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter enn vi ville hatt uten varsling. I tillegg til direkte å avdekke og forbedre kritikkverdige forhold gir varsling indirekte nytte ved å forebygge andre kritikkverdige forhold. Varsling kan imidlertid medføre kostnader, også i tilfeller der det viser seg at det ikke er skjedd noe kritikkverdig.

Utredning om verdien av varsling – mandat og utredningsgruppe

Regjeringen utnevnte i 2016 Varslingsutvalget for å hente inn kunnskap og vurdere hvilke tiltak som kan gjøres for å legge bedre til rette for varsling. I tilknytning til Varslingsutvalgets arbeid har Arbeids- og sosialdepartementet engasjert Oslo Economics, med underleverandørene professor Giancarlo Spagnolo og advokatfirmaet Haavind ved advokat Sten Foyn, for å lage en utredning om virkningene av at det varsles, og mulige virkninger av å legge bedre til rette for varsling.

Det varsles om mange tusen kritikkverdige forhold årlig

I denne utredningen bruker vi begrepet «varsel» om alle hendelser der arbeidstakere har opplevd et kritikkverdig forhold og gitt beskjed om det til noen som kan gjøre noe med det. Det inkluderer alt fra muntlige varsler som løses umiddelbart av nærmeste leder, til komplekse og langvarige varslingssaker.

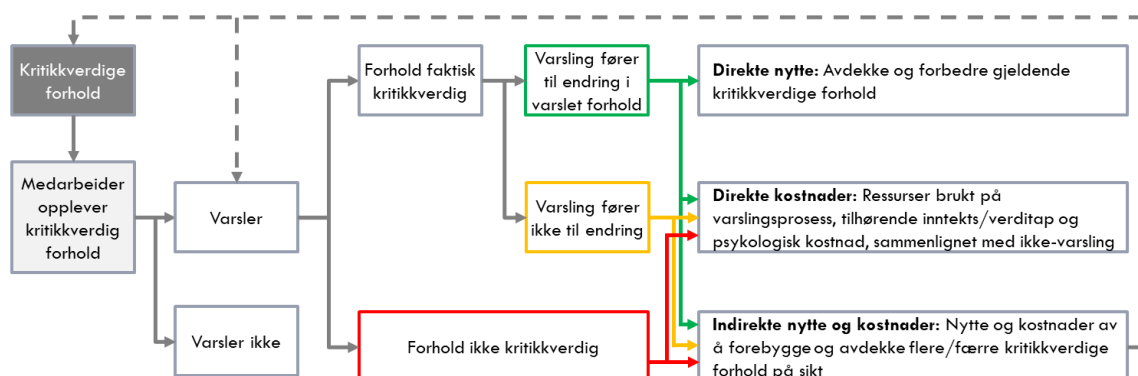
Omfanget av kritikkverdige forhold og varsler er usikkert. På grunnlag av svar på en spørreundersøkelse gjennomført av Fafo i 2016 (Trygstad & Ødegård) har vi laget et grovt estimat på at det i Norge varsles om mellom 50 000 og 160 000 opplevde kritikkverdige forhold årlig. Av disse varslene anslår vi at om lag 18 000 til 60 000 tas til følge. At ikke flere varsler tas til følge skyldes blant annet at det ikke er i arbeidsgivers interesse å rette opp alle kritikkverdige forhold, samt at en del av forholdene det varsles om ikke faktisk er kritikkverdige.

Varsling gir nytte ved å forbedre og forebygge kritikkverdige forhold, men medfører også kostnader

Varsler om faktisk kritikkverdige forhold, som tas til følge, gir direkte nytte ved at det kritikkverdige forholdet avdekkes og forbedres. For eksempel førte Robin Schäfers varsel om etterforskningen av drapet på åtte år gamle Monika Sviglinskaja til at saken ble gjenopptatt og drapsmannen dømt. Dermed ga varselet nytte i form av at offerets, morens og samfunnets rettsikkerhet ble ivarettatt.

Varsler kan også gi kostnader for varsleren, arbeidsgiveren, og andre, både i form av prosesskostnader og kostnader med å utbedre eventuelle kritikkverdige forhold. Prosesskostnadene oppstår både i varslingssaker som omhandler faktisk kritikkverdige forhold og i saker som omhandler forhold som viser seg ikke å være kritikkverdige, se Figur 1-1.

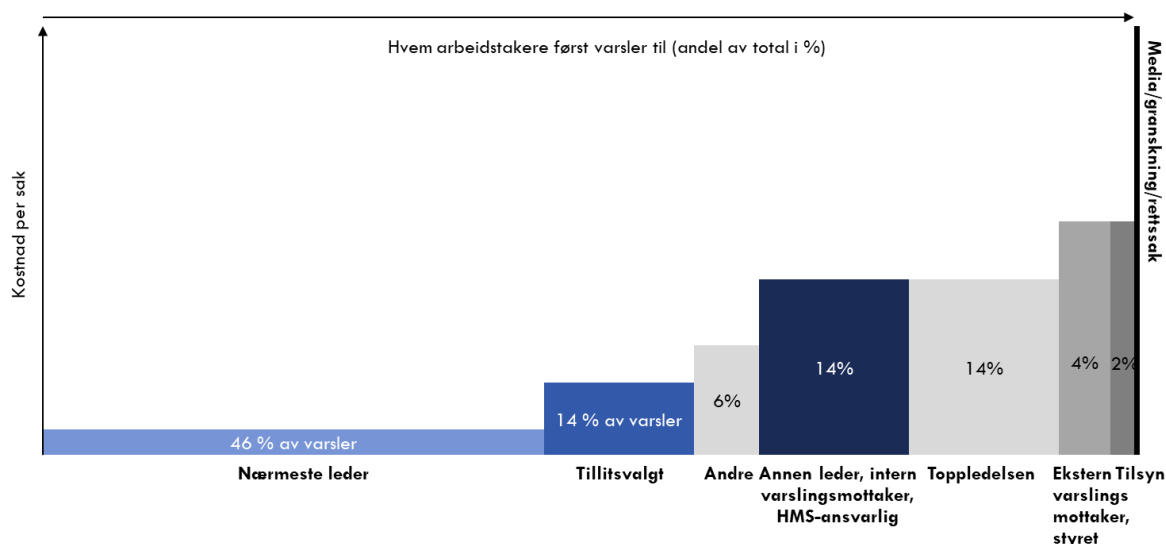
Figur 1-1: Hvordan et varsel gir virkninger



Kilde: Oslo Economics

De fleste arbeidstakere varsler først på lavt nivå, og følger deretter linjen i hvem de gir beskjed til. Dette bidrar til at prosesskostnadene med varsling er lavere enn de ville vært dersom alle hadde varslet rett til noen utenfor virksomheten. Svært få varsler ender i media og/eller rettsak, se Figur 1-2.

Figur 1-2: Håndtering av varslingssaker i Norge



Kilde: (Trygstad & Ødegård, 2016), Oslo Economics

Kriterier for at et varsel skal gi mest mulig nytte og lavest mulig kostnader

På grunnlag av analysen av virkninger har vi identifisert at følgende kriterier må oppfylles for at et varsel skal gi mest mulig nytte og lavest mulig kostnader for samfunnet som helhet:

1. Arbeidstaker varsler – sier ifra om det kritikkverdige forholdet
2. Det aktuelle forholdet er faktisk kritikkverdig
3. Varselet tas til følge og det kritikkverdige forholdet bedres
4. Varselet behandles på lavest mulig nivå
5. Varsleren oppfattes å ha bidratt positivt til virksomheten/samfunnet og anerkjennes for det, slik at andre motiveres til varsling og andre kritikkverdige forhold avdekkes og forhindres

Varsling gir nytte for samfunnet som helhet ved å avdekke, forbedre og forebygge kritikkverdige forhold på en mer effektiv måte enn alternative kontrollmekanismer

Forskning tyder på at varsling, sammenlignet med andre kontrollmekanismer som politi, tilsyn og internkontroll, er en kostnadseffektiv måte å avdekke, forbedre og forebygge kritikkverdige forhold. I sin mest effektive form innebærer varsling en enkel, muntlig beskjed, som fører til at det kritikkverdige forholdet utbedres. En grunn til at varsling kan være mer effektivt enn andre kontrollmekanismer er at varslere ofte, i motsetning til eksterne kontrollører, avdekker de kritikkverdige forholdene som en konsekvens av å være på jobb, det vil si uten ekstra ressursbruk.

Som et regneeksempel kan vi tenke oss hvor mange internrevisorer, tilsynsmedarbeidere og politifolk som måtte ansettes for å avdekke 18 000 til 60 000 kritikkverdige forhold, like mange forhold som årlig avdekkes og forbedres takket være varsling. Hvis vi antar at det i gjennomsnitt ville tatt en ekstern kontrollør (politimann, internrevisor eller annet) én halv til tre måneder å avdekke ett kritikkverdig forhold, kan vi estimere at varsling årlig sparer samfunnet for mellom en halv og 12 milliarder kroner ved å eliminere kostnaden med å avdekke disse kritikkverdige forholdene.

Ved å avdekke og forbedre flere tusen kritikkverdige forhold bidrar varsling til bedre arbeidsmiljø, bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, bedre kunde/brukerbehandling, en mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter. I tillegg gir varsling indirekte nytte ved å forebygge andre kritikkverdige forhold. Forebyggingsvirkningen oppstår ved at godt håndterte varsler gjør medarbeidere trygge på at de kan si ifra om kritikkverdige forhold, noe som øker sannsynligheten for at det varsles. Personer som er ansvarlige for kritikkverdige forhold vil ta hensyn til den økte sannsynligheten for at lov- og regelbrudd blir oppdaget. Resultatet er at færre kritikkverdige forhold oppstår og vedvarer. Forebygging av kritikkverdige forhold gir den samme nytten som å avdekke og forbedre kritikkverdige forhold, men ingen av prosesskostnadene, og er derfor veldig interessant fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Utfordringer med gjeldende varslingspraksis

Funn fra undersøkelser om varsling i Norge, blant annet fra Trygstad & Ødegård (2016), tyder på at det er flere utfordringer knyttet til dagens varslingspraksis:

- Halvparten av alle arbeidstakere som opplever kritikkverdige forhold, velger ikke å varsle
- Under halvparten av alle varsler tas til følge
- En av fire arbeidstakere som varsler får bare negative, eller overveiende negative, reaksjoner
- Flere arbeidsgivere oppgir at varslingssaker som ikke håndteres på et lavt nivå kan være forbundet med høye prosesskostnader
- Varsler om forhold som viser seg ikke å være kritikkverdige kan koste ressurser for arbeidsgiver og kan være (urettmessig) belastende for den det varsles om

De tre første problemene skyldes hovedsakelig incentivproblemet knyttet til varslingssaker. Selv om nytten av varsling overstiger kostnaden for samfunnet som helhet, kan enkeltaktører tape på varsling. Arbeidsgiveren, som har makt til å gjøre noe med forholdet, vil i flere tilfeller ha høyere kostnader enn nytte av å rydde opp i det kritikkverdige forholdet. Det samme gjelder for enkeltpersoner som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet. Det at varsleren kun oppnår en liten del av fordelene varselet medfører, og arbeidsgiveren potensielt kan påføre ham betydelige psykiske og økonomiske kostnader, gjør at mange arbeidstakere velger ikke å varsle.

Mulige tiltak for å legge bedre til rette for varsling

Myndighetene kan hovedsakelig legge bedre til rette for varsling ved å gjennomføre tiltak som gjør det mer attraktivt for arbeidstakere å si ifra om kritikkverdige forhold.

Juridiske tiltak

Et mulig tiltak for å få flere til å si ifra om kritikkverdige forhold er å definere begrepene «kritikkverdig atferd» og «forsvarlig fremferd» på en måte som styrker varslervernet.

På generelt grunnlag kan en si at tiltak som bidrar til å styrke varslervernet kan føre til økt nytte av varsling, gjennom å øke andelen som varsler og andelen varsler som tas til følge. Dette må veies opp mot eventuelle kostnader i form av at det varsles om forhold som ikke er kritikkverdige og at det kan gi mer formelle og kostbare varslingsprosesser, samt eventuell risiko for økt misbruk av varslervernet. Utfordringen for lovgiver er å gi regler som er gode både for tilfeller hvor et varsel viser seg å være riktig, og for tilfeller hvor det ikke foreligger kritikkverdige forhold.

Informasjonstiltak

Informasjonstiltak vil trolig være et kostnadseffektivt virkemiddel for å legge bedre til rette for varsling. Offentlige myndigheter kan utvikle veiledere og tilby kompetanseutvikling for å skape en felles forståelse for hva varsling og kritikkverdige forhold er, og hvordan slike prosesser kan løses på en god måte. Bedre kunnskap kan føre til at det i større grad varsles, samtidig som det brukes mindre ressurser (granskninger ol.) på varsler om forhold som ikke faktisk er kritikkverdige.

Finansielle incentiver – økt oppreisning for ulovlig gjengjeldelse

I Norge har vi liten tradisjon for finansielle incentiver for å varsle om ulovligheter. Varslere som blir utsatt for gjengjeldelse i strid med arbeidsmiljøloven har imidlertid krav på oppreisning. Historisk har denne oppreisningen vært meget beskjeden og ligget på mellom 100 000 og 150 000 kroner (Wik & Sortland, 2013). Fra et samfunnsøkonomisk ståsted synes slike oppreisningssummer på ingen måte å gjenspeile de fulle kostnadene varsleren opplever, som foruten de psykiske kostnadene og ressursbruk kan inkludere tap av inntekt og ødelagte karrieremuligheter. En måte myndighetene kan redusere risikoen for varslere på, og dermed få flere til å si ifra om kritikkverdige forhold, er derfor å heve nivået for oppreisning for ulovlig gjengjeldelse.

Varslertjeneste

Et annet mulig organisatorisk tiltak er en «varslertjeneste» i offentlig regi. Varslertjenester kan bistå varslere og dermed bidra til at varsel om faktisk kritikkverdige forhold, som blir avvist av virksomheten selv, eller som ikke kan rettes til virksomheten, kan forfølges videre slik at det kritikkverdige forholdet til slutt kan forbedres. Varslertjenester kan imidlertid medføre kostnader, både for samfunnet som helhet, som må betale for tjenesten, og for arbeidsgivere som kan risikere å måtte gjennom mer formaliserte og kostbare varslerprosesser (avhengig av hvordan tjenesten utformes). Et viktig spørsmål vil da være om det er hensiktsmessig med én felles varslertjeneste for varsler om alle typer kritikkverdige forhold i alle deler av arbeidslivet, eller om det er hensiktsmessig heller å bygge videre på eksisterende strukturer, som for eksempel Helsetilsynet, Likestillingsombudet og Arbeidstilsynet. Ved å bygge videre på dagens strukturer kan man nyttiggjøre seg av eksisterende kompetanse, noe som kan være kostnadsbesparende. Å definere hvilke typer varslere som kan få hjelp av hvilke typer tjenester kan også gjøre det lettere å forutse hvor store ressurser hver tjeneste vil trenge.

Organisasjonsmessige tiltak (eierstyring)

Videre kan offentlige myndigheter, som en stor arbeidsgiver, bidra til bedre varslingsprosesser gjennom å fremme et godt yringsklima i offentlige virksomheter. Et bedre yringsklima vil bidra til at det i større grad varsles om kritikkverdige forhold. I tillegg kan det bidra til at både faglige uenigheter, personalsaker og faktisk kritikkverdige forhold behandles på en hensiktsmessig og effektiv måte.

Virkninger av tiltak for å legge bedre til rette for varsling

På grunnlag av analyser av varslingstiltak i andre land, kan vi si at det er sannsynlig at flere tiltak for å legge til rette for varsling vil være lønnsomme for samfunnet som helhet. Dette er imidlertid ingen garanti. Tiltak for å legge bedre til rette for varsling griper potensielt inn i måten norske arbeidstakere kommuniserer med hverandre og jobber sammen. Den faktiske lønnsomheten vil avhenge av hvordan det konkrete tiltaket er utformet.

1. Introduksjon

Regjeringen utnevnte i 2016 et Varslingsutvalg for å hente inn kunnskap og vurdere hvilke tiltak som kan gjøres for å legge bedre til rette for varsling. På vegne av Varslingsutvalget har Arbeids- og sosialdepartementet engasjert Oslo Economics, med underleverandørene professor Giancarlo Spagnolo og advokatfirmaet Haavind ved advokat Sten Foyn, for å utarbeide en utredning om virkningene av at det varsles, og mulige virkninger av å legge bedre til rette for varsling.

1.1 Varsling

Å varsle er å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Ved å si ifra om noe kritikkverdig (ulovlig, illegitimt, umoralsk) til noen som har mulighet til å gjøre noe med forholdene, kan varslere avdekke og forhindre kritikkverdige forhold, for eksempel destruktiv ledelse, helsefarlige forhold og korrupsjon.

Varsling kan slik bidra til et bedre arbeidsmiljø, bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, bedre kunde-/brukerbehandling, samt en velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter.

Imidlertid en del som tyder på at nytten av varsling er lavere for samfunnet enn hva den potensielt kunne vært:

- Halvparten av alle arbeidstakere som opplever kritikkverdige forhold, velger ikke å varsle¹
- Under halvparten av alle varsler tas til følge¹
- En av fire arbeidstakere som varsler får bare negative, eller overveiende negative, reaksjoner¹
- Flere arbeidsgivere oppgir at varslingssaker som ikke håndteres på et lavt nivå kan være forbundet med høye prosesskostnader

- Varsler om forhold som viser seg ikke å være kritikkverdige kan koste ressurser for arbeidsgiver og kan være (urettmessig) belastende for den det varsles om

1.2 Varslingsutvalget

Regjeringen utnevnte i 2016 et Varslingsutvalg for å hente inn kunnskap og vurdere hvilke tiltak som kan gjøres for å legge bedre til rette for varsling.

Mandatet (Regjeringen, 2017) sier at Varslingsutvalget skal:

- Innhente kunnskap om
 - Ulike forhold som påvirker prosessen og utfallet av en varslingssak
 - Erfaringer og synspunkter fra personer, arbeidsgivere og virksomheter som har praktisk erfaring med varslingssaker i ulike sektorer, herunder eksterne varslingsmottakere
 - Internasjonal rett på området og innhente erfaringer fra andre land. Utvalget skal i den sammenheng også se på reguleringer og anbefalinger om varsling fra internasjonale organer som for eksempel EU og OECD
- Vurdere
 - Om varslingsreglene i arbeidsmiljøloven bruker hensiktsmessige begreper, særlig vurdere om «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig fremgangsmåte» i arbeidsmiljøloven § 2-4 er hensiktsmessige begreper og avgrensninger
 - Fordeler og ulemper ved dagens plassering av varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og sammenholde disse med fordeler og ulemper med en særlov, og gi sin anbefaling om lovplasseringen
 - Om det er behov for å foreslå lovendringer og/eller andre tiltak som kan styrke varslervernet i norsk arbeidsliv. Utvalget skal i den sammenheng sørge for at hensynet til den som varsler og den eller de det varsles om, blir tilstrekkelig ivarettatt

¹ (Trygstad & Ødegård, 2016)

- Hvilken rolle myndighetene, domstoler, fagforeninger, tillitsvalgte og verneombud bør ha i varslingssaker, herunder vurdere om behovet for informasjon, veiledning og tvisteløsning er dekket

1.3 Om utredningen

Som en del av kunnskapsinnhenting, har Arbeids- og Sosialdepartementet, på vegne av Varslingsutvalget, engasjert Oslo Economics for å utrede virkningene av at det varsles, og konsekvensene av å legge bedre til rette for varsling. I denne utredningen er det med andre ord to spørsmål som skal belyses:

- Hovedspørsmål: Hva er virkningene av at det varsles, det vil si virkningene av at folk sier ifra om kritikkverdige forhold?
- Tilleggsspørsmål: Hva er mulige virkninger av tiltak for å legge bedre til rette for varsling, og i hvilken grad vil tiltak bidra til mer eller riktigere varsling?

1.4 Utredningsgruppen

Utredningen har blitt ledet av det samfunnsøkonomiske rådgivningsfirmaet Oslo Economics.

Teamet fra Oslo Economics bestod av prosjektleder Svend B. Boye (Msc.), prosjektmedarbeidere Elias Braunfels (Phd.) og Kristina Maria Persson (Phd.), samt Erik Magnus Sæther (Phd.) som ansvarlig partner og kvalitetssikrer. Som underleverandør har Oslo Economics engasjert Prof. Giancarlo Spagnolo og advokatfirmaet Haavind, ved advokat Sten Foyn.

Prof. Spagnolo er professor i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Roma II og seniorforsker ved SITE – Stockholm School of Economics. Han har publisert artikler om virkninger av varsling og antikorrupsjon i anerkjente tidsskrifter som *RAND Journal of Economics*, *Journal of Public Economics* og *Journal of Law, Economics and Organization*. Prof. Spagnolo har jobbet som rådgiver for nasjonale og internasjonale institusjoner. Til denne utredningen har prof. Spagnolo og hans medarbeidere levert en systematisk oversikt over internasjonal forskning om virkninger og samfunnsnytte av varsling.

Sten Foyn er advokat og partner i advokatfirmaet Haavind. Foyn har bistått en rekke arbeidsgivere og arbeidstakere/tillitsvalgte i varslingssaker. Foyn var medlem i referansegruppen som ble satt ned i forbindelse med evalueringen av varslerbestemmelsene som ble gjennomført av Fafo og Arntzen de Besche i 2013. I denne utredningen har Foyn særlig bidratt med praktisk erfaring fra varslingssaker i Norge og virkningene av varsling for arbeidsgivere.

1.5 Data og metode

Analysen er utarbeidet på bakgrunn av norsk og internasjonal forskning, intervjuer med eksperter, personer med erfaring fra varslingssaker, og egne vurderinger. For fullstendig oversikt over skriftlige kilder viser vi til referanselisten i kapittel 7.

I en samfunnsøkonomisk utredning vurderer man normalt virkningene av et tiltak, i dette tilfellet eventuelle lovendringer eller andre grep for å legge bedre til rette for varsling. I denne utredningen har det imidlertid også vært relevant å analysere virkninger av at det varsles i dag, for å øke forståelsen for verdien av at det varsles, og fordi mulige tiltak fortsatt er i en avklaringsfase. Analysene bygger på retningslinjene gitt i DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2014).

Foruten diskusjoner med samarbeidspartnerne (prof. Spagnolo og adv. Sten Foyn), har vi gjennomført dybdeintervjuer med følgende personer:

- Brita Bjørkelo, førsteamanuensis ved Politihøgskolen
- Tina Søreide, professor ved Norges Handelshøyskole
- Frode Solberg, assisterende direktør/sjefadvokat Legeföreningen
- Anders Schrøder Amundsen, rådgiver/advokat Legeföreningen

I tillegg har vi gjennomført intervjuer om etikk og varsling med representanter for kommunene Asker, Drammen og Enebakk, og Akershus Fylkeskommune. Underveis i utredningen har vi hatt diskusjoner med Eli Mette Jarbo, Hanne Margrethe Meldal og Julie Elisabeth Risnes i sekretariatet for Varslingsutvalget, samt med

lederen for Varslingsutvalget, Anne Cathrine Frøstrup.

Opplysningene vi har fått gjennom disse intervjuene og samtalene inngår som bakgrunnsinformasjon i utredningen. Alle konklusjoner og vurderinger i analysen er våre egne. Vi vil gjerne takke intervjuobjektene og samtalepartnerne for deres bidrag til utredningen.

Utredningen er blitt gjennomført i perioden juni til oktober 2017.

1.6 Rapportens oppbygging

Denne utredningen er bygget opp som følger: Først har vi beskrevet hva et varsel er og hvilke nytte- og kostnadsvirkninger et varsel kan gi for ulike grupper i samfunnet. Så har vi verdsatt nytte- og kostnadsvirkningene av eksempler på

varsler. Deretter har vi, på grunnlag av kunnskap fra spørreundersøkelser, laget et estimat på antall varsler i Norge årlig. Videre har vi beskrevet verdien av varsling for samfunnet som helhet, herunder effektiviteten av varsling som kontrollmekanisme, sammenlignet med alternativer som internrevisjon og politi. Til slutt har vi beskrevet utfordringer ved varsling, slik det praktiseres i dag, mulige tiltak for å legge bedre til rette for varsling og virkninger av disse.

Vi håper de første kapitlene, knyttet til spørsmålet om virkningene av at det varsles, kan være nyttige for å få forståelse av hvordan varsling gir fordeler og ulemper for ulike grupper. Lesere som hovedsakelig er interessert i tiltak for å legge bedre til rette for varsling, kan finne dette i siste kapittel.

2. Hva er et varsel og hvordan gir det virkninger?

Varsler om faktisk kritikkverdige forhold, som tas til følge, gir direkte nytte ved at det kritikkverdige forholdet avdekkes og forbedres. Varsler kan også gi kostnader for varsleren, arbeidsgiveren, og andre, både i form av prosesskostnader og kostnader ved å utbedre eventuelle kritikkverdige forhold.

2.1 Begrepet «et varsel»

I Fafo-rapporten om Varsling og yringsfrihet i norsk arbeidsliv i 2016 viser forfatterne (Trygstad & Ødegård) til definisjonen av varsling fra Near & Miceli (1985):

«Varsling forekommer når arbeidstakere har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen og varsler om dette til noen som har myndighet til å gjøre noe med det».

I lovens forstand innebærer varsling å «melde fra». I Ot.prp nr. 84 (2005-2006), heter det:

«Departementet mener at forholdene må legges til rette for at arbeidstakere skal melde fra om kritikkverdige forhold i virksomheten, slik at disse opphører og eventuelt avdekkes for allmenheten».

I odelstingsproposisjonen beskrives kritikkverdige forhold slik:

«Med kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesaksjionerte forhold), men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud. Det samme bør også gjelde brudd med virksomhetens etiske retningslinjer. I tillegg bør det omfatte alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet».

Dette innebærer at kritikkverdige forhold ikke er begrenset til lovbrudd, men samtidig at

påstander om brudd på en enkelt persons etiske «særnorm» ikke er et varsel om et kritikkverdig forhold i lovens forstand. Ei heller kritikk som går ut på at det ville vært mer hensiktsmessig eller lurt å velge en annen løsning enn den som er valgt.

I denne utredningen bruker vi begrepet «opplevde kritikkverdige forhold». Dette inkluderer alle forhold som av arbeidstakere oppleves som kritikkverdige. Videre bruker vi begrepet «Faktisk kritikkverdige forhold», som er forhold som er blitt opplevd å være kritikkverdige av en arbeidstaker og som viser seg faktisk å være det.

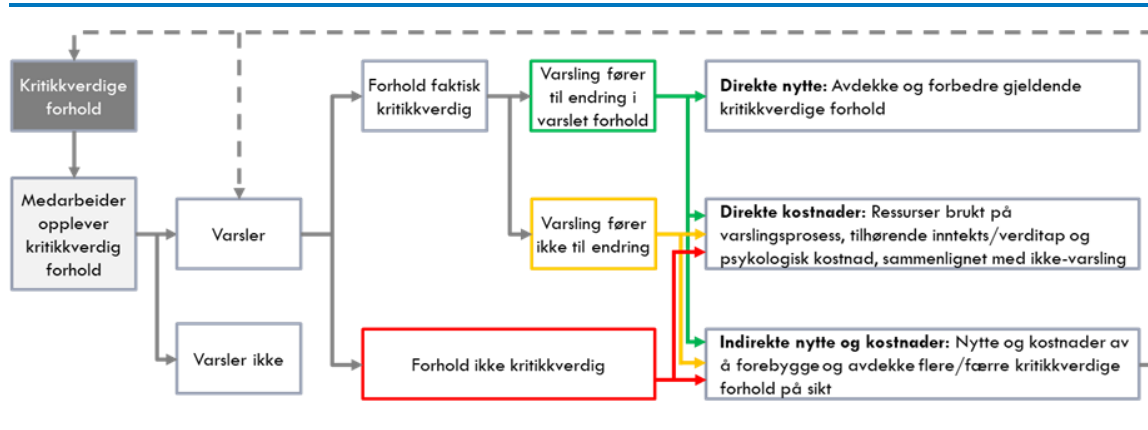
Alle hendelser der arbeidstakere har opplevd kritikkverdige forhold, og gitt beskjed om det til noen som kan gjøre noe med det, regnes i denne rapporten som varsler. Det gjelder alt fra muntlige varsler som løses sømløst av nærmeste leder, til lange varslingssaker som kanskje ender i media. Begrepet «et varsel», slik vi bruker det i denne utredningen, er med andre ord ikke begrenset til omfattende saker der hele toppledelsen er informert, som begrepet ofte brukes om, men omfatter også de mange sakene som løses på lavere nivå.

På grunnlag av svar på en spørreundersøkelse gjennomført av Fafo i 2016 (Trygstad & Ødegård, 2016) anslår vi at det i Norge varsles om flere tusen kritikkverdige forhold årlig. I utformingen av mulige tiltak for å legge bedre til rette for varsling, bør man ta hensyn til at slike tiltak ikke bare vil berøre de store varslingssakene i media, men også mange tusen mindre varslingssaker, både saker som løses sømløst og saker som ikke fører frem. Se kapittel 3 for eksempler på varslingssaker.

2.2 Hvordan varsling gir virkninger

Figur 2-1 viser hvordan et varsel gir nytte- og kostnadsvirkninger (fordeler og ulemper), sammenlignet med en situasjon der det ikke varsles.

Figur 2-1: Hvordan et varsel gir virkninger



Kilde: Oslo Economics

Direkte nytte av varsling (fordeler)

Utgangspunktet for et varsel er et forhold som oppleves kritikkverdig. Arbeidstakeren som opplever det kan velge å varsle eller ikke. Dersom arbeidstakeren ikke varsler vedvarer forholdene. Dersom han varsler oppstår muligheten for at varselet kan gi nytte. Den potensielle nytten av varsling er å forbedre og forebygge kritikkverdige forhold.

Nytten av varsling er å forbedre og forebygge kritikkverdige forhold

I de tilfellene der det varsles, er det vesentlig for virkningene om forholdene det varsles om faktisk er kritikkverdige eller ikke. Varsler om faktisk kritikkverdige forhold, som tas til følge, gir direkte nytte ved at det kritikkverdige forholdet avdekkes og forbedres.

Nytten av varsling kan komme i form av økonomisk nytte, nytten av helse, miljø og sikkerhet og nytten av at rettigheter ivaretas.²

Økonomisk nytte betegner nytte i form av en inntekts-/verdiøkning eller en kostnadsreduksjon for en gruppe. Et eksempel på økonomisk nytte av varsling er nytten av at et varsel avslører korrupsjon slik at den mest effektive, og ikke den mest korrupte, leverandøren velges.

Varsling kan også gi grupper nytte i form av helse, miljø og sikkerhet (HMS). Dette betegner en ikke-omsettelig nytte i form av økt livskvalitet.

For eksempel kan varsling føre til at destruktiv ledelse avdekkes og utbedres slik at arbeidsmiljøet i en virksomhet forbedres.

Videre kan samfunnet ha nytte av at rettigheter ivaretas. Dette betegner den nytten alle medlemmene av samfunnet får av at rettigheter ivaretas. For eksempel førte Robin Schäfers varsel om etterforskningen av drapet på åtte år gamle Monika Sviglinskaja til at saken ble gjenopptatt og drapsmannen dømt (Wiersholm, 2015). Dermed ga varselet nytte i form av at offerets, morens og samfunnets rettssikkerhet ble ivaretatt.

Indirekte nytte og kostnader av varsling (forebyggingsvirkning)

Varsler om faktisk kritikkverdige forhold som fører til endringer, kan også gi en betydelig indirekte nytte ved å forebygge andre kritikkverdige forhold. Dette gjelder både i egen og andres virksomhet, særlig dersom varsleren anerkjennes for sine handlinger.

Forebyggingsvirkningen oppstår ved at godt håndterte varsler gjør medarbeidere trygge på at de kan si ifra om kritikkverdige forhold. Tryggheten øker sjansene for at det varsles om kritikkverdige forhold. Dette fører til at det er mindre attraktivt for ledere og medarbeidere å gjøre kritikkverdige handlinger og mer attraktivt å rette opp i kritikkverdige forhold før de oppdages. Resultatet er i begge tilfeller at færre kritikkverdige forhold oppstår.

² Kategoriseringen av nytte- og kostnadsvirkningene er gjort på grunnlag av funn i skriftlige kilder og intervjuer, samt

måten EU-kommisjonen (2017) har kategorisert effektene av varsling.

Forebyggingsvirkningen er usikker og avhenger i stor grad av hvordan varselet håndteres. Varsler som ikke fører frem, både om faktisk kritikkverdige forhold og forhold som viser seg ikke å være kritikkverdige, kan gi en forebyggings-effekt (indirekte nytte) dersom varsleren, på tross av at varselet ikke førte frem, anerkjennes for å ha sagt fra, eller dersom den det varsles om avskrekkes fra andre kritikkverdige forhold. Varslings saker som ikke fører frem kan imidlertid også bidra til mindre varsling og mer kritikkverdige forhold (indirekte kostnad) fordi varsleren og andre medarbeidere opplever at det ikke nytter å varsle, mens den det varsles om opplever at han ikke har noe å frykte. Dersom det gjengjeldes overfor varsleren, slik at hun og andre potensielle varslere avskrekkes, kan selv et varsel som fører til å forbedre et kritikkverdige forhold bidra til færre senere varsler og dermed flere kritikkverdige forhold. For eksempel valgte Kjetil Rekdal, leder i Politiets fellesforbund Vest, å advare sine medlemmer mot å si ifra om kritikkverdige forhold etter flere varslings saker som han hevdet hadde gått hardt utover varslerne.³

Direkte kostnader av varsling (ulempen)

Et varsel kan gi kostnader i form av ressursbruk, inntekts-/verditap og psykiske kostnader, sammenlignet med en situasjon der ingen sier ifra om de kritikkverdige forholdene. Ressursbruk betegner arbeidstid, fritid og tjenestekjøp brukt av varsleren, arbeidsgiveren og andre på å finne ut av og eventuelt forbedre det kritikkverdige forholdet. Et varsel kan også gi inntekts-/verditap for ulike grupper. For eksempel kan en varslingsprosess, og oppmerksomheten den tar, redusere produktiviteten i en virksomhet. Til slutt

kan et varsel og en påfølgende varslingsprosess medføre psykiske kostnader for varsleren og den det varsles om. Disse kostnadene oppstår både i varslere om faktisk kritikkverdige forhold og om forhold som viser seg ikke å være kritikkverdige.

Berørte grupper og typer virkninger

I denne analysen har vi identifisert at et varsel kan gi virkninger for følgende grupper:⁴

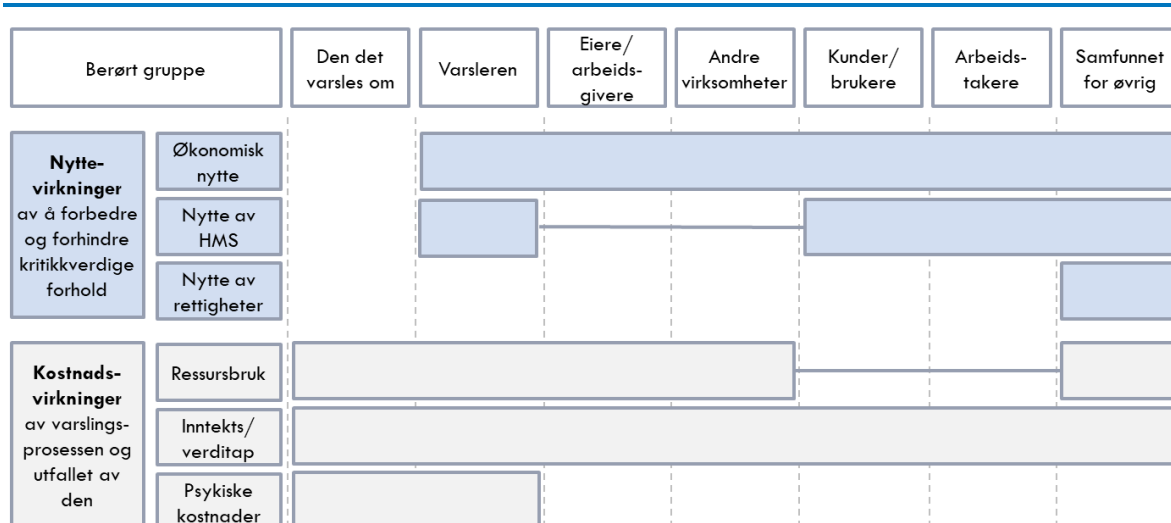
- Varsleren/varslerne
- Den/de det varsles om
- Arbeidstakere
- Kunder/brukere
- Eiere av virksomheter/arbeidsgiver
- Andre virksomheter (eiere og arbeidstakere)
- Samfunnet for øvrig (inkludert skatte- og trygdeutbetalinger, domstoler, tilsyn, fagforening og befolkningen som helhet)

De berørte gruppene er de som i siste konsekvens får fordelene og ulempene av varsling. For eksempel kan en varslingsprosess som fører til økte kostnader for en privat bedrift, medføre en kostnad for arbeidsgiveren/eieren av virksomheten gjennom lavere avkastning. Dersom en varslingsprosess fører til økte kostnader for en offentlig virksomhet, for eksempel et sykehjem, kan varslingen hovedsakelig medføre en kostnad for brukerne og arbeidstakerne i form av kutt i tjenestetilbudet, med mindre virksomheten tilføres mer midler. Motsatt vil et varsel, som reduserer kostnadene av et kritikkverdige forhold hos en offentlig arbeidsgiver, hovedsakelig gi nyttevirkinger for brukerne og arbeidstakerne. Mulige virkninger av varsling for ulike grupper oppsummeres i Figur 2-2.

³ Kilde: <https://www.nrk.no/hordaland/frarader-politifolk-a-varsle-om-kritikkverdige-forhold-1.12856146>. Denne uttalelsen er brukt for å illustrere hvordan varslings saker kan avskrekke andre arbeidstakere fra å varsle. Vi tar her ikke stilling til om påstanden er riktig eller ikke.

⁴ Identifisert på grunnlag av norsk og internasjonal forskning om varsling, eksempler fra samarbeidspartnere, intervjuobjekter, samt eksemplene fra boken «Varsling, fra problem til verdi» (Wik & Sortland, 2013)

Figur 2-2: Typer virkninger for ulike grupper



Kilde: Oslo Economics

2.3 Omfordelingsvirkninger

Samfunnet som helhet kan som regel sies å ha interesse av at faktisk kritikkverdige forhold utbedres. Det kan begrunnes med at samfunnet, gjennom å ha definert et forhold som kritikkverdige, alt har tatt stilling til at kostnaden av det kritikkverdige forholdet er høyere enn nytten for samfunnet som helhet.

Figur 2-2 viser imidlertid at fordelene og ulempene av varsling (nytte- og kostnads-virkningene) er skjevt fordelt mellom ulike aktører. Det vil si at varsling medfører omfordelingsvirkninger.⁵ Mens arbeidstakere, kunder/brukere og samfunnet som regel vil ha nytte av varsling, kan den det varsles om og virksomhetseieren ha interesse av å stanse varsling.

Varsleren kan ha nytte av at det kritikkverdige forholdet avsluttes, for eksempel at en destruktiv leder fjernes slik at varsleren ikke lenger ser seg nødt til å bytte jobb. Det er imidlertid usikkert om varselet vil føre frem og varsleren kan oppleve betydelige kostnader i prosessen i form av ressursbruk, inntektstap og psykiske kostnader, spesielt dersom varselet fører til gjengjeldelse fra arbeidsgiveren. Mens nytten av et varsel om

en destruktiv leder spres på mange arbeidstakere, vil varsleren i mange tilfeller bære en stor del av kostnadene alene. Av den grunn vil det ikke alltid være i varslersens personlige interesse å si ifra om kritikkverdige forhold.

For eieren av en virksomhet kan et varsel medføre nyttevirkninger, ved at det kritikkverdige forholdet fjernes, men også kostnads-virkninger ved å håndtere varselet og eventuelt rydde opp i forholdet. Om nytten for virksomhetseieren (arbeidsgiver) overstiger kostnaden, og om eieren har interesse av å rydde opp, avhenger av saken og hvordan den håndteres. I enkelte tilfeller kan til og med eieren ha en økonomisk interesse i at det kritikkverdige forholdet vedvarer.

Det at nytten av at kritikkverdige forhold utbedres til dels tilfaller andre enn varsleren og arbeidsgiveren, mens arbeidsgiveren i mange tilfeller bærer de fleste kostnadene med å utbedre forholdene, er en av forklaringene på hvorfor kritikkverdige forhold ikke alltid ryddes opp i.

⁵ Omfordeling mellom berørte grupper gir i utgangspunktet ingen netto effekt for samfunnet. Den nytten én gruppe oppnår av tiltaket, motsvares av en like stor kostnad for en annen gruppe (DFØ, 2014). Når omfordelingsvirkningene likevel omtales i denne utredningen, er det for å vise

virkningene for ulike aktører og grupper og forstå hvordan de påvirkes og hvilke incentiver de har.

2.4 Nyttevirkninger

2.4.1 Økonomisk nytte for eiere/arbeidsgivere

Varsling kan gi økonomisk nytte til eier ved å avdekke, forbedre og forhindre kritikkverdige forhold som kan medføre kostnader eller tapte inntekter for virksomheten. For eksempel kunne Vik kommune spart nærmere 80 millioner kroner dersom de hadde fulgt varselet fra kommune-revisoren og unngått ulovlige investeringer formidlet av Terra-Securities.^{6,7,8}

Et varsel kan potensielt gi svært høy økonomisk nytte for eieren. For eksempel kunne selskapet Morton Thiokol Inc, en leverandør til den amerikanske romorganisasjonen NASA, spart kostnadene forbundet med en romferge-eksplosjon (Challenger-ulykken i 1986), dersom de hadde lyttet til de gjentatte muntlige og skriftlige varslene om feil fra ingeniøren Roger Boisjoly (Wik & Sortland, 2013).

2.4.2 Økonomisk nytte for arbeidstakere og varsler

Avhengig av virksomheten og saken kan en varslingssak også gi økonomisk nytte for arbeidstakere, og ikke bare eiere. Dette vil for eksempel være tilfelle der et varsel fører til at bedriften drives bedre, noe som igjen kan sikre sysselsettingen og føre til høyere lønn for arbeidstakerne, eller dersom varselet fører til en forbedring i arbeidsforholdene som gjør at arbeidstakerne og varsleren slipper å skifte jobb og kostnadene det medfører.

2.4.3 Nytte av helse, miljø og sikkerhet for arbeidstakere, inkludert varslerne

Varsler om kritikkverdige sosiale forhold og/eller forhold med betydning for helse, miljø og sikkerhet, kan både gi en økonomisk verdi for arbeidsgiver gjennom blant annet lavere sykefravær, men også uomsettelig verdi i form av bedre helse, miljø og sikkerhet for arbeidstakere, inkludert varslerne.

Kritikkverdige psykososiale arbeidsmiljøforhold, herunder destruktiv ledelse, kan ha betydelige negative konsekvenser for de ansatte. Destruktiv

ledelse kan føre til redusert tilfredshet på arbeidsplassen, noe som vil kunne påvirke effektivitet og skaperevne (Birkeland Nielsen, et al., 2004). Kile (1990) har vist at enkelte arbeidstakere kan utvikle psykiske og psykosomatiske helseproblemer som angst, depresjon, uro, irritasjon, kvalmeanfall samt mage- og hjerteproblemer, som de selv opplever er direkte foranlediget av stresset som en destruktiv leder skaper hos dem. Varsler om slike forhold kan gi nytte til arbeidstakere dersom forholdene forbedres.

2.4.4 Økonomisk nytte for kunder/brukere

Varsling og forbedring av kritikkverdige forhold kan også medføre en økonomisk nytte for kunder/brukere. Dette kan både komme som en følge av et varsel som fører til en overføring fra eiere, og som en erstatning for tidligere kritikkverdige forhold.

Et eksempel på det siste er Siemens-saken, der et varsel fra Per-Yngve Monsen i Siemens Business Services AS førte til en undersøkelse (Dalseide-rapporten) som konkluderte med at Siemens hadde overfakturert Forsvaret. Som en følge av dette betalte Siemens 75 millioner kroner tilbake til Forsvaret, som kompensasjon for det tidligere kritikkverdige forholdet.⁹

2.4.5 Nytte av helse, miljø og sikkerhet for kunder/brukere

Foruten økonomisk nytte i form av høyere kvalitet og/eller lavere pris, kan et varsel som medfører en forbedring i tjenesten/varen også gi gevinster i form av bedret helse, miljø og sikkerhet for kunder/brukere.

For eksempel ble det ved Sykehuset Asker og Bærum varslet om alvorlige feil og mangler ved ventelistene som hadde ført til at flere tusen pasienter ikke hadde blitt kalt inn til kontroller og oppfølging når de skulle.¹⁰ Helsetilsynets gjennomgang viste at det hadde fått alvorlige konsekvenser for tre pasienter.¹¹ Dersom vi legger til grunn at varselet etter hvert førte til en bedring av forholdene, kan vi si at det medførte en helsegevinst for pasienter ved sykehuset.

⁶ <https://www.nrk.no/sognogfjordane/naer-mar-seg-endelege-tapstal-etter-terra-skandalen-1.12399009>

⁷ <https://www.nrk.no/sognogfjordane/terra-skandalen-kunne-vore-unngatt-1.4183287>

⁸ <https://www.dagbladet.no/nyheter/terra-investeringene-var-ulovlige/66431045>

⁹ <http://e24.no/lov-og-rett/siemens-neker-for-overfakturering-av-forsvaret/3895403>

¹⁰ <http://www.nettavisen.no/nyheter/2816650.html>

¹¹ <http://www.nettavisen.no/na24/her-er-den-knusende-sykehusrapporten/2869042.html>

2.4.6 Økonomisk nytte for eiere av og arbeidstakere i andre virksomheter

Økonomisk verdi for eiere av og arbeidstakere i andre virksomheter oppstår hovedsakelig i tilfellene der varsling gjør et kritikkverdig forhold hos en virksomhet kjent hos kundene, og som på grunn av dette i stedet velger å handle hos andre, konkurrerende virksomheter.

For eksempel førte Siemens-skandalen til at selskapet i en tid etterpå ikke fikk nye oppdrag for Forsvaret.¹² Dette innebar en kostnad for Siemens og en verdi for selskapets konkurrenter. Denne virkningen er i en viss grad en omfordelingsvirkning, ved at andre virksomheter får omsetningen og overskuddet som tidligere tilfalt Siemens.

2.4.7 Økonomisk nytte for samfunnet for øvrig

For samfunnet for øvrig kan varsling gi økonomisk nytte ved å forbedre og forhindre kritikkverdige forhold som reduserer offentlige skatteinntekter, for eksempel underslag, tyveri, korrupsjon og svart økonomi. Videre kan varsling om kritikkverdige psykososiale arbeidsforhold redusere offentlige utgifter til for eksempel dagpenger og sykepenger, ved at færre arbeidstakere slutter, blir sagt opp eller holder seg borte fra arbeidet.

2.4.8 Nytte av helse, miljø og sikkerhet for samfunnet for øvrig

De fleste miljøgoder er kollektive goder. Et eksempel er ren luft som ikke bare påvirker forurenseren og dennes kunder, men samfunnet som helhet. Et varsel om et forhold som har negativ miljøpåvirkning er derfor av verdi for alle medlemmene av samfunnet.

For eksempel fikk det tyske tidsskriftet *Der Spiegel* i 2017 tips av en Porsche-ansatt om at den nye Cayennemodellen var utstyrt med en programvare som skulle gjøre at bilen kjørte mer miljøvennlig i utslippstestsenter enn i vanlig kjøring.¹³ Saken er ennå ikke avsluttet, men utfallet kan bidra til at kunder i større grad kjøper andre biler som faktisk er mer miljøvennlige og at Volkswagen utvikler mer miljøvennlige biler. Dette kan igjen gi en

miljømessig nyttevirkning for samfunnet som helhet, i form av bedre luftkvalitet.

2.4.9 Nytte av ivaretagelsen av rettigheter for samfunnet som helhet

Varsling generelt er viktig for å sikre at rettigheter ivaretas. Dette har en nytteverdi i seg selv, og går utover den direkte nytten enkelte grupper får av at konkrete kritikkverdige forhold utbedres.

Nytten oppstår ved at varsling er et av mange bidrag som er med på å støtte opp om en velfungerende rettsstat der lover og regler etterlevs. En velfungerende rettsstat gir trygghet og bidrar til at innbyggerne fokuserer på verdiskaping (heller enn å beskytte seg mot folk som vil ta verdier fra dem). Viktigheten av en velfungerende rettsstat for velstand og økonomisk utvikling er blitt forsket på av blant annet Acemoglu, et al. (2005) og Acemoglu og Robinson (2013). Varsling kan også styrke tilliten til markeder og dermed bidra til en velfungerende økonomi. Flere studier har funnet belegg for at styrkingen av varslervern i USA etter Enron skandalen bidro til å gjenopprette tilliten til regnskapene i private selskap, se (Jahmani & Dowling, 2008), (Li, et al., 2004) og (Jain & Rezaee, 2006).

2.5 Kostnadsvirkninger

2.5.1 Ressursbruk for eier/arbeidsgiver

For eier kan en varslings sak medføre ressursbruk knyttet til varslingsprosessen og knyttet til å rette opp eventuelle kritikkverdige forhold.

I de tilfellene der varslings saken behandles av nærmeste leder og løses raskt, vil ressursbruken knyttet til prosessen kun være verdien av arbeidstiden varsleren, nærmeste leder og eventuelt andre har brukt på å løse det kritikkverdige forholdet som er blitt avdekket. Se Tabell 2-1 for en oversikt over gjennomsnittlige arbeidstidskostnader per årsverk og time i Norge i 2017.

12

<https://www.aftenposten.no/norge/i/EwVVa/Svartelister-Siemens>. Dersom de hadde blitt dømt for korrupsjon, noe de ikke ble, ville mange offentlige kjøpere vært nødt til å avvise dem i offentlige anskaffelseskonkurranser.

13

<https://www.forbes.com/sites/bertelschmitt/2017/06/10/dieselgate-2-0-porsche-and-audi-caught-using-sophisticated-defeat-devices/#324daa9a14fc>

Tabell 2-1: Gjennomsnittlige arbeidstidskostnader i Norge i 2017

Kostnader i kroner	Årsverk	Per time
Arbeidskraftkostnader per fulle årsverk	778 000	440
Direkte personalkostnader (bruttolønn)	611 000	350
Hvorav skatt (25% ¹⁴)	155 000	90
Hvorav nettolønn	456 000	260
Indirekte personalkostnader	167 000	100
Dagpenger (62,4% av bruttolønn i fjor)	375 000	210
Dagpenger etter skatt (18% skatt ¹⁵)	307 000	180

Kilde: Oslo Economics, SSB¹⁶

I en mer komplisert varslingssak, der arbeidsgiver og arbeidstaker er uenig om saksforholdet, og prosessen varer over lenger tid, kan kostnaden bli betydelig høyere. I slike tilfeller vil virksomheten i tillegg til arbeidstidskostnader ofte også bli belastet med tjenestekjøp fra advokater og andre rådgivere. Granskninger av varsler kan i mange tilfeller koste mellom en halv og tre millioner kroner, noen ganger mer, i tillegg til like høye kostnader knyttet til intern timebruk (fra både ledelsen, varsleren og andre, inkludert eventuelt sykefravær).

2.5.2 Inntektstap og verditap for eier, arbeidstakere og kunder/brukere

I tillegg til den direkte ressursbruken kan en varslingssak medføre kostnader for en virksomhetseier i form av inntektstap eller verditap som følger av prosessen eller utfallet av varslingssaken.

Det finnes flere eksempler på arbeidsgivere som har opplevd at varslingssaker som ikke løses tidlig, tar så mye av fokuset til ledelsen og resten

av organisasjonen at det går på bekostning av produktiviteten.

I private virksomheter vil denne kostnaden i stor grad måtte betales av virksomhetens eiere, og til dels samfunnet for øvrig, gjennom reduserte skatteinntekter. Dersom en offentlig virksomhet, som opplever kostnader (ressursbruk eller inntektstap) i forbindelse med en varslingssak, ikke får økt bevilgningene, kan økte kostnader medføre et dårligere tjenestetilbud til brukere, og lavere sysselsetting eller lønn til ansatte.

2.5.3 Ressursbruk for andre virksomheter

Som nevnt kan en varslingssak både medføre kostnader knyttet til selve varslingsprosessen, og kostnader forbundet med å rydde opp i kritikkverdige forhold. Et varsel om et kritikkverdige forhold i en virksomhet kan faktisk gi kostnader med å rydde opp i tilsvarende kritikkverdige forhold i andre virksomheter. Dette skyldes at tilsvarende virksomheter som en konsekvens av varselet iverksetter tiltak for å rette opp i kritikkverdige forhold hos dem selv, som ennå ikke er avslørt.

2.5.4 Ressursbruk for varsler

En varslingsprosess kan medføre ressursbruk for varsleren, utover arbeidstiden brukt på saken (som betales av arbeidsgiver).

Ressursbruken som belastes varsler vil i beste fall være null, men kan i varslingssaker som går over flere år være betydelig. Ressursbruken består både av verdien av varslereens fritid som brukes til prosessen, og verdien av eventuelt tjenestekjøp som advokatkostnader (som kan være betalt av fagforeningen eller andre).

Ifølge Legeföreningen finnes det eksempler på varslingssaker som har blitt så oppslukende for varsleren at han har brukt mange hundre timer av sin fritid på saken.

2.5.5 Inntektstap for varsler

Fafos undersøkelse av varsling i Norge i 2016 (Trygstad & Ødegård, 2016) viste at 25 prosent av varslerne fikk kun negative, eller overveiende negative, reaksjoner. Av disse opplevde 11

¹⁴ Prosent av bruttolønn, gjennomsnittlig skatt for hele befolkningen (SSB).

¹⁵ Prosent av bruttolønn, gjennomsnittlig skatt for andre kvartil av befolkningen (SSB).

¹⁶ Justert for lønnsutviklingen siden SSBs estimat for arbeidskraftkostnader i 2012. Tall for et fullt årsverk (1750

timer (uten ferie) - <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/arbkost/hvert-4-aar/2014-10-14?fane=tabell&sort=nummer&tabell=200975>

prosent at reaksjonene var så sterke at de sa opp sin stilling, mens fire prosent oppgir å ha blitt oppsagt.

Slike jobbskift kan medføre et inntektstap for varsleren, som kan miste inntekt i kortere eller lenger tid eller ende i en stilling, eventuelt stønadsordning¹⁷, som gir lavere inntekt. For eksempel hadde sykepleier Gjertrud Hannasvik, som varslet om feil i ventelistene ved sykehuset i Asker og Bærum i 2009-2010, per 2015 gitt opp å få en jobb i helsevesenet, og følte seg tvunget til å ta en jobb hvor hun ikke fikk brukt utdannelsen sin.¹⁸

Et varsel kan også føre til inntektstap for varsleren dersom det gjør at karrieremulighetene i samme virksomhet forverres. 14 prosent av respondentene, som opplevde bare negative eller overveiende negative reaksjoner i Fafosundersøkelsen, oppga at de fikk ødelagt karrieremuligheter (Trygstad & Ødegård, 2016).

Det at varsleren som en følge av prosessen ikke jobber, eller får en mindre produktiv jobb, fører til mindre verdiskaping i samfunnet og regnes ikke som en overføringsvirkning fra varsleren til en annen jobbsøkende. Grunnen er at det er bruk for alle ressurser i en velfungerende økonomi. Når en ressurs (arbeidstaker) blir mindre produktiv på grunn av en varslingsprosess, regnes dette som en samfunnsøkonomisk kostnad ved håndteringen av varslingsprosessen.

2.5.6 Psykisk kostnad for varsler

En varslings sak kan gi varslere (og andre involverte) psykiske og psykosomatiske helseproblemer som angst, depresjon, uro, irritasjon, kvalmeanfall, mage- og hjerteproblemer, som de selv opplever er direkte foranlediget av saken (Kile, 1990). Denne psykiske kostnaden, i form av lavere livskvalitet, kommer i tillegg til kostnader i form av varslers ressursbruk og eventuelle inntektstap.

I beste fall, der varselet håndteres godt, kan den psykiske kostnaden være null, eller til og med positiv for varsleren, sammenlignet med

¹⁷ Dersom en varslar blir arbeidsledig til følge av varslingen har hun rett på dagpenger. Dagpenger beregnes på bakgrunn av lønn og trygdeytelser det siste året og utgjør omtrent 62,4 prosent av inntekten før skatt.

¹⁸ <https://www.nrk.no/tidslinje-over-kjente-varslere-1.12859847>

alternativet, nemlig ikke å si ifra om et kritikkverdige forhold. I verste fall kan varslingsprosessen, og eventuelle gjengjeldelser, føre til psykiske plager. 25 prosent av varslere i Fafosundersøkelse fra 2016 opplevde kun negative eller delvis negative reaksjoner på varselet. Av disse opplevde 15 prosent så sterke reaksjoner at de ble sykemeldt (Trygstad & Ødegård, 2016).

2.5.7 Kostnader for den det varsles om

Den det varsles om, kan på lik linje som varsleren oppleve kostnader i form av ressursbruk (fritid og tjenestekjøp), inntektstap og psykiske kostnader.

Kostnaden for den det varsles om kan være betydelig, også i de sakene der det varslede forholdet viser seg ikke å være kritikkverdige. Ledere og andre som blir varslet om kan føle seg forsvarsløse og uten støtte fra virksomheten. Det finnes tilfeller av ledere som i varslings saker engasjerer rettshjelp for egen regning. Dersom et uberettiget varsel blir så belastende for en leder at denne slutter i jobben kan kostnaden for samfunnet i form av tapt kvalifisert arbeidskraft være betydelig.

Vår vurdering er at inntektstap som en følge av at en «skyldig» ansvarlig det varsles om mister inntekt, i utgangspunktet ikke er en netto kostnad for samfunnet som helhet. Tatt i betraktning det kritikkverdige forholdet som den det varsles om var ansvarlig for, kan man argumentere for at personen før avsløringen ikke leverte en nytte som tilsvarte inntekten.

2.5.8 Inntektstap og ressursbruk for samfunnet for øvrig

Dersom en varslingsprosess fører til reduserte inntekter og økte kostnader (for eiere og arbeidstakere), kan det igjen medføre lavere skatteinntekter for samfunnet for øvrig.

Videre kan samfunnet, gjennom trygdemyndighetene, bli belastet med kostnadene som følger av eventuelle sykemeldinger som har rot i varslingsprosessen (sykepenges).¹⁹

¹⁹ Fra en arbeidstaker har vært sykemeldt i 16 dager og inntil et år, tilsvarer offentlige sykepenges hele lønnen.

¹⁹ Dersom arbeidstakeren fortsatt er sykemeldt etter et år, betaler staten, og dermed samfunnet, arbeidsavklaringspenger inntil fire år (inntil 66% av siste lønn). Dersom arbeidstakeren etter det ikke finner nytt arbeid vil han motta uføretrygd (66 prosent av

Trygdemyndigheter belastes også med en del av kostnadene som oppstår i tilfellene der varsling fører til at arbeidstakeren sier opp eller blir sagt opp.²⁰

Videre vil helsemyndigheter og dermed samfunnet som helhet i en del tilfeller kunne belastes med varslers og andres eventuelle helseutgifter som følger av en varslings sak. Et eksempel gjelder tilbudet «Jobbfast» ved poliklinikken for psykososiale belastninger i arbeidslivet ved Haukeland sykehus.²¹

Til slutt kan en argumentere for at varsling kan gi offentlige myndigheter kostnader med etterforskning, rettssaker og eventuelt straff av de som er skyldige. Imidlertid kan man også argumentere motsatt, nemlig at varsling reduserer offentlig ressursbruk på tilsyn- og justisvesen ved at varslerne gjør jobben som ellers måtte vært løst av offentlige tjenestemenn. Om tilsyns- og justiskostnader kan tilskrives et varsel eller ikke vil variere fra tilfelle til tilfelle.

gjennomsnittsinntekten de 3 beste av de 5 siste årene før arbeidstakeren ble syk).

<https://www.nav.no/no/Person/Pensjon/Relatert+informasjon/beregning-av-uf%C3%B8retrygd>
²⁰ Dagpenger i inntil to år (62,4 prosent av siste lønn) og deretter eventuell økonomisk sosialhjelp (etter behovsvurdering).

²¹ Jobbfast-programmet hjelper blant annet varslere med å holde seg i/ komme tilbake til arbeidslivet. Programmet koster ca. 2,5 millioner kroner årlig (lønnskostnader for overlege, psykolog og fysioterapeut) og hjelper rundt 60 pasienter årlig. Behandlingskostnad er rundt 42 000 kroner per pasient.

3. Virkninger i eksempler på varslingsaker

Hvorvidt nytten av et varsel overstiger kostnadene, avhenger blant annet av hva slags type forhold det varsles om, om det viser seg faktisk å være kritikkverdig og hvordan varselet håndteres.

3.1 Introduksjon og oppsummering

For å illustrere virkningene av varsling, fordelene og ulempene som oppstår for ulike grupper og samfunnet som helhet, vil vi analysere virkningene av varsling i noen eksempler på varslingssaker. Vi har utformet fire tenkte eksempler på varslingssaker, inspirert av faktiske tilfeller. Eksempelene er utformet for å vise at virkningene av varsling i stor grad avhenger av hva det

varsles om, og dekker hver av de fire hovedkategoriene av kritikkverdige forhold det varsles mest om i Norge:²²

- Ulovlige kommunale investeringer (Økonomiske forhold)
- Destruktiv ledelse (Psykososiale arbeidsmiljøforhold)
- Feil med ventelister på sykehus (Systemsvikt)
- Påstått juks om karaktersetting i skolen (Bruker/kunderelaterte forhold)

For å illustrere at virkningene av varsling også avhenger av hvordan varselet håndteres, vil vi i hvert av eksemplene beskrive to ulike håndteringer av hvert eksempel.

Figur 3-1: Oppsummering av virkninger av eksempler²³ på varslingssaker, sammenlignet med ikke-varsel

Varsel om	Håndtering av sak (eksempel på utfall)	Nettovirkning for samfunnet
Ulovlige kommunale investeringer	Varsel tas til følge	Positiv (stor nettonytte)
	Varsel tas ikke til følge	Positiv (liten nettonytte)
Destruktiv ledelse	Varsel tas til følge	Positiv
	Varsel tas ikke til følge	Negativ
Feil med ventelister på sykehus	Varsel tas til følge straks, uformell prosess	Positiv
	Varsel tas til følge etter motstand, formell prosess	Negativ
Påstått juks med karaktersetting (Ikke faktisk kritikkverdig)	Varsel granskes internt	Negativ (liten merkostnad)
	Varsel granskes eksternt	Negativ (stor merkostnad)

* Tenkte eksempler, inspirert av ekte varslingssaker. Kilde: Oslo Economics

²² Se Tabell 5-1 for en oversikt over hvilke typer kritikkverdige forhold det varsles mest om i Norge.

²³ Tenkte eksempler, inspirert av ekte varslingssaker.

3.2 Eksempel: Ulovlige kommunale investeringer

Kritikkverdig forhold – ulovlige kommunale investeringer

En jurist i en norsk kommune blir gjort oppmerksom på at investeringer en norsk kraftkommune har gjort i avanserte derivater kan være ulovlige i henhold til kommuneloven. Loven forbyr at kommunene foretar finansinvesteringer som innebærer vesentlig finansiell risiko. Juristen varslers rådmannen om at investeringene, på til sammen 200 millioner kroner, snarest bør gjøres om.

Beskrivelse av håndtering 1 – varsel om ulovlige kommunale investeringer tas til følge

På grunnlag av dokumentasjonen juristen gir, ber rådmannen om en uavhengig vurdering fra et advokatfirma, som konkluderer med at investeringene er ulovlig. Rådmannen takker varsleren for å ha sagt fra om det kritikkverdige forholdet. Porteføljen av derivater selges til utenlandske kjøpere og investeres i statsobligasjoner.

Virkninger av håndtering 1 – varsel om ulovlige kommunale investeringer tas til følge

Varselet som tas til følge medførte en økonomisk nytte for kommunen og dermed samfunnet på 100 millioner kroner, tilsvarende beløpet kommunen ville tapt om de hadde blitt sittende med de ulovlige investeringene.²⁴

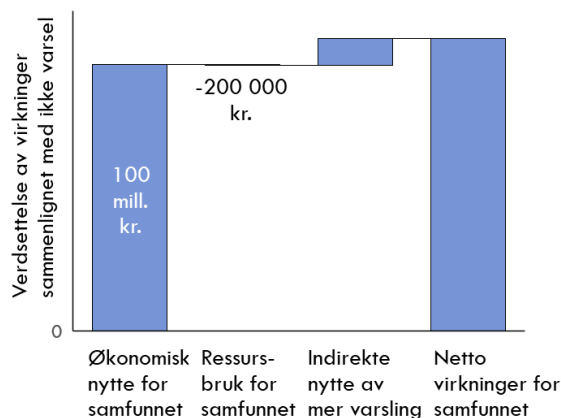
Ressursbruken knyttet til varslingen bestod av arbeidstiden til rådmannen og juristen (ca. 100 timer) til en kostnad på rundt 100 000 kroner²⁵. Tjenestekjøp fra advokatfirma antas å ha kostet ca. 100 000 kroner. Samlet ressursbruk for kommunen, og dermed samfunnet, estimeres dermed til 200 000 kroner.

Det ble kjent i kommunen²⁶ at juristens varsel hadde fått gjennomslag og at juristen hadde høstet ros for det. Dette bidro til å motivere andre til å varsle, og førte dermed til flere andre

varsler og færre kritikkverdige forhold i kommunen.

I Figur 3-2 oppsummeres virkningene av tilfellet der varselet om ulovlige investeringer tas til følge:

Figur 3-2: Virkninger av varsel om ulovlige investeringer som tas til følge



Kilde: Oslo Economics. Størrelser på virkninger er ment som en illustrasjon. Samtlige virkninger er ikke prissatt

Beskrivelse av håndtering 2 – varsel om ulovlige investeringer tas ikke til følge

I den andre varianten av dette eksempelet tas varselet ikke til følge.

Rådmannen argumenterer for at dette er noe som gjøres av alle kraftkommunene han vet om og dermed umulig kan være ulovlig.

Varsleren vurderer å gå videre med saken, men velger å la være når motstanden fra administrasjonens øverste leder er så stor. Juristen fortsetter i jobben og fikk umiddelbart hverken negativ eller positiv anerkjennelse for å ha sagt fra.

I ettertid, da derivatene var halvert i verdi og skandalen var et faktum, fikk imidlertid varsleren anerkjennelse for å ha prøvd å si ifra.

²⁴ Ettersom derivatene ble solgt til utenlandske kjøpere er dette en samfunnsøkonomisk nettogevinst i norsk sammenheng. Vi bemerker at investeringen på forhånd burde være kjent som risikabel og hypotetisk sett kunne gitt god avkastning for kommunen. En nytte på 100 millioner kroner av varselet beregnet i etterpåkløkskapens lys.

²⁵ Antar for enkelhets skyld gjennomsnittlige arbeidskostnader for rådmann og jurist på 1 000 kroner. En rådmann og en jurist har over gjennomsnittlig høy lønn.

²⁶ Ettersom varselet i dette tenkte eksempelet ikke ble kjent utenfor kommunen legger vi ikke til grunn potensielle besparelser av at andre norske kommuner ville sluttet å gjøre ulovlige investeringer som en følge av varselet.

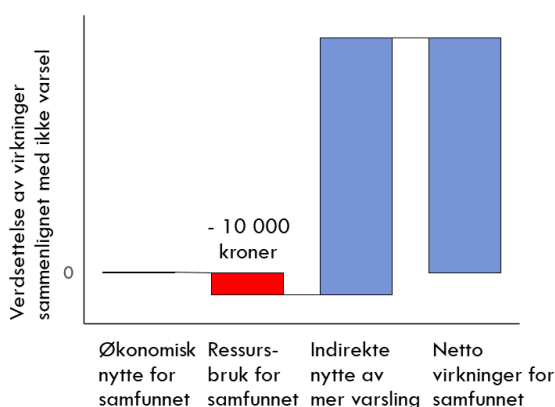
Virkninger av håndtering 2 – varsel om ulovlige investeringer tas ikke til følge

Et varsel som ikke tas til følge og som ikke gjengjeldes, som i dette tilfelle, vil ofte gi lite virkninger sammenlignet med en situasjon der det ikke varsles.

I dette tilfellet tapte kommunen 100 millioner kroner, akkurat som de ville gjort i en situasjon der det ikke ble varslet. Eneste direkte virkning av varselet var de rundt ti timene rådmannen og juristen brukte på saken (verdi rundt 10 000 kroner).

Den kanskje viktigste virkningen av dette varselet, som ikke ble tatt til følge, var at varsleren i ettertid fikk anerkjennelse for å ha sagt fra, noe som kan bidra til at flere varsler og dermed forebygge andre kritikkverdige forhold. Denne positive indirekte virkningen regnes å være større enn den direkte kostnaden på 10 000 kroner, se Figur 3-3.

Figur 3-3: Virkninger av varsel om ulovlige investeringer som ikke tas til følge



Kilde: Oslo Economics. Størrelser på virkninger er ment som en illustrasjon. Samtlige virkninger er ikke prissatt

3.3 Eksempel: Destruktiv ledelse

Kritikkverdig forhold – destruktiv ledelse

To medarbeidere beslutter å gå til administrerende direktør for å varsle om en avdelingsleder de mener har en destruktiv lederstil som er ødeleggende for arbeidsmiljøet. Varselet var begrunnet med eksempler på atferd som innebærer brudd på arbeidsmiljøloven og med det faktum at sykefraværet i avdelingen var tre prosentpoeng høyere enn sykefraværet i resten av bedriften. Varslerne sier videre at de

vil slutte i jobben med mindre forholdet forbedres.

Beskrivelse av håndtering 1 – varsel om destruktiv ledelse tas til følge

Administrerende direktør synes beskrivelsen er overbevisende, og tar forholdet så alvorlig at han hyrer inn et advokatfirma for å gjøre en granskning av forholdet. Granskningen konkluderer med at avdelingslederen kan sies å være skyld i det dårlige arbeidsmiljøet og sykefraværet på åtte prosent. Blant annet finner de bevis for at avdelingslederen stadig omrokkerte på arbeidsoppgaver og mål, og noen ganger regelrett mobbet underordnede.

På grunnlag av granskningsrapporten oppfordret administrerende direktør avdelingslederen til å slutte i stillingen, noe hun gjorde i bytte mot en sluttpakke. Takket være at lederen sluttet, valgte de to varslerne å bli i stillingene sine.

Virkninger av håndtering 1 – varsel om ulovlige kommunale investeringer tas til følge

Det at varselet tas til følge og arbeidsmiljøet utbedres gjør at de to varslerne blir i jobben. Dersom varslerne ikke hadde sagt ifra og ikke blitt lyttet til, ville de valgt å slutte i jobben og brukt et halvt år på å finne en tilsvarende jobb. Dermed sparte de tapet det ville vært å gå fra en antatt nettolønn på 456 000 kroner til dagpenger på 307 000 kroner i året, en samlet gevinst på 149 000 kroner for begge varslerne over et halvt år (se Tabell 2-1).

Samtidig sparte varselet trygdemyndighetene og dermed samfunnet som helhet for 307 000 kroner i dagpenger, og for 155 000 kroner i tapte skatteinntekter, til sammen 462 000 kroner. Videre gjorde det at arbeidstakerne ble i jobben at eier sparte rundt 100 000 kroner på å slippe å rekruttere og lære opp to nyansatte, noe de måtte gjort dersom varslerne ikke hadde varslet, men bare sluttet i jobben på grunn av den destruktive lederen.

Gjennom å ta varslingssaken på alvor og bli kvitt en dårlig leder sank sykefraværet i avdelingen fra åtte til fem prosent. Imidlertid førte ikke fallet i sykefravær til en forbedring i avdelingens resultat. Eieren av virksomheten kan dermed ikke sies å ha oppnådd en økonomisk nytte av å bytte ut en destruktiv, men suksessrik leder.

For de 20 arbeidstakerne i avdelingen, inkludert varslerne, ga varselet en nytte av helse, miljø og sikkerhet i form av forbedret arbeidsmiljø.

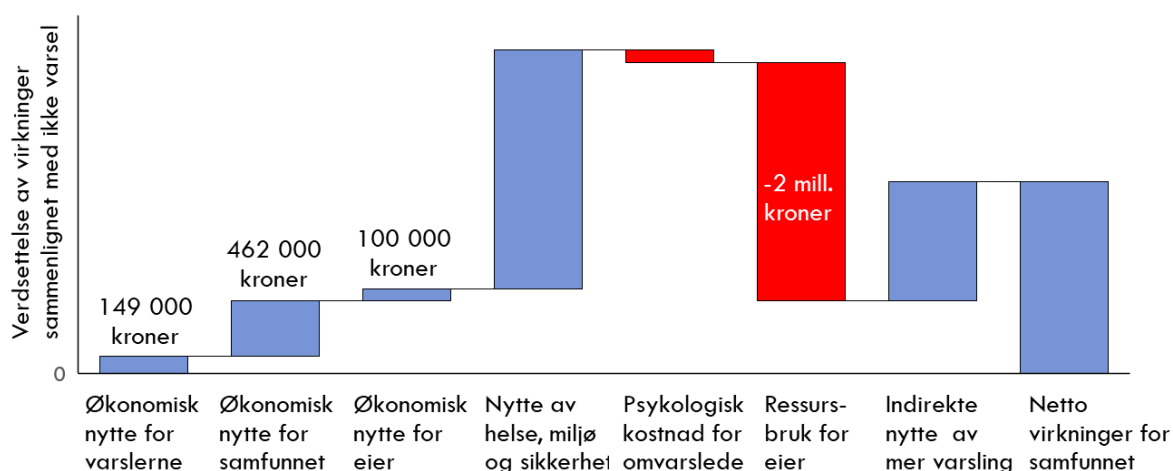
Ettersom varselet ble tatt på alvor medførte varselet hverken ressursbruk eller psykiske kostnader for varslerne.

Den destruktive lederen opplevde en psykisk kostnad av å miste jobben. Den virkningen er imidlertid vesentlig mindre enn den samlede psykiske gevinsten av at 20 medarbeidere fikk et bedre arbeidsmiljø uten henne.²⁷

For eier medførte varslings-saken ressursbruk i form av tapt arbeidstid og tjenestekjøp.

Arbeidstidskostnaden er beregnet til rundt 30 arbeidsuker, eller rundt 1 000 timer, for varslerne, ledelsen og den det varsles om (kostnad rundt 440 000 kroner)²⁸. Tjenestekjøpet bestod av en granskning fra et advokatfirma til rundt 500 000 kroner, sluttpakke til lederen på ca. 1 000 000 kroner og rekruttering av ny leder til ca. 60 000 kroner. Til sammen beløp eiers ressursbruk seg til 2 000 000 kroner. Foruten den direkte nytten av å forbedre arbeidsforholdene i avdelingen gir det at arbeidsgiveren tok varselet alvorlig en indirekte nytte ved å oppmuntre flere til å varsle og dermed forhindre flere kritikkverdige forhold.

Figur 3-4: Virkninger av varsel om destruktiv ledelse som tas til følge



Kilde: Oslo Economics. Størrelser på virkninger er ment som en illustrasjon. Samtlige virkninger er ikke prissatt

Hvis vi tar alle virkningene med i betraktningen, synes det sannsynlig at varselet medførte større nytte enn kostnader for samfunnet som helhet, se Figur 3-4.

For eier er det imidlertid ikke åpenbart at saken ga en økonomisk gevinst. På kort sikt førte saken til en nettokostnad for eieren på 1,9 million kroner.²⁹ Dette kan rettferdiggjøres finansielt dersom det indirekte forhindrer for eksempel tyveri, underslag eller uøkonomisk ledelse på sikt, men dersom man ikke tror det, kan en virksomhetseier som kun fokuserer på bedrifts-økonomiske mål ha incentiver til å avfeie

varslerne, som illustrert i den andre varianten av eksempelet (neste avsnitt).

Beskrivelse av håndtering 2 – varsel om destruktiv ledelse tas ikke til følge

I den andre varianten av dette eksempelet tenker ledelsen først og fremst på det som lønner seg for bedriften på kort sikt.

Administrerende direktør tror beskrivelsene om avdelingslederen kan stemme, men kvier seg veldig for å gjøre noe mot en avdelingsleder som har levert toppresultater siden hun startet i jobben for to år siden. Overskuddet fra

²⁷ Vår vurdering er at inntektstap som en følge av at en «skyldig» varslet om person mister jobben, i utgangspunktet ikke er en kostnad for samfunnet som helhet. Tatt i betraktning det kritikkverdige forholdet som den det varsles om var ansvarlig for, kan man argumentere for at den det varsles om før avsløringen ikke leverte en samfunnsnytte som tilsvarte inntekten.

²⁸ Antar for enkelhets skyld gjennomsnittlig høye arbeidskraftskostnader, 440 kroner timen.

²⁹ Ressursbruk på til sammen 2 000 000 kroner minus sparte utgifter til rekruttering av to personer i tilfellet der varslerne sluttet.

avdelingen er en halv million kroner høyere enn sammenlignbare salgsheter.

Slik administrerende direktør ser det er varslerne, et par selgere, utskiftbare, mens avdelingslederen er en sjelden ressurs. For å unngå å sette i gang noe som kan få henne til å slutte, velger direktøren derfor å legge saken død. Administrerende direktør viser forståelse for varslerne, og prøver å overbevise dem om at lederen har mange gode egenskaper og at handlingene er innenfor styringsretten. Varslerne slutter slik de sa at de ville gjøre dersom forholdet ikke ble forbedret.

Virkninger av håndtering 2 – varsel om destruktiv ledelse tas ikke til følge

Et varsel som ikke tas til følge gir ingen direkte nytte, sammenlignet med situasjonen der det ikke varsles. Det kritikkverdige forholdet, det vil si den destruktive lederen, fortsetter i sin stilling på samme måte som før og de to varslerne slutter, som en følge av at de kritikkverdige forholdene vedvarer. Det kritikkverdige forholdet, som ikke blir forbedret, gir dermed varslerne og samfunnet kostnader i form av henholdsvis lavere inntekt, dagpengeutbetalinger og lavere skatt.³⁰

I denne versjonen av eksempelet er det heller ingen form for gjengjeldelse. De psykiske kostnadene varslerne opplevde i denne saken kan derfor ikke sies å være virkninger av varslingsaktiviteten, men selve det kritikkverdige forholdet (den destruktive ledelsen) de ikke lenger orket å leve med innenfor rammene av jobben.

Sammenlignet med en situasjon uten varsel ble eieren av virksomheten kun påført kostnader i form av arbeidstiden varslerne brukte på å forberede og levere varselet, samt tiden administrerende direktør brukte på å vurdere det. Dersom vi legger til grunn at til sammen 100 timer gikk med til dette, blir kostnaden av denne varslingsprosessen, som ikke ble tatt til følge, ca. 44 000 kroner.³¹

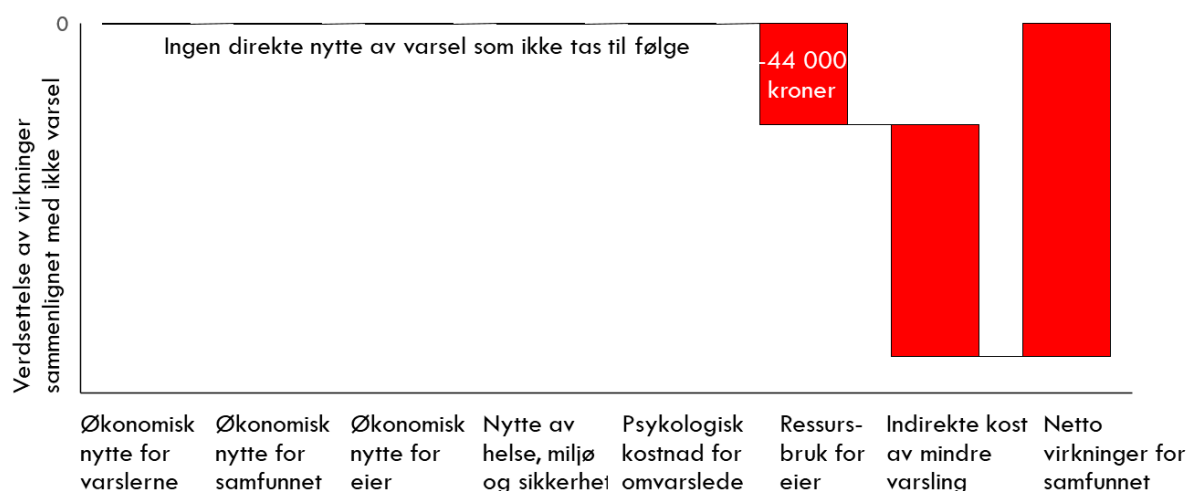
Det at et varsel ikke ble tatt til følge kan gi en negativ indirekte virkning ved at andre i virksomheten får inntrykket av at det å varsle ikke hindrer at det kritikkverdige forholdet vedvarer. Dersom vi legger til grunn at varslerne fortalte noen kolleger at de ikke fikk gehør hos administrerende direktør og at avdelingslederen fikk inntrykket av at hun ikke behøver å frykte varslere, kan det føre til at det nevnte kritikkverdige forholdet forverres, og/eller at andre kritikkverdige forhold i større grad oppstår og vedvarer.

Oppsummert kan en derfor si at selv om de fleste kostnadsvirkningene forbundet med situasjonen skyldes det kritikkverdige forholdet selv, bidro håndteringen av dette varselet som ikke ble tatt til følge, til at bedriftens kostnader ble noe høyere enn de ville vært dersom de ansatte bare hadde sluttet uten å si ifra om de kritikkverdige forholdene. I tillegg bidro håndteringen til at andre kolleger ble enda mindre tilbøyelige til å varsle om andre ting, med de indirekte kostnadene det kan medføre i form av flere kritikkverdige forhold, se Figur 3-5.

³⁰ Dette er ikke en virkning av varselet, men av det underliggende kritikkverdige forholdet.

³¹ Sammenlignet med et tenkt alternativ der arbeidstakerne uansett ville sluttet om de ikke hadde mulighet til å gjøre noe med det kritikkverdige forholdet.

Figur 3-5: Virkninger av varsel om destruktiv ledelse som ikke tas til følge



Kilde: Oslo Economics. Størrelser på virkninger er ment som en illustrasjon. Samtlige virkninger er ikke prissatt.

3.4 Eksempel: Feil med ventelister

Kritikkverdig forhold – feil med ventelister

En nyansatt sykehuslege oppdager at feil med ventelistesystemet fører til at mange pasienter, som burde vært innkalt til kontroll, aldri blir innkalt. Legens vurdering er at dette medfører fare for liv og helse og allerede kan ha ført til at pasienter har dødd for tidlig og/eller fått forverret tilstanden.

Beskrivelse av håndtering 1 – varsel om feil med ventelister tas til følge etter en kort, uformell prosess

Den nyansatte sykehuslegen føler seg trygg på arbeidsplassen og opplever at det er greit å stille spørsmål ved hvordan man gjør ting. Han venter til han vet at sykehusdirektøren har tid og ber om å få komme på kontoret hans for å diskutere et faglig spørsmål.³² Sykehusdirektøren takker ja og på møtet diskuterer de fordeler og ulemper med gjeldende ventelistesystem. Den unge legen er ydmyk, bebreider ikke direktøren for det som er skjedd, men argumenterer klart for hvorfor ventelistesystemet bør revideres. Sykehusdirektøren sier at hun skal undersøke saken. En uke etter møtet kaller direktøren inn den unge legen på kontoret og opplyser at de

umiddelbart vil rette feilene i ventelistesystemet. Den unge legen blir takket for at han sa fra og spurt om han ikke vil delta i arbeidet med å rette feilen.

Virkninger av håndtering 1 – varsel om feil med ventelister tas til følge etter en kort, uformell prosess

Det uformelle varselet førte til at feilene i ventelistesystemet ble utbedret etter bare tre måneder.

Dersom man antar at et riktig ventelistesystem er optimalt utformet, kan man argumentere for at en feil i ventelistesystemet kan bidra til at feil pasienter behandles først og at det gir dårligere måloppnåelse for sykehuset, for eksempel i form av at færre pasienter overlever, sammenlignet med en situasjon der riktig system brukes.³³ For å illustrere virkningen av dette vil vi legge til grunn at forbedringen av ventelistesystemet bidro til å spare fem leveår for sykehusets pasienter til sammen, uten ekstra behandlingskostnader. Dette er en nyttevirkning for brukerne/pasientene i form av økt verdi av tjenesten. I tillegg oppnår samfunnet som helhet nytte av at rettighetene til pasientene ivaretas.

³² Vi legger her til grunn at dette er en type forhold som varsleren ikke nødvendigvis er forpliktet til å melde til Helsetilsynet.

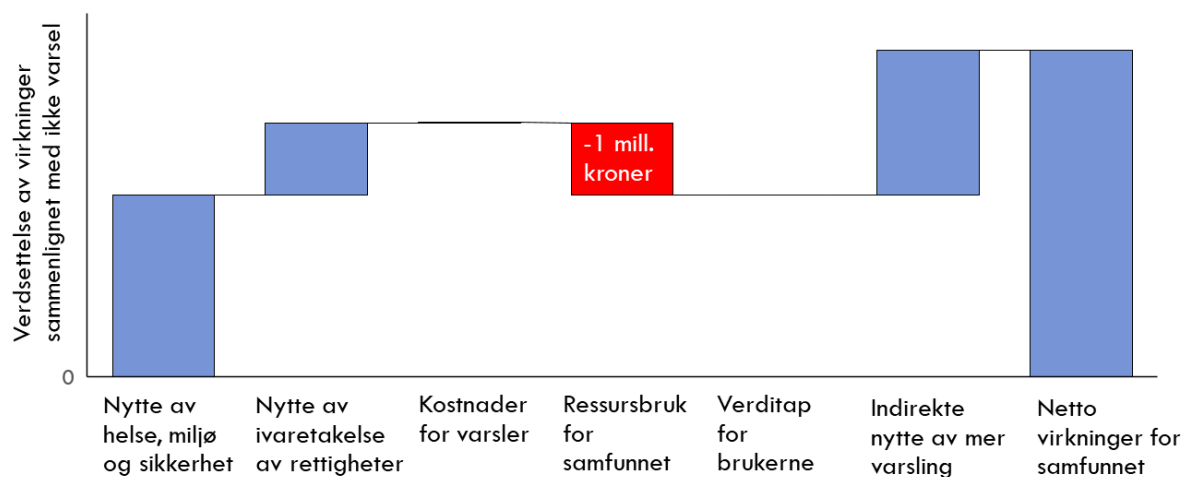
³³ Det er komplisert å beregne de samfunnsøkonomiske virkningene av en endring i ventelistesystemet. Hvis sykehuset uansett operer på full kapasitetsutnyttelse (effektivt), vil en endring i ventelistesystemet kun føre til at

pasienter bytter plass i ventelisten, ikke at flere pasienter behandles. Det vil imidlertid ikke være tilfellet dersom en feil i ventelister ved et sykehus fører til at kapasitetsutnyttelsen og dermed effektiviteten ved andre sykehus er lav.

Ressursbruken forbundet med å rydde opp i ventelistesystemet kostet sykehuset, og dermed samfunnet til sammen, rundt 1 000 timer, fordelt på varsleren, ledelsen, programmerere og andre. Kostnaden av dette estimeres til ca. 1 million kroner.³⁴

Videre bidro anerkjennelsen av varsleren indirekte til å motivere andre medarbeidere til å varsle og dermed til å forhindre andre kritikkverdige forhold, se Figur 3-6.

Figur 3-6: Virkninger av varsel om feil med ventelister tas til følge etter en kort, uformell prosess



Kilde: Oslo Economics. Størrelser på virkninger er ment som en illustrasjon. Samtlige virkninger er ikke prissatt

Beskrivelse av håndtering 2 – varsel om feil med ventelister tas til følge etter en lang, formell prosess

I den andre varianten av dette eksempelet har legen ikke et godt forhold til sine ledere.

Etter å ha oppdaget feil med ventelistene begynner den nyansatte sykehuslegen å se seg lei på det han mener er en håpløs ledelse. Han vurderer å si ifra muntlig til ledelsen, men venter, på grunnlag av tidligere erfaring med at det ikke vil føre noe sted. I stedet sender han en mail til sykehusdirektøren, med kopi til alle legene på sykehuset, hvor han forklarer hvor dårlig og skadelig det nåværende ventelistesystemet er.

Sykehusdirektøren og de andre legene ser på mailen som et personangrep og gjør ingen grep for å undersøke ventelistesystemet. Når det er gått en måned uten at det er skjedd noe, varsler den unge legen Helsetilsynet om forholdene.

Helsetilsynet undersøker saken og kommer til at den unge legen hadde rett i sine mistanker. Sykehuset pålegges å utbedre ventelistesystemet

og å rapportere om ventelistebruken til Helsetilsynet hvert halvår i to år.

Den unge legen, som var midlertidig ansatt, fikk ikke fornyet stillingen, noe han opplevde som en gjengjeldelse av varslingsaktiviteten. Til slutt tok det ett år før varsleren fant en tilsvarende god stilling som den han hadde.

Virkinger av håndtering 2 – varsel om feil med ventelister tas til følge etter en lang, formell prosess

Den lange, omfattende varslingen, gjennom Helsetilsynet, fører først etter 1 år og tre måneder til utbedring av feilene i venteliste-systemet. Varselet antas i dette utfallet å ha spart til sammen fire leveår (ett år mindre enn ved en kort og uformell varslingsprosess).

Selve utbedringen av ventelistesystemet kostet sykehuset og dermed samfunnet det samme som i den korte, uformelle prosessen, rundt 1 million kroner. I tillegg måtte sykehuset bruke tilsvarende ressurser (1 million kroner), i form av arbeidstid på å håndtere den formelle varslingsprosessen og den påkrevde rapporteringen til Helsetilsynet.

³⁴ Antar 1000 kroner i arbeidskraftkostnader på sykehus fra ledelse, lege og IT-ressurser i gjennomsnitt.

Vi legger til grunn at Helsetilsynet opplevde kostnader i et tilsvarende omfang (1 millioner kroner).

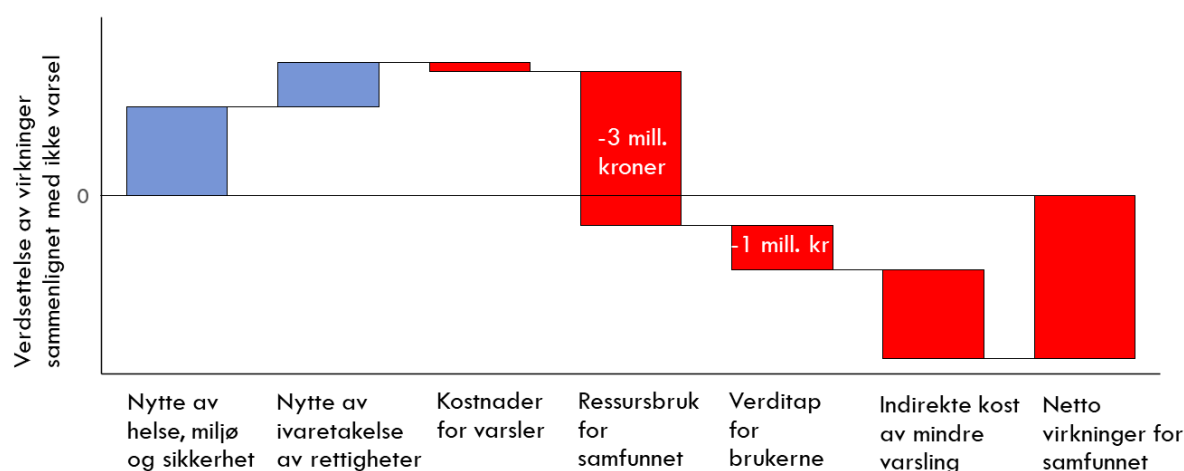
Videre opplevde flere i ledelsen at uroen rundt varslingsaken tok mye fokus. Vi legger til grunn at produktiviteten til 5 personer i ledelsen i fagmiljøet ble redusert med ca. 10 prosent i ett år. Det samlede verditapet av dette er estimert til ca. 1 000 000 kroner. Denne kostnaden går utover brukerne i form av dårligere tjenestetilbud.

Vi vil i dette tilfelle legge til grunn at varselet var en avgjørende grunn til at varsleren ikke fikk fornyet kontrakten. Vi regner videre med at sykehuset fant en annen lege som var like kvalifisert uten at det kostet dem noe. Varsleren brukte imidlertid et år på å finne en tilsvarende

jobb. Med en antatt bruttolønn på 611 000 kroner, nettolønn på 456 000³⁵ kroner og 307 000 i dagpenger per person kan en hevde at dette varselet påførte legen til sammen 1 49 000 kroner i tapte inntekter, samt psykiske kostnader av å føle seg presset ut for en handling han mente var helt riktig. Samtidig påførte varselet samfunnet som helhet utgifter på 307 000 kroner i dagpenger, og 155 000 kroner i tapte skatteinntekter, til sammen 462 000 kroner.³⁶

Til slutt gjorde saken at den unge legen lovet seg selv aldri å varsle igjen. Han advarte venner mot å varsle og det ble kjent på sykehuset at den kranglete legen ikke fikk fornyet avtalen. Dermed kan håndteringen av dette varselet ha ført til færre varsler i fremtiden og dermed flere kritikkverdige forhold, se Figur 3-7.

Figur 3-7: Virkninger av varsel om feil med ventelister tas til følge etter en lang, formell prosess



Kilde: Oslo Economics. Størrelser på virkninger er ment som en illustrasjon. Samtlige virkninger er ikke prissatt

3.5 Eksempel: Påstått juks med karaktersetting i skolen

Påstått kritikkverdig forhold

Administrasjonen i en kommune får et varsel via kommunens varslingskanal fra to lærere ved en ungdomsskole som hevder at rektoren har presset andre lærere til å gi bedre karakterer til barn av rektorens venner.

Administrasjonen, inkludert rådmannen, er i tvil om hvordan de skal håndtere saken, som omhandler en vel ansett rektor på 50 år. De fleste i ledergruppen mener, på bakgrunn av intervjuet med varslerne, at det trolig ikke er noe hold i påstandene. Rådmannen ønsker en kort granskning, gjennomført av interne, mens juridisk ansvarlig mener at det er for uforsiktig og at den negative publisiteten som kan følge av å ha

³⁵ Vi legger for enkelhets skyld til grunn gjennomsnittslønn for alle ansatte i Norge i verdsettelsen av virkningene i alle eksemplene. Lønnen for nyansatte leger er i virkeligheten høyere enn for alle arbeidstakere i gjennomsnitt.

³⁶ Se Tabell 2-1.

avfeid en varslar, som senere skulle vise seg å ha rett, vil kunne koste dem jobben.

I dette eksempelet legger vi til grunn at det ikke var et faktisk kritikkverdig forhold, og dermed heller ingen skade som ville skjedd om det ikke ble varslet. Det er uvisst om varselet skyldtes en misforståelse eller om det var en del av en bevisst maktkamp fra varslernes side.

Beskrivelse av håndtering 1 – varsel om påstått juks med karaktersetting granskes av interne

I den første håndteringen av eksemplet mener rådmannen at det er feil å gjennomføre en omfattende ekstern granskning av et varsel som trolig er ubegrunnet. Rådmannen utpeker i stedet en intern ressurs i administrasjonen som skal gjennomføre intervjuer med rektoren og tre velansatte lærere ved skolen. Granskningen holdes hemmelig, og de fire intervjuobjektene forteller ikke om mistanken til andre ved skolen. På grunnlag av funnene fra de fire intervjuene beslutter administrasjonen i kommunen at det er usannsynlig at karakterjukset har forekommet og saken avsluttes.

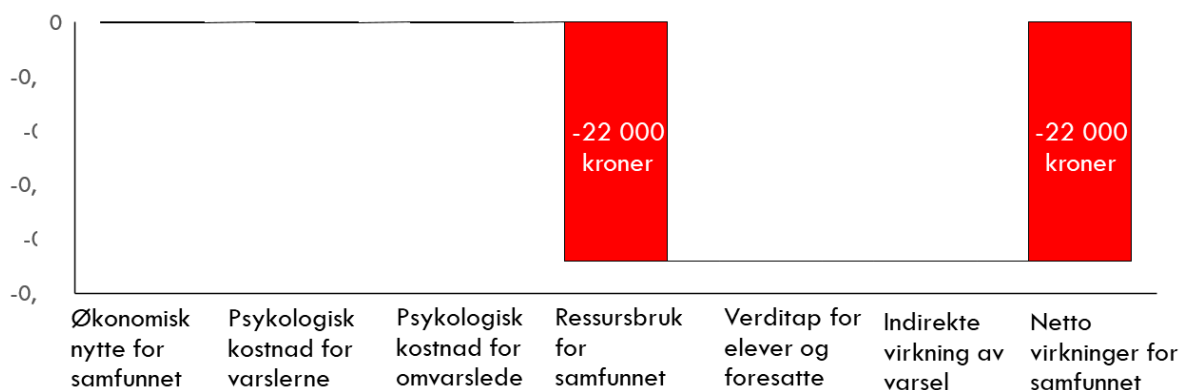
Virkninger av håndtering 1 – varsel om påstått juks med karaktersetting granskes av interne

Den interne granskningen koster kun tiden det tok å behandle saken i kommuneadministrasjonen, tiden til å gjennomføre fire intervjuer og fremlegge resultatet. Til sammen regner vi at det gikk med 50 arbeidstimer fordelt på alle involverte. Med en antatt timekostnad på 440 kroner (se Tabell 2-1) blir samlet kostnad 22 000 kroner.

Varselet viste seg å være feil og granskningen fikk derfor ingen direkte nytte, sammenlignet med et alternativ uten varsel. Den lille kostnaden av den interne granskningen belastes samfunnet som helhet ved at mindre tid kunne brukes på andre saker i kommunen, sammenlignet med situasjonen der det ikke hadde vært noe varsel.

Varslerne var ikke fornøyd med funnene, men aksepterte resultatet. Ettersom granskningen og varselet ble holdt hemmelig, førte saken hverken til mer eller mindre varsling og dermed ikke til forebyggingen av andre kritikkverdige forhold. I sum medførte varselet kun en kostnad på ca. 22 000 kroner til den interne granskningen. Se oppsummering av virkninger i Figur 3-8.

Figur 3-8: Virkninger av varsel om påstått juks med karaktersetting granskes av interne



Kilde: Oslo Economics. Størrelser på virkninger er ment som en illustrasjon.

Beskrivelse av håndtering 2 – varsel om påstått juks med karaktersetting granskes av eksterne

I den andre varianten av dette eksempelet velger rådmannen det tryggeste alternativet for ham og kommuneledelsen, nemlig å få gjennomført en ekstern granskning.

Den eksterne granskningen velges for å fjerne enhver tvil om at administrasjonen kan ha vært

delaktig i eventuelle ulovligheter eller at kommunen ikke tar varsling på alvor.

Administrasjonen bestiller en granskning fra et konsultantselskap. På grunn av uklare funn blir granskningen større enn ventet og tar et helt år å gjennomføre. I løpet av perioden får de fleste lærere ved skolen, samt foresatte høre om mistanken og granskningen. Rapporten

konkluderer til slutt med at det ikke hadde skjedd noen kritikkverdige forhold.

Virkninger av håndtering 2 – varsel om påstått juks med karaktersetting granskes av eksterne

Heller ikke den eksterne granskningen ga direkte nytte, ettersom det viste seg ikke å være noen kritikkverdige forhold å rette opp i.

Den uavhengige granskningsrapporten kostet omtrent én million kroner å ferdigstille. I tillegg må en beregne inn den aktive tiden brukt til granskningen av sentraladministrasjonen i kommunen (til sammen et årsverk eller ca. 800 000 kroner). Den samlede kostnaden på 1,8 millioner kroner belastet kommunen og dermed samfunnet.

Den omfattende granskningen medførte også ressursbruk i form av tapt arbeidstid for administrasjonen og lærere ved skolen. Rektor og ledelsen ved skolen brukte til sammen rundt et årsverk eller 800 000 kroner, på prosessen - tid som ellers ville vært brukt på å utvikle en god skole for elevene. I forbindelse med granskningen ble samtlige lærere intervjuet om de hadde opplevd lignende forhold som det ble varslet om. Selve intervjuene tok kort tid, men gjorde at alle lærere, og dermed en betydelig andel av de foresatte, ble oppmerksom på varslingsaken. Vi legger til grunn at det forstyrrelsesmomentet bidro til å senke lærernes produktivitet med rundt fem prosent det året. Med femti lærere med en forenklet beregnet årsverk-kostnad på 800 000

kroner tilsvarer den kostnaden 2 millioner kroner. Verdien av administrasjonens og lærernes tapte arbeidstid (2,8 millioner kroner) er verditap for brukerne (elever og foresatte), som får dårligere undervisning.

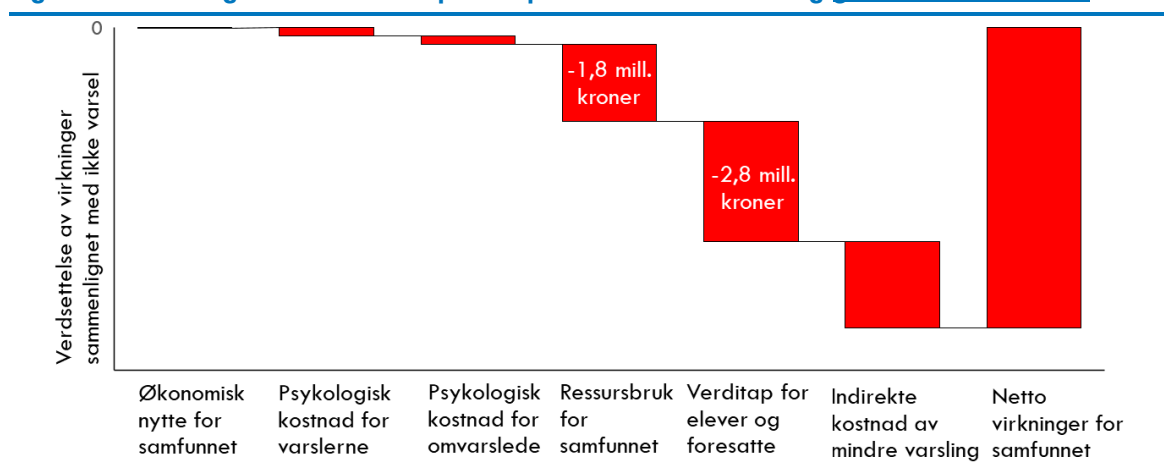
Varslerne ble i jobben, men ble enda mer misfornøyd enn de var før de varslet, etter at mange kolleger, som forstod at de stod bak, uttrykte misnøye med det mange så på som et ledd i en uredelig maktkamp.

Rektoren det varsles om satt i stillingen under hele granskningen og beholdt jobben. Varslet, som han hele tiden hevdet var ubegrunnet, ble imidlertid en stor psykisk belastning, både under og etter saken.

Den store og kostbare granskningsprosessen opplevdes av de fleste til å bidra til færre varsler over hodet på skoleledelsen. Varsling fikk et dårlig rykte som en måte å videreutvikle skolen på og kommuneledelsen angret på beslutningen om å igangsette en ekstern varslings, med alle kostnadene og støyet det medførte. Det er sannsynlig at prosessen førte til at varslerne og andre lærere ble mindre tilbøyelige til å varsle.

I sum medførte det som viste seg å være et feil varsel og en unødvendig ekstern granskning til negativ netto virkninger for samfunnet (total prissatt kostnad på 4,6 millioner kroner), sammenlignet med situasjonen der varslerne hadde latt vær å si ifra, se Figur 3-9.

Figur 3-9: Virkninger av varsel om påstått juks med karaktersetting granskes av eksterne



Kilde: Oslo Economics. Størrelser på virkninger er ment som en illustrasjon. Samtlige virkninger er ikke prissatt

3.6 Kriterier for at et varsel skal gi mest mulig nytte og lavest mulig kostnad

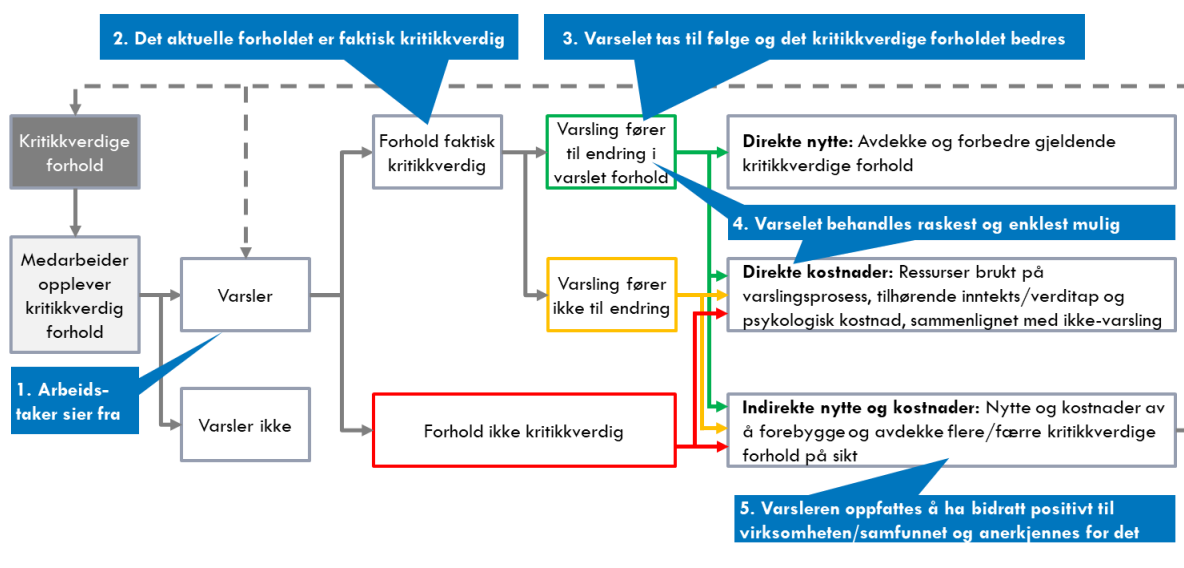
På grunnlag av analysen av virkninger har vi identifisert at følgende kriterier må oppfylles for at et varsel skal gi mest mulig nytte og lavest mulig kostnader for samfunnet som helhet:

1. Arbeidstaker varsler – sier ifra om det kritikkverdige forholdet
2. Det aktuelle forholdet er faktisk kritikkverdig

3. Varselet tas til følge og det kritikkverdige forholdet bedres
4. Varselet behandles på lavest mulig nivå (kan påvirke både sannsynligheten for at det tas til følge og prosesskostnader)
5. Varsleren oppfattes å ha bidratt positivt til virksomheten/samfunnet og anerkjennes for det, slik at andre motiveres til varsling og andre kritikkverdige forhold avdekkes og forhindres

Kriteriene for at et varsel skal gi mest mulig nytte og lavest mulig kostnader kan også sees i sammenheng med hvordan varsling gir virkninger, se Figur 3-10.

Figur 3-10: Kriterier for at et varsel skal gi mest mulig nytte og lavest mulig kostnader for samfunnet



Kilde: Oslo Economics

4. Omfanget av kritikkverdige forhold og varsling

Omfanget av kritikkverdige forhold og varsler er usikkert. På grunnlag av svar på en spørreundersøkelse gjennomført av Fafo i 2016 (Trygstad & Ødegård) har vi laget et grovt estimat på at det i Norge varsles om mellom 50 000 og 160 000 opplevde kritikkverdige forhold årlig. Av disse varslene anslår vi at om lag 18 000 til 60 000 blir tatt til følge. At ikke flere varsler tas til følge kan blant annet skyldes at det ikke er i arbeidsgivers interesse å rette opp alle forholdene, samt at en del av forholdene det varsles om ikke faktisk er kritikkverdige.

Vi kjenner ikke til hvor mange varslingsaker som dreier seg om faktisk kritikkverdige forhold. Feilvarsling er trolig mer utbredt i saker der det er uklart om forholdet er kritikkverdig, for eksempel varsler om destruktiv ledelse, enn i saker om klare lovbrudd, for eksempel varsler om korrupsjon.

Omfang av opplevde kritikkverdige forhold

I dette kapitlet vil vi estimere det samlede omfanget av kritikkverdige forhold og varsling i Norge. Formålet er ikke å nøyaktig anslå antall kritikkverdige forhold og varsler, men å illustrere omfanget av problemet (de kritikkverdige forholdene) og varsling i Norge.

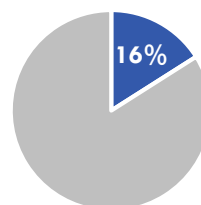
Vi har kvantifisert antall varsler og kritikkverdige forhold ved hjelp av svar på en spørreundersøkelse gjennomført av Fafo (Trygstad & Ødegård, 2016). I undersøkelsen ble arbeidstakere spurt:

«Har du (...) vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen din som burde vært stoppet? Med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis»

På dette spørsmålet svarte 16 prosent av respondentene bekreftende på at de hadde

opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen i løpet av det siste året.

Figur 4-1: Andel arbeidstakere som har opplevd kritikkverdige forhold



Kilde: (Trygstad & Ødegård, 2016)

I Norge er det omtrent 2 660 000 sysselsatte i andre kvartal 2017 (SSB, 2017). Med en antakelse om at undersøkelsen er representativ for alle arbeidstakere i Norge kan vi estimere at ca. $16\% \cdot 2\,660\,000 = 425\,000$ arbeidstakere opplevde kritikkverdige forhold i 2016.

For å estimere hvor mange ulike kritikkverdige forhold som oppleves må vi gjøre antakelser om hvor mange forhold arbeidstakerne hadde opplevd i gjennomsnitt, samt hvor mange arbeidstakere som har opplevd de samme forholdene.

På grunnlag av at 84 prosent av de spurte arbeidstakerne ikke hadde opplevd kritikkverdige forhold, legger vi til grunn at de fleste av arbeidstakerne som hadde opplevd kritikkverdig forhold kun opplevde ett forhold. Samtidig er det høyst sannsynlig at noen har opplevd flere. På grunnlag av dette antar vi at arbeidstakerne som har opplevd kritikkverdige forhold, i gjennomsnitt har opplevd 1 til 1,5 kritikkverdige forhold.

Neste spørsmål er hvor mange arbeidstakere som har opplevd samme type kritikkverdige forhold. For eksempel kan fire arbeidstakere, som alle har hatt samme destruktive leder, i undersøkelsen ha oppgitt at de har opplevd et kritikkverdig forhold på arbeidsplassen. Vi må ta hensyn til dette, slik at vi kun teller ett kritikkverdig forhold på denne arbeidsplassen og ikke fire. Vi vet ikke hvor mange av de spurte arbeidstakerne som rapporterte om de samme kritikkverdige

forholdene. Som en ren antakelse legger vi til grunn at hvert av de ulike kritikkverdige forholdene er blitt opplevd av 2 til 4 arbeidstakere.

Med disse forenklete antakelsene kan vi estimere at norske arbeidstakere årlig opplever mellom 100 000³⁷ og 320 000³⁸ ulike kritikkverdige forhold. Dette er et høyst usikkert estimat, men sier noe om størrelsesordenen til problemet med kritikkverdige forhold i arbeidslivet.

Omfang av ulike, faktisk kritikkverdige forhold

Disse kritikkverdige forholdene kan igjen deles inn i forhold som faktisk er kritikkverdige og forhold som bare ble opplevd som kritikkverdige av arbeidstakere, men som ikke faktisk er det. Av 100 000 til 320 000 opplevde kritikkverdige forhold, vil noen nødvendigvis ikke være kritikkverdige, enten fordi noen har misforstått sakens natur, hva som kvalifiserer til kritikkverdige forhold i lovens forstand eller fordi noen med hensikt misbruker varslingsvernet for å unngå oppsigelse. For eksempel avviste domstolen i den såkalte Sandviken Sykehus-saken at fem av de seks varslede forholdene var kritikkverdige (Wik & Sortland, 2013). Vi kjenner ikke til hvor mange varslingssaker som dreier seg om forhold som viser seg ikke å være kritikkverdige. Feilvarsling er trolig mer utbredt i saker der det er uklart om forholdet er kritikkverdige, for eksempel varsler om destruktiv ledelse, enn i saker om klare lovbrudd, for eksempel varsler om korrupsjon. Som en ren antakelse vil vi, for å illustrere at et opplevd kritikkverdige forhold kan ha flere sider, anta at ti til femti prosent av de opplevde kritikkverdige forholdene viser seg ikke faktisk å være kritikkverdige (10 000 til 160 000 varsler).

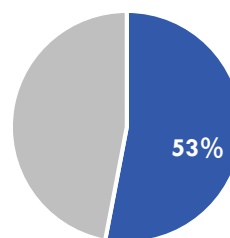
Omfang av varsling

53 prosent av de som opplevde kritikkverdige forhold valgte å varsle om det (Trygstad & Ødegård, 2016).

³⁷ 425 000 har opplevd forhold*1,0 forhold per person/4 personer har i gjennomsnitt opplevd samme forhold = 106 000 ~ ca. 100 000.

³⁸ 425 000 har opplevd forhold*1,5 forhold per person/2 personer har i gjennomsnitt opplevd samme forhold = 318 000 ~ 320 000.

Figur 4-2: Andel arbeidstakere som har opplevd kritikkverdige forhold som varslet om det



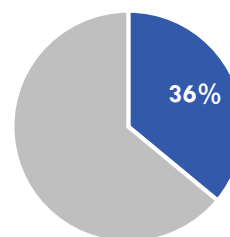
Kilde: (Trygstad & Ødegård, 2016)

Med 100 000 til 320 000 opplevde kritikkverdige forhold anslår vi at det årlig varsles om ca. 50 000 til 160 000 kritikkverdige forhold. Av disse varslene antar vi at 50 til 90 prosent dreide seg om faktisk kritikkverdige forhold, det vil si at det var mellom 25 000 og 140 000 velbegrunnede varsler.

Omfang av kritikkverdige forhold som forbedres

Av varslene i Fafo-undersøkelsen oppga 36 prosent at varselet førte til en forbedring i forholdet³⁹.

Figur 4-3: Andel varsler som ble tatt til følge og førte til en forbedring i det kritikkverdige forholdet



Kilde: (Trygstad & Ødegård, 2016)

Med 50 000 til 160 000 varsler⁴⁰ anslår vi at ca. 18 000 til 60 000 varsler ble tatt til følge og førte til forbedringer⁴¹

³⁹ Viss forbedring: 16%, klar forbedring: 12%, kritikkverdige forhold opphørte: 9% (Trygstad & Ødegård, 2016).

⁴⁰ Om både faktisk og ikke-kritikkverdige forhold

⁴¹ Vi antar at forbedringer kun skjedde for de prosent av varslene som dreide seg om faktisk kritikkverdige forhold.

Omfang av misbruk av varslervernet

Siste spørsmål er hvor mange av varslene om forhold som viser seg ikke å være kritikkverdige det er som skyldes misforståelser (av sakenes natur eller hva som er kritikkverdig i lovens forstand), og hvor mange som skyldes misbruk av varslervernet.

Formålet med misbruk kan være å få gjennomslag for en faglig påstand, svekke en person i virksomheten for egen fordel, oppnå bedre betingelser eller unngå nedbemanning/ oppsigelse. Vi har ikke informasjon om hvor ofte misbruk forekommer, men vet, på bakgrunn av statistikk om oppsigelsessaker at misbruk i denne sammenheng er et begrenset problem i dag.

Misbruk av varslervernet i oppsigelsessaker forekommer i tilfeller der medarbeidere blir sagt opp i en nedbemanning og i den prosessen hevder at oppsigelsen er en gjengjeldelse for angivelig varsling. Årlig har det vært om lag 500 rettsaker om usaklig oppsigelse i Norge.⁴² Vi vet ikke hvor mange av disse ansatte som hevder at oppsigelsen er en gjengjeldelse for varsling eller hvor mange som bevisst eller ubevisst misbruker dette vernet, men legger til grunn at det vil være et mindretall. I praksis er det vanskelig å skille mellom uriktige varsler som skyldes misforståelser og uriktige varsler som skyldes misbruk. I noen

tilfeller kan en egeninteresse fra varslers side være utslagsgivende for at denne sier ifra om et opplevd kritikkverdig forhold.

Oppsummering – omfang av kritikkverdige forhold og varsling

På grunnlag av dette har vi gjort et grovt estimat på at norske arbeidstakere årlig opplever 100 000 til 320 000 kritikkverdige forhold.

Vi vet ikke hvor mange av disse forholdene som faktisk er kritikkverdige, men antar at 10 til 50 prosent, eller 10 000 til 160 000 ikke er det. Grunnen til at disse oppfattes som kritikkverdige kan blant annet være en misforståelse av sakens natur og hva som er kritikkverdig i lovens forstand.

Vi anslår at det varsles om 50 000 til 160 000 saker årlig, hvorav mellom 25 000 og 140 000 er velbegrunnede. Mellom 18 000 til 60 000 velbegrunnede varsler fører til forbedring i de kritikkverdige forholdene.

Figur 4-4 illustrerer også hovedutfordringene for varsling slik det fungerer i dag, og potensialet som ligger i å legge bedre til rette for varsling, nemlig de 25 000 til 140 000 faktisk kritikkverdige forholdene det ikke blir varslet om⁴³ og de 7 000 til 80 000 varslene om faktisk kritikkverdige forhold som ikke tas til følge.

Figur 4-4: Omfanget av varsling – grovt estimat på antall kritikkverdige forhold og varsler per år



Kilde: Oslo Economics, (Trygstad & Ødegård, 2016)

⁴² <https://www.domstol.no/no/Nyhetsarkiv/2009/Krisen-gir-flere-arbeidsrettsaker/>

⁴³ Kun halvparten (53 prosent) av de som opplever et kritikkverdig forhold sier ifra (Trygstad & Ødegård, 2016).

5. Virkninger av varsling for samfunnet som helhet

Takket være varsling har vi bedre arbeidsmiljø, bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, bedre kunde/brukerbehandling og en mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter enn vi ville hatt uten varsling. I tillegg til direkte å avdekke og forbedre kritikkverdige forhold gir varsling indirekte nytte ved å forebygge andre kritikkverdige forhold.

Introduksjon

I de foregående kapitlene har vi definert hva et varsel er, beskrevet virkningene av varsling i eksempler på varslingssaker og tallfestet antall varsler. Spørsmålet er så: hva er de samlede virkningene av alle varslingssakene for samfunnet som helhet?

Vi vil forsøke å besvare spørsmålet i dette kapitlet. I kapittel 5.1 vil vi beskrive den direkte nytten av varsling, det vil si nytten av å forbedre flere tusen kritikkverdige forhold årlig. I kapittel 5.2 vil vi beskrive den indirekte nytten av varsling, det vil si nytten av kritikkverdige forhold som forhindres fordi varsling øker sannsynligheten for at andre kritikkverdige forhold avdekkes. I kapittel 5.3 vil vi beskrive kostnaden av varsling for samfunnet som helhet. Deretter, i kapittel 5.4, vil vi beskrive effektiviteten av varsling. Effektiviteten betegner hvor stor måloppnåelsen er sammenlignet med ressursbruken (kostnadene). Her vil det være relevant å sammenligne effektiviteten til varsling sammenlignet med andre kontrollmekanismer som internrevisjon, tilsyn og politi, se Figur 5-1.

Figur 5-1: Virkninger av varsling for samfunnet som helhet



Kilde: Oslo Economics

5.1 Direkte nytte av varsling for samfunnet som helhet

Den direkte nytten av varsling oppstår av å forbedre flere tusen kritikkverdige forhold årlig. På grunnlag av svarene på en spørreundersøkelse om varsling i arbeidslivet i Norge i 2016 (Trygstad & Ødegård) kan vi estimere at de kritikkverdige forholdene som ble forbedret fordelte seg på følgende hovedgrupper:

- Psykososiale arbeidsmiljøforhold
- Systemsvikt
- Bruker-kunderelaterte forhold

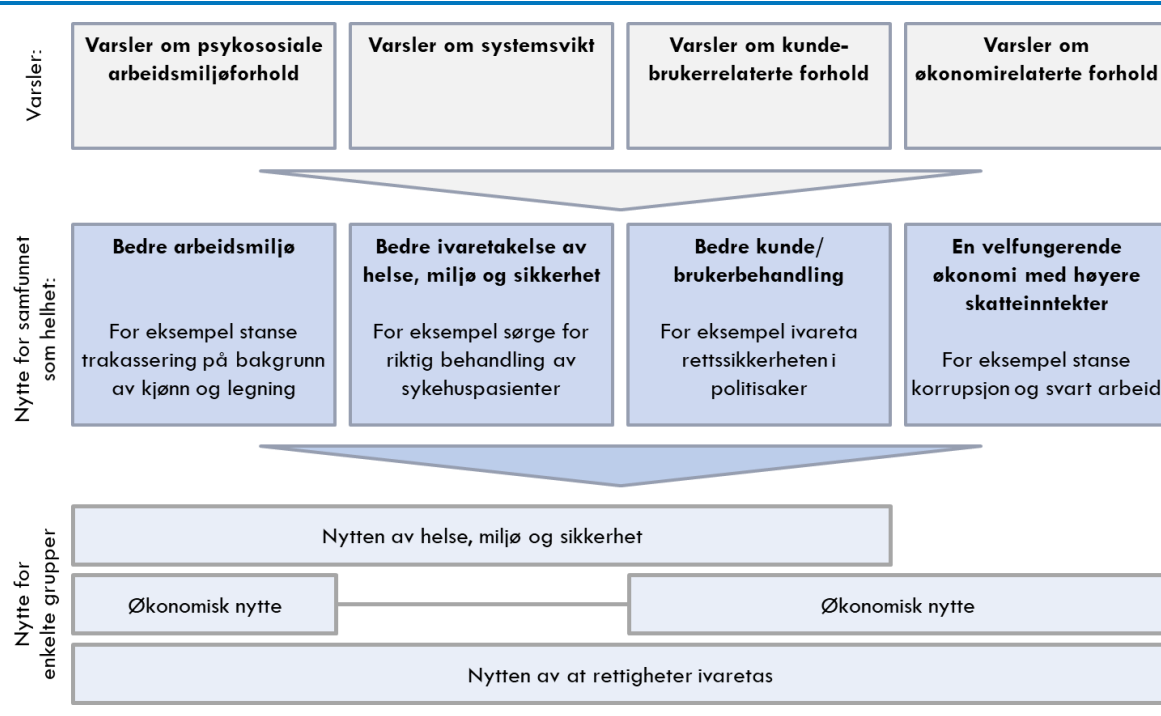
- Økonomirelaterte forhold

Å avdekke og forbedre disse kritikkverdige forholdene kan overordnet sies å bidra til blant annet:

- Bedre arbeidsmiljø
- Bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet
- Bedre kunde/brukerbehandling
- En mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter

Dette gir igjen nytte til ulike grupper i form av økonomisk nytte, nytte av helse, miljø og sikkerhet og nytte av at rettigheter ivaretas, se Figur 5-2.

Figur 5-2: Hvordan varsling gir direkte nytte for samfunnet som helhet



Kilde: Oslo Economics

I Fafo-undersøkelsen fra 2016 (Trygstad & Ødegård) oppga de spurte arbeidstakerne hvilke typer kritikkverdige forhold de hadde opplevd, inndelt i de fire kategoriene

psykososiale arbeidsmiljøforhold, systemsvikt, bruker-kunderelaterte forhold og økonomirelaterte forhold, se Tabell 5-1.

Tabell 5-1: Fordeling av opplevde kritikkverdige forhold av norske arbeidstakere

Psykososiale arbeidsmiljøforhold	32%
Destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	27%
Trakkassering på bakgrunn av etnisitet/livssyn/kjønn/legning	5%
Systemsvikt	30%
Brudd på etiske retningslinjer	12%
Forhold som kan medføre fare for liv og helse	11%
Bruk av rusmidler på jobb	5%
Bruk av ulovlige kjemikalier/ utslipp av miljøgifter	2%
Bruker-kunderelaterte forhold	23%
Manglende vilje til å rette opp alvorlige feil	9%
Brudd på lovpålagt taushetsplikt	6%
Behandling av kunder/brukere som strider mot gjeldende lovverk	5%
Vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere	3%
Økonomirelaterte forhold	11%
Underslag, tyveri og/eller økonomiske misligheter	5%
Sosial dumping (uakseptable lønns- og arbeidsvilkår)	5%
Svart arbeid/ skatteunndragelse	1%
Korrupsjon	1%
Andre forhold	3%
Alle kritikkverdige forhold	100%

Kilde: (Trygstad & Ødegård, 2016)

Hvis vi legger disse tallene og våre anslag på omfanget av kritikkverdige forhold til grunn, kan vi estimere at ca. 32 prosent av de 18 000 til 60 000 varslene som tas til følge årlig, hovedsakelig bidrar til et bedre arbeidsmiljø (6 000 til 19 000 varsler). Rundt 30 prosent av varslene (5 000 til 18 000 varsler) bidrar hovedsakelig til å ivareta helse, miljø og sikkerhet. Rundt 23 prosent av varslene (4 000 til 14 000 varsler) bidrar hovedsakelig til bedre kunde/brukerbehandling og rundt 11 prosent av

varslene (2 000 til 7 000 varsler) bidrar hovedsakelig til en mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter. Dette er usikre estimer, som blant annet baserer seg på antakelsene vi har beskrevet i kapittel 4, men illustrerer den direkte nytten av varsling i Norge.

På grunnlag av denne informasjonen har vi laget en bredere oversikt av den direkte nytten av varsling for samfunnet som helhet, se Figur 5-3.

Figur 5-3: Direkte nytte av varsling for samfunnet som helhet

Bedre arbeidsmiljø 6 000 til 19 000 forbedrede forhold	Bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet 5 000 til 18 000 forbedrede forhold	Bedre kunde/ brukerbehandling 4 000 til 14 000 forbedrede forhold	En velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter 2 000 til 7 000 forbedrede forhold
Bidra til å stanse destruktiv ledelse som er ødeleggende for arbeidsmiljøet	Bidra til at etiske retningslinjer følges	Rette opp alvorlige feil <i>(gir også nytte i form av bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet)</i>	Avdekke og stanse underslag, tyveri og økonomiske misligheter
	Utbedre forhold som kan medføre fare for liv og helse	Sørge for at lovpålagt taushetsplikt følges	Stanse social dumping/ uakseptable lønns- og arbeidsvilkår
Bidra til å stanse trakassering på bakgrunn av etnisitet/livssyn/kjønn/legning	Stanse bruk av rusmidler på jobb	Forbedre behandling av kunder/brukere som strider med gjeldende lovverk	Stanse svart arbeid/skatttpb.
	Stanse ulovlige kjemikalier/ utslipp	Stanse vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere	Stanse korrupsjon

Andre typer forhold

Kilde: Oslo Economics, (Trygstad & Ødegård, 2016)

På grunnlag av dette kan vi si at varsling potensielt kan gi et bedre arbeidsmiljø ved å bidra til å stanse destruktiv ledelse og trakassering.⁴⁴ Videre kan varsling sørge for bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet ved å bidra til at etiske retningslinjer følges, forhold som kan medføre fare for liv og helse utbedres, stanse bruk av rusmidler, samt utslipp/bruk av ulovlige kjemikalier. Varsling kan også bidra til bedre kunde/brukerbehandling

ved å rette opp alvorlige feil, avdekke brudd på lovpålagt taushetsplikt og behandlinger som strider mot gjeldende lovverk, samt stanse vold eller urettmessig maktmisbruk mot kunder/brukere. Til slutt bidrar varsling direkte til en mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter ved å avdekke og stanse underslag, tyveri og økonomiske misligheter, sosial dumping, svart arbeid/skattesvind og korrupsjon.

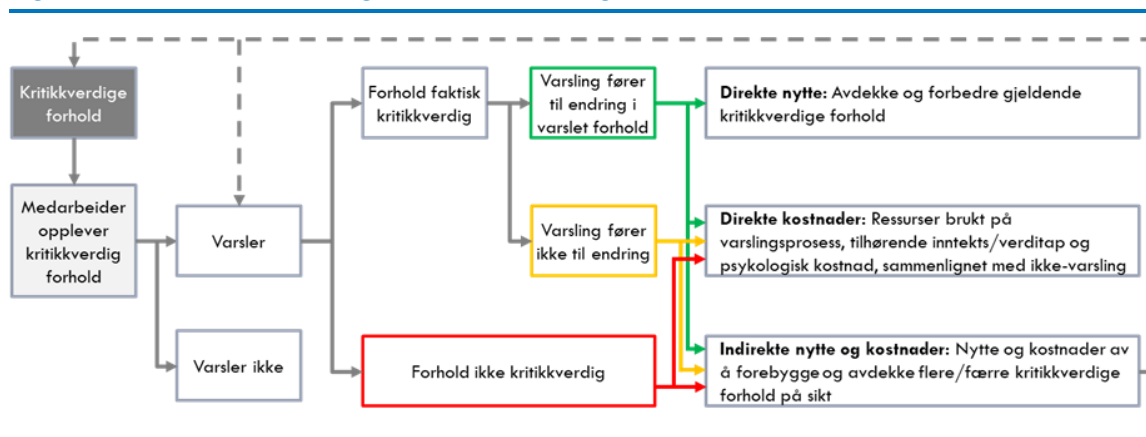
⁴⁴ Vi har organisert hver type varsel til en hovedkategori av virkninger. For eksempel har vi koblet varsler om destruktiv ledelse til nytte i form av bedre arbeidsmiljø. Vi vil imidlertid presisere at et varsel kan gi mer enn én virkning

for samfunnet. For eksempel kan det å stanse destruktiv ledelse også bidra til en mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter, med bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, samt bedre kunde/brukerbehandling.

5.2 Indirekte nytte av varsling for samfunnet som helhet

Varsling gir både direkte virkninger, ved å avdekke og forbedre forholdene det varsles om, og indirekte virkninger, ved å bidra til at det varsles om flere/færre kritikkverdige forhold, se stiplet linje i Figur 5-4.

Figur 5-4: Hvordan et varsel gir indirekte virkninger



Kilde: Oslo Economics

Som vi har beskrevet i kapittel 2 (Hva er et varsel og hvordan gir det virkninger?) og kapittel 3 (Virkninger i eksempler på varslingssaker), er det i stor grad håndteringen av varslingssaken som avgjør om den indirekte virkningen av et varsel blir positiv eller negativ. Et riktig varsel som håndteres godt vil ha større sannsynlighet for å bidra til mer varsling og færre kritikkverdige forhold enn et varsel som ikke fører frem, der varsleren mister jobben og andre arbeidstakere får grunn til å tro at noe tilsvarende vil skje med dem dersom de varslere.

I dette kapitlet vil vi beskrive den indirekte nytten som oppstår som følge av at varslene håndteres på en god måte, og som dermed fører til mer varsling og færre kritikkverdige forhold.⁴⁵

Forklaring av hvordan varsling gir indirekte nytte

Den indirekte nytten, eller forebyggingsvirkningen, oppstår ved at godt håndterte varsler gjør medarbeidere trygge på at de kan si ifra om kritikkverdige forhold, noe som øker sannsynligheten for at det varsles. Personer som

er ansvarlige for kritikkverdige forhold vil ta hensyn til den økte sannsynligheten for at lov- og regelbrudd blir oppdaget. Økt sannsynlighet for å bli varslet om (oppdaget) gjør det mindre attraktivt å igangsette og opprettholde kritikkverdige forhold. Resultatet er at færre kritikkverdige forhold oppstår og vedvarer.

Forhindring av kritikkverdige forhold gir den samme nytten som å avdekke og forbedre kritikkverdige forhold (bedre arbeidsmiljø, bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, bedre kunde/brukerbehandling og en mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter)⁴⁶, men ingen av prosesskostnadene. Den indirekte nytten av varsling, å forebygge kritikkverdige forhold, er derfor fra et samfunnsøkonomisk perspektiv svært lønnsom.

Forskningsfunn om den indirekte nytten av varsling

I forskningslitteraturen som omhandler varsling er forebygging et viktig tema. Det foreligger både teoretiske, empiriske og eksperimentelle studier om hvordan varsling gir indirekte nytte.

⁴⁵ Sammenlignet med et samfunn uten varsling vil varsling i sum gi en positiv indirekte nytte (forebyggingsvirkning). Grunnen er at et dårlig håndtert varsel i verste fall kan føre til at andre velger ikke å varsle, tilsvarende situasjonen i et samfunn uten varsling. Alle varslene som fører til økt varsling

bidrar dermed til å gi en samlet positiv indirekte virkning av varsling. For samfunnet som helhet vil den indirekte virkningen i sum være null eller positiv.

⁴⁶ Se Figur 5-3.

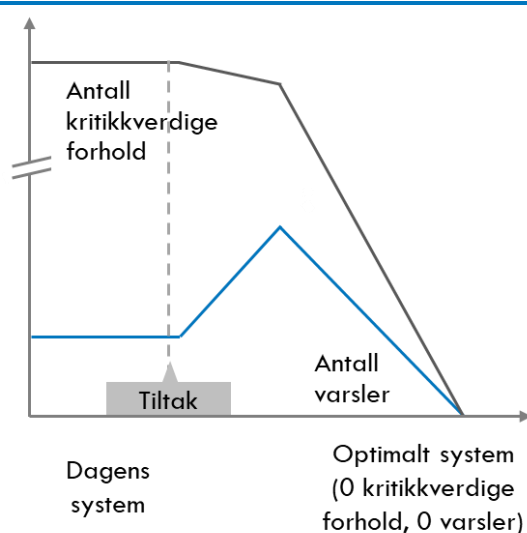
Oppsummert viser forskningen at varsling gir forebyggende virkninger, men at det krever at varslingsvernet er riktig utformet, samt at varsleren kompenseres for sine kostnader.

Teoretiske studier om indirekte nytte

Fra et teoretisk perspektiv er det klart at varsling har en forebyggende virkning, på samme måte som andre kontrollmekanismer som politi og internrevisjon.

Teorien sier at hvis et tiltak øker incentiver for varsling vil vi først observere en økning i varslede forhold. Over tid vil de som er involvert i kritikkverdige forhold endre sin atferd, og redusere den kritikkverdige aktiviteten fordi sannsynligheten for å bli oppdaget øker. Det betyr at antall kritikkverdige forhold, og etter hvert også antall varsler, går ned. I et optimalt utformet system fører den høye sannsynligheten for å bli varslet om til at samtlige kritikkverdige forhold forhindres og at det aldri varsles (Felli & Hortala-Vallve (2016) og Buccirosi et al. (2017), se Figur 5-5.

Figur 5-5: Ideelt varslingssystem (fullstendig forebygging av kritikkverdige forhold)



Kilde: Oslo Economics

Empiriske studier om indirekte nytte

Empirisk forskning viser også at varsling har en forebyggingsvirkning, men at denne avhenger av hvordan varslingen skjer. Den mest relevante studien er en nylig publisert artikkel av Wilde

(2017). Artikkelen viser empirisk at arbeidstakers varsling om underslag faktisk fører til en nedgang i feilaktig (bedragerisk) finans- og skatterapportering og at den indirekte virkningen varer i minst to år. Forfatteren forklarer funnene med at varsling har en forebyggende virkning ved å øke sannsynligheten for å bli oppdaget.

Forskningsresultater fra Johannesen og Stolper (2017) tyder på at lekkasjer om kunder med konti i skatteparadis fra en tidligere ansatt i IT-avdelingen i en sveitsisk bank førte til en reduksjon i markedsverdien til banker som var kjent for å tilby skatteparadistjenester. Dette kan forklares med at finansmarkedene forventet en nedgang i den kritikkverdige aktiviteten, og kan tolkes som at varselet har hatt en forebyggende virkning (indirekte nytte).

Det foreligger foreløpig relativt lite forskning om virkningene av varsling i arbeidslivet. Derfor er det relevant å se på resultater fra en lignende problemstilling som det er blitt forsket på i lenger tid, nemlig forskning om kartellsamarbeid⁴⁷, mer presist virkningene av at medlemmer av et kartell anmelder kartellpartnere. Dette er en handling som har likheter med varsling, ettersom det er snakk om noen i en organisasjon som sier ifra om kritikkverdige forhold til noen som kan gjøre noe med det. Tilsvarende som ved varsling i arbeidslivet, er det en risiko for at den som melder ifra om kartellsamarbeid sin handling straffer seg. Det betyr at de må få kompensasjon for dette slik at de får et incentiv til å varsle. I kartellsaker løses dette i både Norge, EU og USA ved at bedriften som melder fra om for eksempel prissamarbeid slipper straff eller får redusert straff for å ha deltatt i samarbeidet («leniency»).

Flere studier har sett på indirekte nytte av «leniency» (straffefritak/-reduksjon), som har eksistert i EU siden 1996. De første studiene fant ingen forebyggings- eller avdekkingsvirkning (Brenner, 2009) i tråd med tidligere oppfatning om at leniency-reformen var lite effektiv (Bloom, 2007). Oindrila De (2010) konkluderer med at reformen bidro til å avsløre eksisterende kartell, men at den ikke hadde noen forebyggende effekt. Zhou (2016) bruker en forbedret metode som matcher de teoretiske forutsetningene bedre, og finner både økt avdekking og forebygging av samme reform. For USA viser Miller (2009) at

⁴⁷ Kartell: konkurranseregulerende (ulovlig) avtale mellom selvstendige foretak, for eksempel prissamarbeid

straffefritak/-reduksjon først fører til en økning i anmeldelser av kartellvirksomhet og deretter til en nedgang, noe som er konsistent med at «varsling»⁴⁸ gir en forebyggende effekt (tilsvarende utviklingen i antall varsler i Figur 5-5).

Ekperimentelle studier om indirekte nytte

Ekperimentell forskning analyserer varslingsmekanismer og virkningene av disse i kontrollerte omgivelser. Utfordringen med ekperimentelle studier er at enkelte eksperimenter fokuserer på veldig spesielle forhold og har en høy grad av abstraksjon. Dette gjør at overføringsverdien til faktiske varslingssaker kan være begrenset. Fordelen med ekperimentelle studier er at det er mulig å teste spesielle mekanismer isolert. Flere ekperimentelle studier om korrupsjon viser at asymmetriske muligheter for varsling (at bare én part i en korrupt transaksjon kan varsle) reduserer mengden korrupsjon (forebyggingsvirkning/indirekte nytte) og fører til en mer effektiv økonomi. Virkningen er størst hvis det ikke er mulig med gjengjeldelsesaksjoner, se Abbink et al, (2014) og Abbink & Wu (2017).

Ekspirimentene om kartellsamarbeid viser at incentiver (straffefritak/-reduksjon) for å «varsle»⁴⁹ gir signifikante positive forebyggings-effekter. Incentiver for å «varsle» gir færre og mindre langvarige kartellsamarbeid. Dette fører igjen til lavere markedspris i eksperimentene (Motta & Polo, 2003), noe som kommer kunder og samfunnet til gode. Det samme funnet, at «varsling» om kartellsamarbeid gir færre og mindre langvarige kartellsamarbeid, bekreftes av andre studier, blant annet Bigoni et al. (2012).

5.3 Kostnader av varsling for samfunnet som helhet

Kostnadsvirkninger, også kjent som ulemper, betegner all bruk av ressurser som følger av en handling (DFØ, 2014).

I kapittel 2 beskrev vi hvordan et varsel kan gi ulike kostnader for ulike grupper. Som et minimum innebærer et varsel kostnader til arbeidstiden/ressursene brukt i varslingsprosessen. Videre kan en varslingsprosess medføre inntektstap for blant annet varsleren og

arbeidsgiveren og en psykisk kostnad for varsleren og den det varsles om.

Kostnadene som følger av et varsel kan deles inn i nettokostnader for samfunnet, det vil si virkninger som medfører økt ressursbruk for samfunnet som helhet, og omfordelingsvirkninger, hvor økte kostnader for en aktør tilsvarer av økte inntekter for en annen aktør (for eksempel en bot).

Nettokostnadene for samfunnet kan igjen inndeles i avdekkingskostnader, prosesskostnader og opprettingskostnader.

Avdekkingskostnader er kostnadene knyttet til å finne ut om det kan ha skjedd noe kritikkverdige. Disse kostnadene vil i varslingssaker ofte være null ettersom arbeidstakerne kan oppdage kritikkverdige forhold som en konsekvens av å være på jobb.

Prosesskostnadene inkluderer alle kostnader som er nødvendig for å oppklare om det er skjedd et kritikkverdige forhold, inkludert varslers kostnader med å overbevise ledelsen om at det foreligger et kritikkverdige forhold, kostnader av eventuell granskning og eventuell ulovlig gjengjeldelse.

Opprettingskostnadene omfatter kostnadene, som ofte påfaller arbeidsgiver (og dermed eier, arbeidstakere og eventuelt kunder/brukere), med å rette opp det kritikkverdige forholdet, for eksempel kostnadene ved å omplassere eller si opp en leder som trakasserer medarbeiderne.

I vurderingen av kostnader av varsling må vi skille mellom kostnader som stammer fra det kritikkverdige forholdet og kostnadene som stammer fra varselet, samt kostnader som er en nettokostnad for samfunnet som helhet og kostnader som kun er en omfordelingsvirkning fra personer og virksomheter det varsles om til andre grupper i samfunnet.

Ettersom avdekkingskostnadene i varslingssaker ofte vil være null og opprettingskostnader er nødvendige for å forbedre forhold som samfunnet har vurdert å være kritikkverdige, er det hovedsakelig prosesskostnadene vi som samfunn bør ta hensyn til og forsøke å minimere, se Figur 5-6.

⁴⁸ Ikke varsling av arbeidstakere, men av bedrifter om andre bedrifter.

⁴⁹ Ikke varsling av arbeidstakere, men av bedrifter om andre bedrifter.

Figur 5-6: Kostnader av varsling for samfunnet



Kilde: Oslo Economics

Avdekkingskostnader

Avdekkingskostnader vil ofte være tilnærmet null i varslingssaker, fordi arbeidstakeren gjennom yrkesutøvelsen og uten ekstra innsats har kommet over informasjon om det kritikkverdige forholdet. Dette er en av fordelene med varsling som kontrollmekanisme sammenlignet med alternativer som internrevisjon, tilsyn og politi, noe vi diskuterer nærmere i kapittel 5.4.

Prosesskostnader

Prosesskostnadene inkluderer kostnadene med å gjøre varslernes informasjon kjent, oppklare om det er skjedd noe kritikkverdig og eventuelle etterfølgende kostnader som følger av selve varselet (for eksempel gjengjeldelseskostnader). Dette er samfunnsøkonomiske kostnader, altså en nettoøkning i ressursbruk for samfunnet, som følger av selve varselet, og ikke kun det underliggende kritikkverdige forholdet.

Alt annet likt, det vil si for et gitt nivå av varsling og for en gitt andel varsler som tas til følge, bør prosesskostnadene knyttet til varsling minimeres, sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Jo mindre arbeidstid som brukes på å oppklare om det faktisk er skjedd noe kritikkverdig, jo færre og mindre eksterne revisjoner, jo færre tilsyns- og rettsaker som er nødvendig og jo sjeldnere det gjengjeldes mot varsleren, desto lavere blir kostnaden av en gitt varslingsaktivitet og forbedring av kritikkverdige forhold.

Prosesskostnadene knyttet til en varslingssak avhenger blant annet av hvilket nivå varslingssaken håndteres på. Prosesskostnadene er generelt lavere jo lavere ned i hierarkiet varselet håndteres. Et muntlig varsel til nærmeste leder (der det er mulig) kan medføre så å si null prosesskostnader, mens en varslingssak som ender i media og med rettssak kan koste betydelige ressurser. Prosesskostnader kan følge både av varsler om forhold som viser seg faktisk å være kritikkverdige og av varsler som skyldes

misforståelser om sakens natur eller hva som kvalifiserer til et «kritikkverdig forhold» i loven. Prosesskostnadene kan være like høye i begge tilfellene.

Fafo-undersøkelsen (Trygstad & Ødegård, 2016) viste at norske arbeidstakere som regel følger linjen når de varsler. 258 respondenter svarte at de først varslet til følgende aktører:

- Nærmeste leder: 46 prosent
- Tillitsvalgt/verneombud: 14 prosent
- Toppledelsen: 14 prosent
- Annen leder: 8 prosent
- HMS ansvarlig: 4 prosent
- Intern varslingsmottaker: 2 prosent
- Styret: 2 prosent
- Ekstern varslingsmottaker: 2 prosent
- Tilsynsmyndigheter: 2 prosent
- Andre: 6 prosent

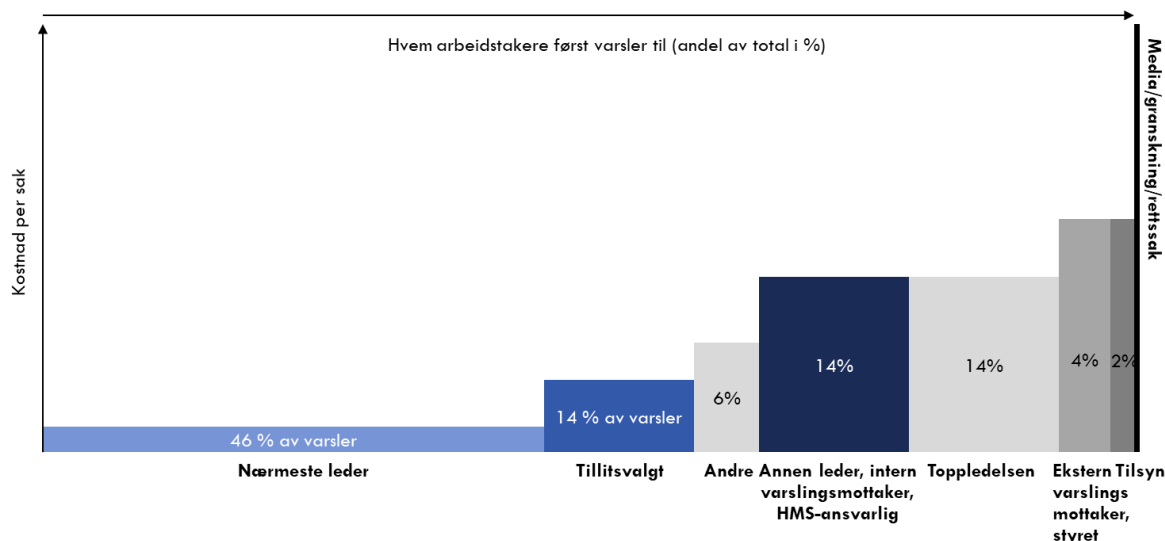
Nesten halvparten av alle varsler går til nærmeste leder. Prosesskostnadene med disse sakene er trolig lave, særlig hvis nærmeste leder klarer å løse saken selv. En av grunnene til at ikke flere varsler går til nærmeste leder er muligens at 42 prosent av varslingssakene dreier seg om nærmeste leder eller en annen leder (Trygstad & Ødegård, 2016). Saker som går til tillitsvalgt kan muligens innebære noe mer prosesskostnader, om ikke annet fordi flere personer blir involvert. Vi regner også med at sakene som går høyere i systemet i gjennomsnitt innebærer høyere prosesskostnader, særlig hvis det går til ekstern varslingsmottaker og styret. Hvis vi legger til grunn Fafos tall, går om lag to prosent av varsler til offentlige tilsyn. Svært få varsler ender i media og/eller med rettssak. Inntrykket man får av prosesskostnadene til de store varslingssakene i media er derfor ikke representative for prosesskostnadene til varsler i Norge generelt.

Det at arbeidstakere som regel først varsler på lavt nivå, og følger linjen, gjør at prosesskostnadene med varsling er lavere enn de ville vært dersom alle hadde varslet rett til noen utenfor virksomheten. I Figur 5-7 har vi illustrert prosesskostnadene forbundet med varslene i

Norge.⁵⁰ Langs den horisontale akse viser vi et estimat på hvor stor andel av varsler som årlig går til ulike varslingsmottakere. Den vertikale akse illustrerer at prosesskostnadene har en tendens til å øke, jo høyere varselet går. Som eksempel på tallstørrelsene har vi indikert at

prosesskostnadene forbundet med et varsel til nærmeste leder kan være mellom 1 000 og 100 000 kroner, mens et varsel som ender i media/med granskning og eller rettssak kan være forbundet med prosesskostnader på mellom 500 000 og 10 000 000 kroner.

Figur 5-7: Prosesskostnader forbundet med varsling for samfunnet som helhet



Kilde: Oslo Economics, (Trygstad & Ødegård, 2016)

Opprettingskostnader

Opprettingskostnadene, for eksempel kostnadene ved å innføre et riktig ventelistesystem, er nødvendige for å rette opp i et forhold som er blitt vurdert faktisk å være kritikkverdig. Disse kostnadene kommer ikke av varselet selv, men av det faktisk kritikkverdige forholdet det varsles om.

Som et eksempel kan vi tenke oss en årvåken medarbeider som oppdager at det lekker fra oljefyrtanken til arbeidsgiveren. Kostnadene med å rydde opp i forurensingen kan ikke tilskrives varsleren, men selve oljetanken (det kritikkverdige forholdet), eventuelt den eller de som hadde ansvaret for denne. Den årvåke medarbeideren (varsleren) og hans engasjement skal derimot ha æren for at lekkasjen ble oppdaget i tide og for dermed å ha begrenset skadene.

Vi legger til grunn at samfunnets lover og regler er utformet på en hensiktsmessig måte. Kostnaden

med å endre et forhold fra kritikkverdig til akseptabelt kan derfor sies å være nødvendig og lønnsomt. Disse kostnadene skyldes heller ikke at det kritikkverdige forholdet er blitt varslet om, men det kritikkverdige forholdet selv.

Omfordelingsvirkninger

Omfordeling av ressurser mellom berørte grupper gir i utgangspunktet ingen reell effekt for samfunnet og vil derfor ikke påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et tiltak. Den nytten én gruppe oppnår av tiltaket, motsvares av en like stor kostnad for en annen gruppe. Når omfordelingsvirkningene summeres, vil de elimineres, slik at den samlede samfunnsøkonomiske effekten blir null (se kapittel 2.3).⁵¹

Som vi nevnte i kapittel 2.4.6, førte Siemens-skandalen til at selskapet en tid ikke fikk nye

⁵⁰ Estimater inkluderer varsler om forhold som viser seg ikke å være kritikkverdige. Se kapittel 4 for informasjon om forutsetningene for estimatet.

⁵¹ I tilfeller der en virksomhet taper markedsandeler på grunn av et feil varsel, kan det imidlertid sies å være et problem

oppdrag for Forsvaret.⁵² Dette innebar en kostnad for Siemens og en verdi for selskapets konkurrenter. Denne virkningen er til dels en omfordelingsvirkning, ved at andre virksomheter får omsetningen og overskuddet som tidligere tilfalt Siemens, og ikke en samfunnsøkonomisk kostnad som samfunnet bør prøve å unngå.

Et annet eksempel er følgene av at en IT-medarbeider i en sveitsisk bank lekket informasjon om kunder av sveitsiske bankers med konti i skatteparadis. Lekkasjonen førte til en reduksjon av bankenes børsverdi, omsetning og tilgang til utenlandsk kapital (Johannesen & Stolper, 2017). Dette er hovedsakelig en omfordelingsvirkning, hvor kapital flyttes fra skatteparadis til andre land og er i manges øyne en ønsket utvikling.

5.4 Effektivitet av varsling som kontrollmekanisme

Effektivitet er et økonomisk begrep som sier noe om hvor stor måloppnåelsen er sammenlignet med ressursbruken.

Varsling kan sees på som en av flere mulige kontrollmekanismer virksomheter og samfunn kan bruke for å avdekke kritikkverdige forhold. Alternative kontrollmekanismer er for eksempel internrevisjon, politi og tilsyn. For en virksomhet eller et samfunn som har besluttet at kritikkverdige forhold bør avdekkes er spørsmålet hvilke kontrollmekanismer, eller kombinasjon av kontrollmekanismer, som kan avdekke de kritikkverdige forholdene mest mulig effektivt, det vil si til en lavest mulig kostnad.

Typer kontrollmekanismer

Vi kan skille mellom to hovedtyper av kontrollmekanismer for å avdekke kritikkverdige forhold i virksomheter.

Den første typen kontrollmekanismer prøver å få fram informasjon fra utsiden av virksomheten («outsidekontroll»). Et eksempel på dette er politiarbeid, der en etterforsker samler informasjon som kan føre til avdekking av kritikkverdig forhold. Et annet eksempel er internrevisjon, der ledelsen eller styret i en virksomhet gir en gruppe personer mandat til å

forsøke å avdekke kritikkverdige forhold i ulike deler av organisasjonen.

Den andre typen kontrollmekanismer bruker informasjon fra folk som sitter på innsiden av virksomheten, for å avdekke kritikkverdige forhold, såkalt «innsidekontroll». Innsidekontroll inkluderer både bruk av ansatte og innleide (som i Norge er beskyttet av bestemmelsene om varsling i arbeidsmiljøloven), samt andre («innsidere»), som analytikere, aksjonærer, og andre aktører.

Viktighet av varsling, sammenlignet med andre kontrollmekanismer

En studie av Dyck et al. (2010), publisert i *Journal of Finance*, undersøker viktigheten av ulike kontrollmekanismer og aktører for å avdekke regnskapsjuks i private virksomheter i USA mellom 1994 og 2002. Studien viser at 65 prosent av alt regnskapsjuks som oppdages avdekkes av «innsidekontroll». Av «innsidekontrollørene» var ansatte den viktigste kilden til å avdekke kritikkverdige forhold, og stod for omtrent 19 prosent av alt avdekket regnskapsjuks. Til sammenligning ble kun seks prosent av det oppdagede regnskapsjukset avdekket av det amerikanske finanstilsynet.

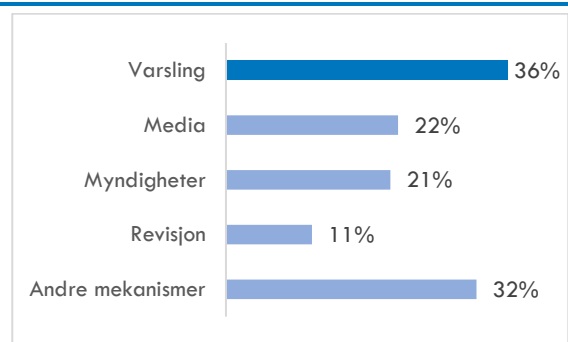
Funnet, at «innsidere» generelt, og ansatte spesielt, er en nøkkelskilde til å avdekke kritikkverdige forhold, ble bekreftet av funn publisert i en artikkel i *The Economist* (2015) «The Age of Whistleblowing». Artikkelen siterer en studie fra Association of Certified Fraud Examiners som viser at 42 prosent av alt regnskapsjuks avdekkes ved hjelp av tips, mot 16 prosent av ledelsesrevisjoner, 14 prosent av internrevisjon og kun rundt 8 prosent fra ekstern revisjon, overvåking og myndigheter til sammen.

I Norge har Waarhus (2011) i en masteroppgave undersøkt 44 tilfeller av regnskapsjuks og hvordan de er blitt oppdaget. Funnene viste at 36 prosent av de kritikkverdige forholdene ble oppdaget takket være varsling, mot for eksempel 11 prosent av revisjon.

⁵²

<https://www.aftenposten.no/norge/i/EwVVa/Svartelister-Siemens>.

Figur 5-8: Avdekking av regnskapsjuks i Norge, fordelt på ulike kontrollmekanismer



Kilde: (Waarhus, 2011)

Disse funnene er basert på et meget begrenset utvalg saker og er begrenset til varsling om økonomisk kriminalitet. Imidlertid bekrefter det funnene fra internasjonale studier om viktigheten av varsling for å avdekke kritikkverdige forhold.

I tillegg til å bidra til å avdekke mange kritikkverdige forhold, gir varsling viktige bidrag til andre kontrollmekanismer, for eksempel politi, når varslene går til dem. Forskning om virkningene av vitnebeskyttelse, som har likheter med beskyttelse mot ulovlig gjengjeldelse i varslingsaker, støtter denne påstanden. Acconia, et al. (2013) viser at et beskyttelsesprogram for personer som vitner om organisert kriminalitet reduserer antall mafiarelaterte mord betydelig, noe som tyder på at beskyttelse mot gjengjeldelse kan bidra til å forebygge kritikkverdige forhold. Call et al. (2017) har funnet belegg for at etterforskning av regnskapsjuks, som bygger på varsling fra ansatte, øker sjansen for domfellelse med ca. 9 prosent, sammenlignet med saker uten varslere. Disse funnene kan forklares med at varslere har en informasjonsfordel, som kan brukes av påtalemyndigheter for å oppfylle beviskravene i en rettsak.

Fra et teoretisk perspektiv har et riktig utformet varslervern et enormt potensial. Bigoni, et al. (2015) viser at strafferabatt (leniency program) som incentiverer varsling kan gi fullstendig forebygging og eliminere behovet for klassisk gransking og (politi)etterforskning.

⁵³ Etterforskning/gransking om noe faktisk er galt ligger i kategorien prosesskostnader. Denne kostnaden er forenklet antatt lik for saker som avdekkes gjennom varsling og andre kontrollmekanismer.

Regneeksempel – hypotetisk merkostnad for samfunnet av å erstatte varsling med andre kontrollmekanismer

Utgangspunktet for varsling er kritikkverdige forhold, forhold som samfunnet ønsker å utbedre. For å illustrere nytten av varsling som kontrollmekanisme, kan vi lage et enkelt regneeksempel av hva merkostnaden for samfunnet ville vært dersom samfunnet skulle oppnådd den samme direkte virkningen som varsling (avdekke og forbedre 18 000 til 60 000 kritikkverdige forhold) ved hjelp av andre kontrollmekanismer.

Som beskrevet er følgende typer kostnader forbundet med varsling og andre kontrollmekanismer (se kapittel 5.3):

- Avdekkingskostnader
- Prosesskostnader
- Opprettingskostnader

I dette regneeksempellet vil vi legge til grunn at prosesskostnadene og opprettingskostnadene vil være de samme for alle typer kritikkverdige forhold som avdekkes, uavhengig av hvordan de avdekkes. Forskjellen i kostnaden med å avdekke og forbedre et kritikkverdig forhold mellom varsling og andre kontrollmekanismer er da kun avdekkingskostnadene.

Vi legger til grunn at avdekkingskostnaden, det vil si kostnaden knyttet til å få mistanke om at noe er galt⁵³ er null i kritikkverdige forhold som avdekkes av varsling. Arbeidstakeren får informasjon om de kritikkverdige forholdene som en konsekvens av å være på jobb, det vil si uten ekstra ressursbruk.

I saker som avdekkes av andre («utsidekontroll») kan avdekkingskostnaden være betydelig. Internrevisorer og politietterforskere bruker tid på å finne saker hvor det er grunnlag for mistanke.

Hvis vi antar at det i gjennomsnitt ville tatt en eksternt ansatt kontrollør (politimann, internrevisor eller annet) en halv til tre måneder å avdekke et kritikkverdig forhold ville det kostet 750⁵⁴ til 15 000⁵⁵ årsverk å avdekke 18 000 til 60 000 kritikkverdige forhold, like mange forhold som årlig avdekkes og forbedres takket være

⁵⁴ 18 000 kritikkverdige forhold/24 avdekket per kontrollør per år = 750

⁵⁵ 60 000 kritikkverdige forhold/4 avdekket per kontrollør per år = 15 000

varsling. Med en gjennomsnittlig årsvervskostnad på 778 000 kroner (se Tabell 2-1), kan vi estimere at varsling sparer samfunnet for mellom 0,5 og 12 milliarder kroner gjennom billigere avdekking alene.

5.5 Oppsummering: Virkninger av varsling for samfunnet som helhet

Varsling gir nytte til samfunnet ved å forbedre og forhindre kritikkverdige forhold. Dette gir et vesentlig bidrag til å bedre arbeidsmiljø, bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, kunde/brukerbehandling og en velfungerende økonomi med høyere skatteinntekter. Dette er av økonomisk nytte for arbeidstakere (inkludert varslere), eiere, offentlige myndigheter, kunder/brukere og andre virksomheter. I tillegg gir det nytte i form av bedre helse, miljø og sikkerhet for arbeidstakere og brukere, samt nytte av at rettigheter ivaretas for samfunnet som helhet.

Nytten av varsling i Norge i dag kan beskrives som forskjellen på et samfunn der arbeidstakere sier ifra om halvparten av kritikkverdige forhold de oppdager, sammenlignet med et samfunn der ingen arbeidstakere sier ifra om noe galt, og ingen forbedringsforslag kommer fra arbeidstakere. Forskjellen på disse to samfunnene er at det første samfunnet forbedrer 18 000 til 60 000 kritikkverdige forhold i året, noe som gir bedre arbeidsmiljø, bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, bedre kunde/brukerbehandling og en mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter. I tillegg forhindres mange kritikkverdige forhold, ved at personer som er ansvarlige for kritikkverdige forhold vil ta hensyn til den økte sannsynligheten for at lov- og regelbrudd blir oppdaget.

Forhindring av kritikkverdige forhold gir den samme nytten som å avdekke og forbedre kritikkverdige forhold (bedre arbeidsmiljø, bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, bedre kunde/brukerbehandling og en mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter), men ingen av prosesskostnadene. Den indirekte nytten av varsling, å forebygge kritikkverdige forhold, er derfor svært lønnsomt fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Nesten halvparten av alle varsler går til nærmeste leder. Prosesskostnadene med disse sakene er trolig lave, særlig hvis nærmeste leder klarer å løse saken selv. Svært få varsler ender i media og/eller retts sak. Inntrykket man får av prosesskostnadene knyttet til varsling gjennom de store varslings sakene i media er ikke representativt for prosesskostnadene med varsling i Norge generelt.

Gjennom å ha vedtatt lover og regler, og gjennom å leve etter normer, har vi som samfunn allerede vurdert at disse forholdene medfører netto kostnader for samfunnet og besluttet at vi vil rydde opp i dem. Å forbedre faktisk kritikkverdige forhold kan derfor sies å være lønnsomt for samfunnet.

Spørsmålet er da, fra et økonomisk ståsted: hvordan kan vi forbedre og forhindre kritikkverdige forhold mest mulig effektivt, det vil si oppnå samme nytte til en lavest mulig kostnad?

Forskning tyder på at varsling, sammenlignet med andre kontrollmekanismer som politi, tilsyn og internkontroll, både er en viktig og kostnads-effektiv kontrollmekanisme, særlig hvis det løses på lavt nivå. I sin mest effektive form innebærer varsling en enkel muntlig beskjed, som fører til at det kritikkverdige forholdet utbedres. I mer konfliktfylte varslings saker som eskalerer, bidrar varsling til at oppklaringssannsynligheten ved en eventuell politietterforskning øker og dermed blir mer effektiv. På grunn av informasjonsfordelen varslerne («insiderne») besitter, kan varsling være en mer effektiv kontrollmekanisme enn «outsider»-mekanismer.

Som et regneeksempel kan vi tenke oss hvor mange internrevisorer, tilsynsmedarbeidere og politifolk som måtte ansettes for å avdekke 18 000 til 60 000 kritikkverdige forhold, like mange forhold som årlig avdekkes og forbedres takket være varsling. Hvis vi antar at det i gjennomsnitt ville tatt en eksternt ansatt kontrollør (politimann, internrevisor eller annet) én halv til tre måneder å avdekke et kritikkverdig forhold, kan vi estimere at varsling årlig sparer samfunnet for mellom en halv⁵⁶ og 12 milliarder kroner ved

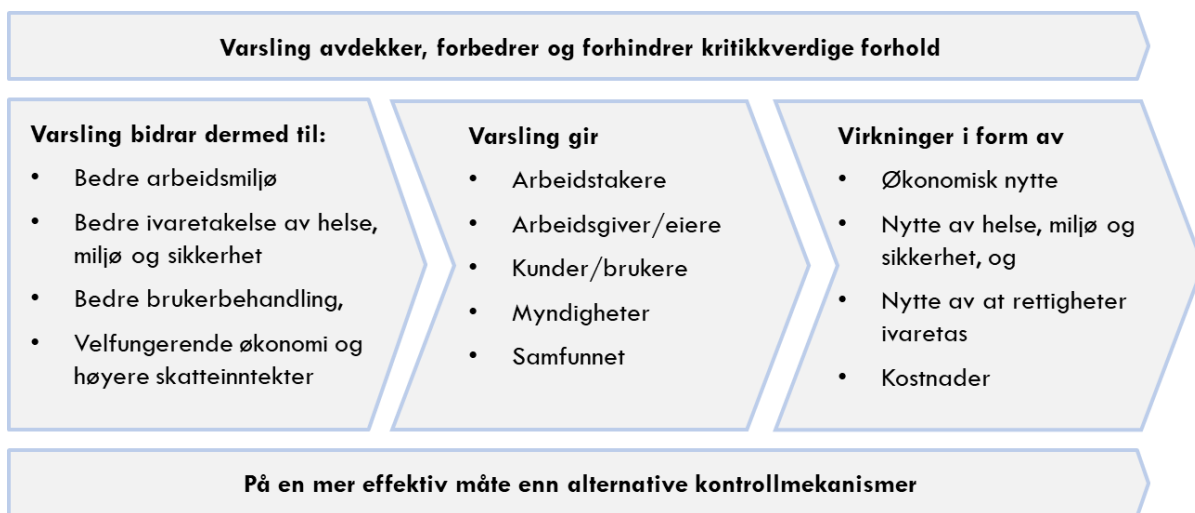
⁵⁶ $18\ 000 \text{ årsverk} * 778\ 000 \text{ kr/årsverk} / 20 = 700 \text{ millioner kroner}$ (over en halv milliard kroner)

å eliminere kostnaden med å avdekke disse kritikkverdige forholdene.⁵⁷

Regnestykket ovenfor er imidlertid kun hypotetisk. Trolig finnes det ikke en alternativ kontrollmekanisme som fullt kan erstatte varslingens rolle

med å avdekke kritikkverdige forhold. Et norsk arbeidsliv uten noen som helst form for varsling, som i sin enkleste form består i å si ifra om noe som er galt, er vanskelig å forestille seg.

Figur 5-9: Oppsummering: Virkninger av varsling for samfunnet



Kilde: Oslo Economics

⁵⁷ Dette er kun et estimat på nettonytten av varslingens rolle med å avdekke kritikkverdige forhold, sammenlignet med alternative kontrollmekanismer. I tillegg kommer nytten i form av å forbedre og forhindre kritikkverdige forhold,

herunder nytten av at varsling kan øke effektiviteten av andre kontrollmekanismer og muligens gi lavere prosesskostnader.

6. utfordringer med gjeldende varslingspraksis; mulige tiltak og virkninger av disse

Myndighetene kan hovedsakelig legge bedre til rette for varsling ved å gjennomføre tiltak som gjør det mer attraktivt for arbeidstakere å si ifra om kritikkverdige forhold.

6.1 Introduksjon til utredning av tiltak

I de foregående kapitlene har vi belyst hovedspørsmålet i denne utredningen, nemlig: Hva er virkningene av at det varsles, det vil si virkningene av at folk sier ifra om kritikkverdige forhold?

I dette kapitlet vil vi utrede tilleggsspørsmålet: Hva er mulige virkninger av tiltak for å legge bedre til rette for varsling?

Hva er mulige virkninger av tiltak for å legge bedre til rette for varsling?

Analysen av virkninger av varsling for samfunnet som helhet (kapittel 5), viste at varsling gir samfunnet stor nytte ved å forbedre og forhindre kritikkverdige forhold på en mer effektiv måte enn alternative kontrollmekanismer. Varsling, slik det gjøres i dag, kan med andre ord betegnes som lønnsomt for samfunnet, sammenlignet med en tenkt situasjon der ingen arbeidstakere sier ifra om kritikkverdige forhold og alternative og dyrere kontrollmekanismer ville måtte anvendes.

Det at varsling i dag er lønnsomt, sammenlignet med andre kontrolltiltak, betyr imidlertid ikke at alle tiltak for å legge til rette for mer varsling nødvendigvis vil være det.

Det faktum at norske arbeidstakere sier ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen i dag er ikke bare et resultat av varslervernet i arbeidsmiljøloven og andre nyere tiltak, men er også et resultat av andre faktorer, blant annet vår kultur og en lang tradisjon for ytringsfrihet. En utfordring med ytterligere tiltak for å legge bedre til rette for varsling er at de potensielt griper inn i måten norske arbeidstakere

kommuniserer med hverandre og jobber sammen. Slike tiltak kan, avhengig av hvordan de utformes og gjennomføres, gi både mer og mindre varsling, øke og redusere nyttevirkinger og øke og redusere kostnadene, og dermed bidra til mer eller mindre kritikkverdige forhold i samfunnet.

I utredningen om mulige tiltak og virkninger av disse, vil vi først beskrive problemstillingen som skal løses med tiltaket og målene vi ønsker å oppnå. Deretter vil vi, på grunnlag av funnene i denne utredningen og annen kunnskap, identifisere mulige tiltak. Til slutt vil vi beskrive mulige tiltakene og virkninger av dem.

Vi har innenfor rammen av dette oppdraget ikke beskrevet tiltakene i detalj, og heller ikke gjennomført en full samfunnsøkonomisk analyse av hvert enkelt tiltak. Formålet med dette kapitlet er identifisere mulige tiltak og beskrive mulige virkninger av disse. Dette inngår som et steg i prosessen med å utvikle tiltak for å legge bedre til rette for varsling.

6.2 Problem og målbeskrivelse

Samfunnsproblem

Det grunnleggende problemet er de kritikkverdige forhold og kostnadene de medfører for ulike grupper i samfunnet. Dårlig psykososialt arbeidsmiljø, systemsvikt, dårlig bruker-/kundebehandling og kritikkverdige økonomiske forhold, som for eksempel korrupsjon, medfører kostnader for arbeidstakere, arbeidsgiver/eier, brukere/kunder, offentlige myndigheter og samfunnet som helhet.

Nytten av varsling er å avdekke, forbedre og forhindre disse kritikkverdige forholdene og kostnadene de medfører. Varsling gir i dag en direkte nytte ved å forbedre ca. 18 000 til 60 000 kritikkverdige forhold årlig, samt en indirekte virkning ved å forhindre mange andre kritikkverdige forhold.

Imidlertid er det noe som tyder på at dagens varslingsmekanisme ikke fungerer optimalt fra et samfunnsmessig og samfunnsøkonomisk ståsted:

- Halvparten av alle arbeidstakere som opplever kritikkverdige forhold, velger ikke å varsle. Dette gjør at mange tusen faktisk kritikkverdige forhold ikke avdekkes eller utbedres, med de kostnadene det medfører (se Figur 4-4).
- Under halvparten av varsler tas til følge. Dermed vedvarer flere tusen kritikkverdige forhold som kunne vært utbedret (se Figur 4-4).
- En av fire arbeidstakere som varsler får bare negative eller overveiende negative reaksjoner, med de kostnadene det gir i form av ressursbruk, potensielt tapt inntekt og psykiske kostnader (Trygstad & Ødegård, 2016).
- Flere arbeidsgivere opplever at varslingsaker som ikke behandles på lavt nivå kan være forbundet med høye prosesskostnader (se kapittel 5.3).
- Varsler om forhold som viser seg ikke å være kritikkverdige kan koste ressurser for arbeidsgiver og kan være (urettmessig) belastende for den det varsles om (se tenkt eksempel inspirert av ekte sak i kapittel 3.5).

På grunnlag av vår analyse vil vi påpeke én viktig årsak som fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vurderes å være av stor betydning, nemlig *incentivproblemet*.

Selv om samfunnet i sum, inkludert arbeidstakere, brukere og offentlige myndigheter, har større nytte enn kostnad av at kritikkverdige forhold avdekkes og forbedres, vil arbeidsgiveren, som har makt til å gjøre noe med forholdet, i flere tilfeller ha høyere kostnader enn nytte av å rydde opp i forholdet. Det samme gjelder for den eller de enkeltpersonen(e) som er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet. Varslingens omfordelingsvirkninger forklarer hvorfor arbeidsgivere og de det varsles om i en del tilfeller vil forsøke å stanse og avskrekke varslere, noe som resulterer i færre varsler og færre varsler som tas til følge. Denne

gjengjeldelses-/avskrekkingsaktiviteten kan medføre kostnader for varsleren, som på sin side kun vil oppnå en liten del av nytten en forbedring av det kritikkverdige forholdet kan føre til.

Det at varsleren kun oppnår en liten del av nytten varselet medfører, og at kostnaden arbeidsgiver kan påføre ham eller henne ofte vil være høyere enn denne nytten, gjør at mange varslere velger ikke å varsle. Resultatet er at for mange kritikkverdige forhold får vedvare, med de kostnadene det medfører for arbeidstakere, brukere/kunder, offentlige myndigheter, andre virksomheter og samfunnet som helhet.

Mål

Hovedmålet med tiltak for å legge bedre til rette for varsling bør, fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, være å avdekke, forbedre og forhindre flest mulige kritikkverdige forhold, og kostnadene de medfører, samtidig som man minimerer kostnadene knyttet til varslingsprosessene.

For å nå dette hovedmålet må følgende delmål oppnås:

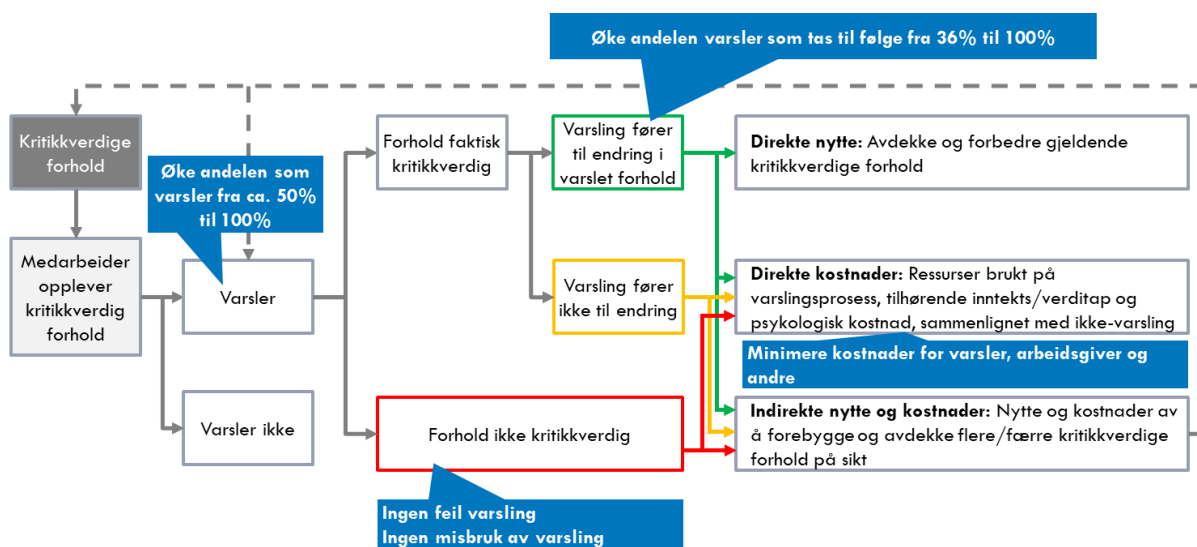
- Øke andelen arbeidstakere som sier ifra om faktiske kritikkverdige forhold de opplever fra rundt 50 prosent i dag (Trygstad & Ødegård, 2016)
- Øke andelen varsler som tas til følge og gir forbedringer fra rundt 36 prosent i dag (Trygstad & Ødegård, 2016)

Samtidig som man minimerer:

- Kostnadene knyttet til varslingsprosesser for varsleren, arbeidsgiver/eier (og dermed kunder/brukere) og offentlige myndigheter
- Feilvarslinger og misbruk av varsling

Dersom disse målsetningene oppnås, vil enkelte varslingsprosesser påvirkes som følger, se Figur 6-1.

Figur 6-1: Mål for tiltak for å legge bedre til rette for varsling (ideal)



Kilde: Oslo Economics

For samfunnet som helhet ville dette vært et viktig bidrag til bedre arbeidsmiljø, bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, bedre kunde/bruker-behandling og en velfungerende økonomi med høyere skatteinntekter.

6.3 Oversikt over mulige tiltak

Tiltak omfatter handlinger og aktiviteter som initieres av offentlige myndigheter for å løse et samfunnsproblem (DFØ, 2014). De mest relevante hovedgruppene av tiltak i denne sammenheng er såkalte styringstiltak, som iverksettes for å påvirke privatpersoner, bedrifter eller organisasjoner til å endre atferd, i dette tilfellet varsle og ta varsler til følge i en større grad enn det de ville gjort uten tiltaket.

På grunnlag av funnene om varslernes og arbeidsgiverens incentiver i denne utredningen, diskusjoner med lederen for Varslingsutvalget og aktuelle tiltak i Norge og andre land, har vi identifisert et utvalg mulige tiltak, inndelt i de ulike kategoriene av styringstiltak: organisatoriske, informative, juridiske og økonomiske tiltak (DFØ, 2014), se Figur 5-9.

Oversikten over mulige tiltak er ikke ment å være uttømmende, men skal gi et inntrykk av hva myndighetene kan gjøre for å legge bedre til rette for varsling, og mulige virkninger av dette.

I tillegg til disse tiltakene kan man tenke seg andre typer virkemidler, for eksempel en endret rolle for myndigheter, domstoler, fagforeninger, tillitsvalgte og verneombud, og/eller en tvisteløsningsnemd for varslingssaker.

Figur 6-2: Mulige tiltak for å legge bedre til rette for varsling

Økonomiske tiltak	Organisatoriske tiltak	Informasjonstiltak	Juridiske tiltak
Finansielle incentiver - erstatningsutmåling ved ulovlig gjengjeldelse	Eierstyring av offentlige virksomheter - Fremme ytringsklima - Ansette varslere	Utvikle veiledere om - kritikkverdige forhold - Varsling - Varslingsprosesser	Lovendringer som styrker varslervernet
	Varslertjeneste - «Varslerhus» - Tilsyn eller ombud	Kompetanseutvikling	Samle bestemmelser om varslervern i en særlov
		Hedre varslere	

Kilde: Oslo Economics

6.4 Økonomiske tiltak

Offentlige myndigheter kan påvirke atferden til enkeltpersoner og virksomheter gjennom økonomiske virkemidler som avgifter og gebyrer, finansieringsordninger, subsidier og konkurranseeksponering. I denne sammenheng er særlig finansiell belønning eller finansielle incentiver for varslere et aktuelt tiltak.

Finansielle incentiver

Det fremste tiltaket som nevnes i vitenskapelige artikler om varsling er finansielle incentiver. Formålet med finansielle incentiver er å kompensere potensielle varslere for at kostnaden forbundet med varsling, inkludert mulig fremtidig inntektstap, er høyere enn deres personlige nytte, som i mange tilfeller vil være meget beskjeden. Finansiell belønning kompenserer for de reelle kostnader som oppstår for varslere.

En bekymring med finansielle incentiver er at det kan øke feilvarsling og misbruk av varslingsordningen.⁵⁸ En annen bekymring er at innføring av finansielle incentiver kan svekke moralske incentiver for varsling. Dette kan i teorien skje hvis arbeidstakerne er motivert til å varsle fordi det er moralsk riktig. I så fall vil finansielle incentiver føre til at arbeidstakerne mister sin moralske motivasjon og velger ikke å varsle. En

rekke eksperimentelle studier finner imidlertid at finansielle incentiver øker varsling ((Cotten & Santore (2016), Schmolke & Utikal (2016), Stikeleather (2016)). Samtidig er det lite støtte for at finansielle incentiver svekker moralske/ ikke-finansielle incentiver (Breuer (2013), Butler et al, (2017)). Undersøkelsen som viser at kun 36 prosent av arbeidstakere som opplever kritikkverdige forhold varsler (Trygstad & Ødegård, 2016), tyder på at moralsk motivasjon ikke er nok til å få de fleste arbeidstakere til å varsle i dag.

For å få insidere (arbeidstakere) i finansbransjen til å risikere å ofre karrieren ved å fortelle om kritikkverdige forhold, tilbyr det amerikanske finanstilsynet, the Securities and Exchange Commission (SEC), varslere mellom 10 og 30 prosent av eventuelle bøter så lenge bøkene overstiger \$ 1,000,000.⁵⁹

SEC opprettet et varslingskontor i 2011. Allerede året etter åpningen, i 2012, mottok kontoret 3 000 varsler om kritikkverdige finansielle forhold. I 2016 hadde antall varsler steget til over 4 000 (årlig), hvorav en liten andel førte til oppklaringer. Siden oppstarten av varslingskontoret til 2016 har SEC betalt ut 130 millioner dollar⁶⁰ til rundt 30-40 varslere (U.S. Securities and exchange commission, 2016).

⁵⁸ Buccirosi et al. (2017) viser at tilstrekkelige bøter kan forhindre misbruk og at et optimalt system for varsling kombinerer finansielle belønninger og bøter for misbruk av varsling.

⁵⁹ <https://www.sec.gov/whistleblower>

⁶⁰ <https://www.sec.gov/news/pressrelease/2016-237.html>

I Norge har vi liten tradisjon for finansielle incentiver for å varsle om ulovligheter. Arbeidstakere som blir utsatt for gjengjeldelse for varsling i strid med arbeidsmiljøloven kan imidlertid kreve oppreisning.

Oppreisningserstatningsdommer for ulovlig gjengjeldelse mot varslere i Norge har historisk vært på mellom 100 000 og 150 000 kroner (Wik & Sortland, 2013). Fra et samfunnsøkonomisk ståsted, synes slike oppreisningssummer på ingen måte å gjenspeile de fulle kostnadene varsleren opplever, som foruten de psykiske kostnadene og ressursbruk kan inkludere tap av inntekt og ødelagte karrieremuligheter.⁶¹

Offentlige myndigheter kunne derfor vurdert om oppreisningen til arbeidstakere som utsettes for ulovlig gjengjeldelse burde økes, for i større grad å kompensere varslere for kostnaden de risikerer å måtte bære, og dermed gjøre det mer attraktivt å varsle.

Uten finansielle incentiver må man se på hvilke andre tiltak man kan gjøre for å øke nytten varslere får av å varsle og/eller senke kostnaden med å varsle.

6.5 Organisatoriske tiltak

Organisatoriske tiltak inkluderer både grep offentlige myndigheter selv kan ta som arbeidsgivere for en stor del av Norges arbeidstakere (eierstyring), samt tjenester offentlige myndigheter kan tilby varslere og andre berørte grupper i varslingssaker.

Eierstyring – fremme godt ytringsklima i offentlige virksomheter og ansette tidligere varslere

For offentlige virksomheter kan statlig og kommunal sektor påvirke privatpersoner, bedrifter eller organisasjoner til å endre atferd, gjennom eierstyringen av egne virksomheter, for eksempel sykehus, etater, skoler og offentlig eide aksjeselskap.

Dersom stat og kommune ønsker å legge bedre til rette for varsling i egne virksomheter vil et av de viktigste tiltakene være å fremme et godt ytringsklima. På arbeidsplasser med

velfungerende ytringsbetingelser kan man åpent si ifra om bekymringer og forhold man opplever som problematisk til leder og kollegaer, uten å bli straffet for det (Trygstad, et al., 2017).

Trygstad og Ødegård (2016) viser til Magnhild Eggen, som i 2009 argumenterte for at idealet om et godt arbeidsmiljø innebærer at ytringsklimaet er slik at konfliktfylte varslingssituasjoner ikke oppstår.

Et godt ytringsklima der arbeidstakere tør å si ifra om kritikkverdige forhold har flere fordeler:

- Det varsles om flere kritikkverdige forhold
- Det er mulighet for å varsle muntlig på en uformell måte, noe som kan være mer kostnadseffektivt

Et godt ytringsklima er noe hver enkelt offentlige (og private) virksomhet bør arbeide for å oppnå. Som et styringstiltak kan offentlige myndigheter i eierstyringen kreve at egne virksomheter undersøker statusen for ytringsklima i virksomheten og om nødvendig gjør grep for å bedre denne.

I tillegg kan offentlige myndigheter bidra til varsling gjennom å stille krav til ansettelsespolitikken i virksomhetene de eier.

En vesentlig risiko knyttet til varsling er faren for å miste jobben og ikke bli ansatt i tilsvarende stillinger senere. For eksempel ble Per-Yngve Monsen ulovlig oppsagt etter å ha varslet om blant annet korrupsjon i Siemens. Gjertrud Hannasvik, som varslet om kritikkverdige forhold ved sykehuset i Asker og Bærum i 2009-2010, hadde per 2015 gitt opp å få en jobb i helsevesenet og følte seg tvunget til å ta en jobb hvor hun ikke fikk brukt utdannelsen sin. Også Per Terje Engedal, som varslet om arbeidsforholdene i Hordaland politidistrikt opplever å bli ekskludert fra politijobber fordi han har varslet.⁶²

Historier som dette kan bidra til å avskrekke arbeidstakere fra å varsle, og dermed føre til at kritikkverdige forhold får vedvare. Offentlige myndigheter kan bidra til å senke risikoen knyttet til varsling gjennom å stille krav til ansettelsespolitikken til virksomheter de eier og be dem

⁶¹ Et tilleggsmoment som understøtter dette er at en arbeidstaker som krever erstatning for gjengjeldelse etter varsling normalt må gå til søksmål for å håndheve sine rettigheter. Et slikt søksmål koster normalt mer enn

arbeidstakeren kan regne med å få i oppreisning. Det gjør terskelen for å gå til rettsak og få erstatning enda høyere. ⁶² https://www.nrk.no/norge/monika-varslere_-_prisen-for-a-varsle-er-at-jeg-er-ekskludert-1.12855221

vektlegge tidligere varsling positivt som en del av en helhetlig vurdering av arbeidssøkere.

Varslertjeneste

Et annet mulig organisatorisk tiltak er en «varsler-tjeneste» i offentlig regi. For å vise hva som menes med dette, vil vi først vise til eksempler på varsler-tjenester i utlandet og i helsesektoren, før vi vurderer mulige virkninger av en ny varsler-tjeneste i Norge.

Varslerhuset i Nederland «Huis voor Klokkenluiders»

I 2016 opprettet Nederland et varslerhus «Huis voor Klokkenluiders». Varslerhuset er et rådgivings- og klageorgan for varslere. Varslere kan henvende seg til huset for å få hjelp i varslingssaker. Videre kan varslere be om at varslerhuset hjelper dem med saker der det ikke nytter å varsle internt i virksomheten. I slike tilfeller vurderer varslingshuset saken og om de skal starte en etterforskning eller henvise saken til påtalemyndighetene. Dersom saken avvises, har varslerne mulighet til å klage.

En rapport på oppdrag fra EU-kommisjonen (2017) viser at varslerhuset fikk inn 532 varsler i løpet av seks måneder i 2016. Av disse ble 70 vurdert å kvalifisere til reelle varslingssaker og etterforsket videre eller henvist til påtalemyndighetene. I 2017 forventes dobbelt så mange saker (Milieu, 2017). Budsjettet for 2017 er ca. 28 millioner kroner (EU kommisjonen, 2017).

Rapporten fra EU-kommisjonen konkluderte med at nytten av Nederlands varslervern, i form av å avdekke korrupsjon og misbruk av offentlige midler, langt overstiger kostnadene⁶³, se kapittel 6.8.

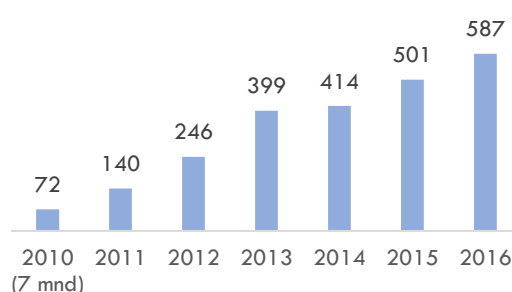
Helsetilsynets varslingskanal

I juni 2010 opprettet Helsetilsynet en ekstern varslingskanal for å varsle om alvorlige hendelser i norske helseforetak (Braut, et al., 2016). Alvorlige hendelser defineres på følgende måte i Spesialisthelsetjenesteloven: «Med alvorlig hendelse menes dødsfall eller betydelig skade på pasient hvor utfallet er

uventet i forhold til påregnelig risiko» (Helsetilsynet, 2013). Fra oppstarten av varselordningen i juni 2010 til utgangen av 2016, har Helsetilsynets undersøkelsesenhet mottatt og fulgt opp 2 359 varslingssaker.⁶⁴

Antall varsler til Helsetilsynet har økt jevnlig (se Figur 6-3). Flertallet av varsler gjaldt dødsfall, fulgt av varsler om alvorlige skader. De resterende henvendelsene fordelte seg mellom forhold som kunne ha ført til betydelig skade, og forhold som ble beskrevet som «usikkert» (Helsetilsynet, 2017). Omtrent halvparten av varslene ble fulgt opp av Helsetilsynet eller sendt videre til fylkesmannen.

Figur 6-3: Antall varsler til Helsetilsynet



Kilde: Helsetilsynet (2017)

Sommeren 2017 bestod undersøkelsesenheden av rundt 14-15 årsverk. Antallet inkluderer saksbehandlere og avdelingslederen. De ansatte i avdelingen har både juridisk og helsefaglig kompetanse.⁶⁵ På grunnlag av antall årsverk kan vi anslå at kostnadene knyttet til undersøkelsesenheden beløper seg til mellom 11 og 15 millioner kroner.⁶⁶

Betraktninger rundt en mulig varslertjeneste i Norge

Eksempler på varslingssaker identifisert av intervjuobjektene vi har snakket med kan tyde på at uformelle, muntlige varslingsprosesser både kan gi høyest nytte i form av rask og fullstendig oppretting av det kritikkverdige forholdet, samt lave prosesskostnader. Samtidig er det liten tvil om at det er nødvendig med alternative løsninger for å avdekke og forbedre kritikkverdige forhold

⁶³ Inkluderer flere tiltak knyttet til varslervern i tillegg til varslerhuset.

⁶⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=Bqn9x7GUN-k>

⁶⁵ Se årsrapporten til Helsetilsynet for mer informasjon: <https://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/aarsrapporter/aarsrapport2016.pdf>

⁶⁶ Gitt mellom 778 000 til 1 000 000 kroner i årsverk-kostnader. Se Tabell 2-1.

der ytringsklimaet er vanskelig, relasjonene mellom de involverte er dårlige og/eller saken er spesielt betent.

Varslertjenester kan bistå varslere og dermed bidra til at faktisk kritikkverdige forhold, som blir avvist av virksomheten selv, eller som ikke kan rettes til virksomheten, kan forfølges videre, slik at det kritikkverdige forholdet til slutt kan forbedres. I tillegg kan en varslertjeneste støtte varslere som ellers ville stått alene, og dermed motivere dem til å si ifra om de kritikkverdige forholdene. I enkelte tilfeller kan en varslertjeneste også tenkes å gjøre det mulig å varsle anonymt, noe som kan bidra til flere varsler (men muligens også mer misbruk av varslingsordningen).

Varslertjenester kan imidlertid medføre kostnader, både for samfunnet som helhet, som må betale for tjenesten, og for arbeidsgivere som kan risikere å måtte gjennom mer formaliserte og kostbare varslingsprosesser (avhengig av hvordan tjenesten utformes).

Uten å vite omfanget på en eventuell varslertjeneste er det ikke mulig å estimere hvilken nytte og kostnad den vil påføre ulike grupper i samfunnet. Risikoen ved et slikt tiltak kan reduseres ved å starte med å etablere en tjeneste for varsler innenfor et begrenset samfunnsområde (som Helsetilsynet) eller om en begrenset mengde kritikkverdige forhold (for eksempel korrupsjon). Dersom en evaluering viser at en målrettet varslertjeneste er vellykket, kan man vurdere å utvide den. Et viktig spørsmål vil da være om det er hensiktsmessig med én felles varslertjeneste for varsler om alle typer kritikkverdige forhold i alle deler av arbeidslivet, eller om det er hensiktsmessig heller å bygge videre på eksisterende strukturer, som for eksempel Helsetilsynet, Likestillingsombudet og Arbeidstilsynet.

Ved å bygge videre på dagens strukturer kan man nyttiggjøre seg av eksisterende kompetanse, noe som kan være kostnadsbesparende. Kostnadsrisikoen med en varslertjeneste kan reduseres ved å klart definere hvilke typer saker tjenesten kan bistå med.

6.6 Informasjonstiltak

Informative tiltak inkluderer utarbeidelse av veiledere til sentrale aktører, kompetanseutvikling og holdningspåvirkning i samfunnet generelt.

Utvikle veiledere

For å fremme varsling kan offentlige myndigheter utvikle veiledere som hjelper arbeidsgivere og arbeidstakere med å håndtere varsler på en god måte. For eksempel har KS gitt ut veilederen «Varsling – Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner».

Det er imidlertid flere ting som tyder på at det kan være behov for mer veiledning for hvordan varslings saker bør håndteres. På arbeidstakersiden har Kjetil Rekdal i Politiets Fellesforbund ytret ønske om at det utarbeides en nasjonal varslingsguide⁶⁷. På arbeidsgiversiden er det også stor usikkerhet rundt hvordan varsler skal håndteres.

I intervjuene vi har gjennomført i denne utredningen har vi notert oss at det er svært ulike oppfatninger om hva begrepet varsling betyr og hva som kan regnes som et kritikkverdig forhold. For noen er begrepet begrenset til tilspissede konflikter der arbeidstaker og arbeidsgiver er uenige om saksforhold og/eller hva som er kritikkverdig. For andre inkluderer det alle tilfeller der arbeidstakere sier ifra om noe kritikkverdig, inkludert muntlige beskjeder, som umiddelbart tas til følge. Varslingsveiledere kunne bidratt til å legge bedre til rette for varsling og for kostnadseffektive varslingsprosesser, ved blant annet å oppklare hva kritikkverdige forhold og varsling er, samt hvordan varslings saker av ulike typer og alvorlighetsgrad bør håndteres.

Varslingsveiledere bør trolig utvikles for ulike områder av arbeidslivet (helsevesenet, handel, produksjon, etc.) og peke på hvilke kritikkverdige forhold det bør varsles om i hvert område, og hva som ikke er kritikkverdige forhold. Dette kan bidra til at flere tør å varsle og at man i mindre grad bruker varslingsprosesser til å håndtere saker av annen art, for eksempel personalsaker og faglige uenigheter.

⁶⁷ <https://www.unio.no/no/nyheter/nyheter-2017/lang-vei-aa-gaa-for-varslere>

Empirisk forskning om varsling om korrupsjon i USA viser at en liten økning i kjennskapen til varslervern kan øke sannsynligheten for at det varsles (Goel & Nelson, 2014). I tillegg til å kunne bidra til å øke sannsynligheten for varsling har veiledere den fordel at de er lite kostbare å utvikle.

Kompetanseutvikling

En mer langsiktig og kostbar, men potensielt også mer virkningsfull måte å øke kunnskapen om varsling, er å satse på kompetanseutvikling for fremtidige og eksisterende arbeidstakere og arbeidsgivere.

For fremtidige arbeidstakere kan offentlige myndigheter legge til rette for at profesjonsutdannelse som sykepleierstudier, legestudier og politistudier inkluderer kurs om hvilke typer kritikkverdige forhold som typisk kan oppstå i yrket og hvordan det bør varsles om disse. Tilsvarende kan myndighetene legge til rette for at utdannelse innen bedriftsøkonomi og ledelse i større grad legger vekt på hva som skal til for å oppnå et godt ytringsklima og hvordan varsler av ulike typer og alvorlighetsgrad bør håndteres.

For aktive arbeidstakere og arbeidsgivere kan offentlige myndigheter legge til rette for kompetanseutvikling ved å gi støtte til utdannelseinstitusjoner som tilbyr videreutdanning innen områdene varsling og ytringsklima.

Hedre varslere

Et annet informasjonstiltak offentlige myndigheter kan bruke for å legge bedre til rette for varsling er å hedre varslere.

Tiltak for å hedre varslere kan virke på samme måte som finansielle incentiver, ved at det potensielt øker nytten og senker kostnaden av varsling for arbeidstakere, slik at flere sier ifra om kritikkverdige forhold. Hedring av varslere synliggjør nytten varslere har i samfunnet, og kan således fungere som et alternativ til finansielle incentiver (Åndas, et al., 2017).

Det er flere måter hedring kan bidra til mer varsling på. For det første bidrar hedring av varslere til å øke synligheten av varsling og kan dermed øke den indirekte nytten ved å bidra til mer varsling og økt forebygging av kritikkverdige forhold. For det andre kan hedring føre til at varsling oppfattes mer positivt. Dette kan

bidra til å senke de psykiske kostnadene av varsling og redusere sannsynligheten for mobbing og andre typer gjengjeldelser (Butler, et al., 2017). For det tredje kan hedring styrke den moralske motivasjonen for å varsle.

I dag finnes det allerede et par priser som bidrar til mer varsling. «Stockmanns hammer» er en pris som deles ut til varslere, særlig i bygg- og anleggsbransjen. «Fritt ord prisen» er en pris for ytringsfrihet som ved et par anledninger er blitt tildelt varslere.

I tillegg til de nevnte prisene er det rom for flere tiltak for å hedre varslere, både i den enkelte virksomhet, ulike sektorer, for varsler om ulike typer kritikkverdige forhold og varsling generelt. Å legge til rette for dette kan være en lite kostbar måte å bidra til at det i større grad varsles om kritikkverdige forhold.

6.7 Juridiske tiltak

Juridiske tiltak omfatter virkemidler for å endre personers og virksomheters atferd gjennom lover og forskrifter, reguleringer, tilsyn og kontroll mm.

Lovendringer som styrker varslervernet

Varslingsutvalget skal, ifølge mandatet, vurdere om det er behov for å foreslå lovendringer for å styrke varslervernet i norsk arbeidsliv. I denne sammenheng skal utvalget sørge for at den som varsler og den det varsles om blir tilstrekkelig ivaretatt. En tilknyttet problemstilling er definisjonen og bruken av begrepene «kritikkverdig forhold» og «forsvarlig fremferd».

I skrivende stund har varslingsutvalget ennå ikke definert mulige lovendringer for å styrke varslervernet. Hvis varslingsutvalget etter hvert identifiserer konkrete tiltak for å styrke varslervernet, kan virkningene av disse vurderes etter hvordan det påvirker følgende fem kriterier for at et varsel skal gi mest mulig nytte og lavest mulig kostnader (se Figur 3-10):

1. Det aktuelle forholdet er faktisk kritikkverdig
2. Arbeidstakeren sier ifra (varsler)
3. Varslet tas til følge og det kritikkverdige forholdet bedres
4. Varslet behandles raskest og enklest mulig
5. Varsleren oppfattes å ha bidratt positivt til virksomheten/samfunnet og anerkjennes for det

På generelt grunnlag kan en si at tiltak som bidrar til å styrke varslervernet kan føre til økt nytte av varsling, gjennom å øke andelen som varsler og andelen varsler som tas til følge. Dette må veies opp mot eventuelle kostnader i form av at det varsles om forhold som ikke er kritikkverdige og at det kan gi mer formelle og kostbare varslingsprosesser, samt eventuell risiko for økt misbruk av varslervernet. Utfordringen for lovgiver er å gi regler som er gode både for tilfeller hvor et varsel viser seg å være riktig, og for tilfeller hvor det ikke foreligger kritikkverdige forhold.

Samle bestemmelser om varslervern i en særlov

I mandatet til Varslingsutvalget står det blant annet at utvalget skal vurdere fordeler og ulemper ved dagens plassering av varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven og sammenholde disse med fordeler og ulemper med en særlov, og gi sin anbefaling om lovplasseringen.⁶⁸

Vi har ikke gjort en samfunnsøkonomisk analyse av mulige virkninger av å samle varslingsbestemmelsene i en særlov, sammenlignet med dagens ordning. Uansett vil virkningene av dette være mye mindre viktige enn eventuelle endringer i lovverket. Vi bemerker imidlertid at dersom det gjør det lettere å finne og forstå varslingsbestemmelsene, er dette et tiltak som kan bidra til mer varsling og bedre varslingsprosesser. Imidlertid kan man også argumentere for at det er arbeidsmiljøloven som gir de aller fleste lovregler for arbeidstakere (i dag også varslingsreglene). Da kan det være like lett å finne frem til varslingsreglene der.

6.8 Forventet lønnsomhet av tiltak for å legge bedre til rette for varsling

I dette kapitlet har vi drøftet mulige virkninger av eksempler på tiltak for å legge bedre til rette for varsling. Flere av tiltakene kan medføre både økt nytte av varsling, ved å føre til at flere kritikkverdige forhold avdekkes, forbedres og forebygges, men også høyere kostnader, både

forbundet med tiltaket selv og hver varslings sak det utløser.

Siste spørsmål er da: Vil nytten av tiltakene overstige kostnaden?

Vi har innenfor rammen av denne undersøkelsen ikke hatt mulighet til å gjøre en samfunnsøkonomisk analyse av eksemplene på tiltak nevnt i dette kapitlet. 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.

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.

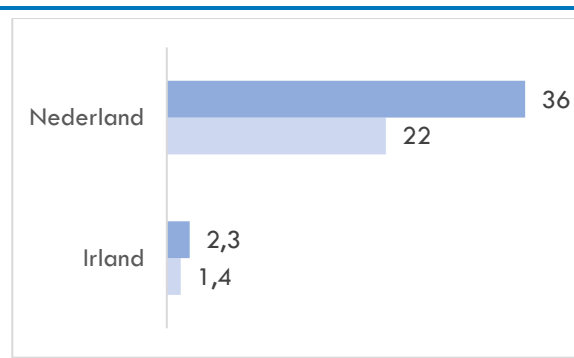
For eksempel har Carson, et al. (2008) undersøkt nytte og kostnader knyttet til False Claims Act (FCA) i USA, en lov som garanterer finansiell belønning for varsler om underslag mot staten. Anslag på nytte-kostnadsforholdet for dette regelverket varierer mellom 14:1 og 52:1. Det betyr at hver dollar investert i programmet regnes med å ha gitt 14 til 52 dollar i nytte.⁶⁹

EU-kommisjonen har undersøkt nytte og kostnad av tiltak for å legge til rette for varsling om kritikkverdige forhold i offentlige anskaffelser. Estimaten på nytte-kostnadsforholdet varierer fra 1:1 til 2:1 i Irland. I Nederland var estimert nytte-kostnadsforhold mellom 22:1 og 26:1, se Figur 6-4.

⁶⁸ <http://varslingsutvalget.no/mandat/>

⁶⁹ Denne varslingsordningen er ikke begrenset til ansatte/medarbeidere, men kan også brukes av andre som har kunnskap om kritikkverdige forhold.

Figur 6-4: Kroner nytte per krone i kostnad av tiltak for å legge til rette for varsling om kritikkverdige forhold i offentlige anskaffelser (lavt og høyt estimat for hvert land)



Kilde: (EU kommisjonen, 2017) Nytte-kostnadsforhold på 2,3 betyr at en krone investert i tiltaket ga 2,3 kroner i gevinst

Spriket i beregnet nytte-kostnadsforhold kan forklares med nasjonale særegenheter, som

viktigheten av offentlige anskaffelser i økonomien som helhet, utbredelsen av korrupsjon og kostnaden av tiltakene. Videre vil vi presisere at nytte-kostnadsberegningene fra EU-kommisjonen (2017) er usikre estimater. Nyttbegrepet de bruker inkluderer også omfordelingsvirkninger fra korruperte bedrifter til andre bedrifter og myndigheter.

På grunnlag av analyser av varslingstiltak i andre land kan vi si at det er sannsynlig at flere tiltak for å legge til rette for varsling vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette er imidlertid ingen garanti. Tiltak for å legge bedre til rette for varsling griper potensielt inn i måten millioner av norske arbeidstakere kommuniserer med hverandre og jobber sammen. Den faktiske lønnsomheten av tiltakene vil avhenge av hvordan det konkrete tiltaket er utformet.

7. Referanser

- Abbink, K., Dasgupta, U., Ghangadharan, L. & Jain, T., 2014. Letting the Briber Go Free: An Experiment on Mitigating Harassment Bribes. *Journal of Public Economics*, Issue 111, pp. 17-28.
- Abbink, K. & Wu, K., 2017. Reward self-reporting to deter corruption: an experiment on mitigating collusive bribery. *Journal of Economic Behavior & Organizations*, Issue 133, pp. 256-272.
- Acconia, A., Immordino, G., Piccolo, S. & Rey, P., 2013. *Accomplice-Witness and Organized Crime: Theory and Evidence from Italy*, s.l.: Toulouse School of Economics, working paper.
- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A., 2005. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. I: P. Aghion & S. Durlauf, red. *Handbook of Economic Growth*. s.l.:s.n., pp. 386-472.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A., 2013. *Why Nations Fail*. s.l.:s.n.
- Anon., u.d. s.l.:s.n.
- Aubert, C., Kovacic, W. & Rey, P., 2006. The Impact of Leniency and Whistle-blowing Programs on Cartels. *International Journal of Industrial Organizations*, pp. 1241-1266.
- Baloria, V., Marquardt, C. & Wiedman, C., 2010. *A Lobbying Approach to Evaluating the Whistleblower Provisions of the Dodd-Frank Act of 2010*. s.l.:Working Paper.
- Berlin, M. P., Qin, B. & Spagnolo, G., 2016. *Leniency, Asymmetric Punishment and Corruption: Evidence from China*, s.l.: Working Paper.
- Bigoni, M., Casari, M., Skrzypacz, A. & Spagnolo, G., 2015. Time Horizon and Cooperation in Continuous Time. *Econometrica*, 83(2), pp. 587-616.
- Bigoni, M., Le Coq, C., Fridolfsson, S. & Spagnolo, G., 2012. Fines, Leniency and Rewards in Antitrust. *RAND Journal of Economics*, 43(2), pp. 368-390.
- Birkeland Nielsen, M. et al., 2004. *Destruktiv ledelse*. [Internett]
Available at: <https://www.magma.no/destruktiv-ledelse>
[Funnet 6 September 2017].
- Bjørkelo, B. e. a., 2008. When you talk and talk and nobody listens: A mixed method case study of whistleblowing and its consequences. *International Journal of Organisational Behaviour*.
- Bloom, M., 2007. Despite Its Great Success, the EC Leniency Programme Faces Great Challenges. I: C. D. Elerman & I. Atanasiu, red. *European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels*. s.l.:Oxford, Hart Publishing.
- Braut, B., Smedbråten, B. K. & Andresen, J. F., 2016. *Varsling til beste for pasienten og helsevesenet*, s.l.: Tidsskriftet av den norske legeforening.
- Brenner, S., 2009. An Empirical Study of the European Corporate Leniency Program. *International Journal of Industrial Organization*, pp. 639-645.
- Breuer, L., 2013. Tax Compliance and Whistleblowing. The Role of Incentives. *The Bonn Journal of Economics*, 2(2), pp. 7-44.
- Buccirossi, P., Immordino, G. & Spagnolo, G., 2017. *Whistleblower Rewards, False reports, and Corporate Fraud*. s.l.:unpublished manuscript.
- Butler, J., Serra, D. & Spagnolo, G., 2017. *Motivating Whistleblowers*. s.l.:Unpublished manuskript.
- Call, A. C., Martin, G. S., Sharp, N. Y. & Jaron H., W., 2017. *Whistleblowers and Outcomes of Financial Misrepresentation Enforcement Actions*, s.l.: working paper.
- Carson, T. L., Verdu, M. E. & Wokutch, R. E., 2008. Whistle-blowing for profit: an ethical analysis of the federal false claims act. *Journal of Business Ethics*, 77(3), Februar, pp. 361-376.
- Cloutier, M., 2011. *An empirical investigation of the US corporate leniency programme*, s.l.: Queens University Working Paper.
- Cotten, S. & Santore, R., 2016. *Whistleblowers, Amnesty, and Managerial Fraud: An Experimental Investigation*. s.l.:Unpublished manuscript.
- De, O., 2010. Analysis of Cartel Duration: Evidence from EC Prosecuted Cartels.

- International Journal of Economics of Business*, 17(1), pp. 33-65.
- DFØ, 2014. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyse*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- Direktoratet for økonomistyring, 2014. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, s.l.: s.n.
- Dong, A., Massa, M. & Zaldokas, A., 2014. *Busted! Now What? Effects of Cartel Enforcement on Firm Policies*, s.l.: INSEAD Working Paper 2014/38/FIN.
- Dwenger, N., Kleven, H., Rasul, I. & Rincke, J., 2016. Extrinsic and Intrinsic Motivations for Tax Compliance: Evidence from a Field Experiment in Germany. *American Economic Journal: Economic Policy*, August, Issue 8(3), pp. 203-232.
- Dyck, A., Morse, A. & Zingales, L., 2010. Who Blows the Whistle on Corporate Fraud?. *The Journal of Finance*, 65(6), pp. 2213-2253.
- Engstrom, D., 2014. Whither Whistleblowing? Bounty Regimes, Regulatory Context, and the Challenge of Optimal Design. *Theoretical Inquiries in Law*.
- EU kommisjonen, 2017. [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu/ec.europa.eu). [Internet] Available at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_241_whistleblower_protection_en.pdf [Funnnet 30 8 2017].
- EU kommisjonen, 2017. *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*, Brüssel: EU kommisjonen.
- Felli, L. & Hortala-Vallve, R., 2016. Collusion, blackmail and whistle-blowing. *Quarterly Journal of Political Science*, pp. 279-312.
- Finansdepartementet, 2012. *NOU 2012:16. Samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo : Finansdepartementet.
- Goel, R. K. & Nelson, M., 2014. Whistleblower Laws and Exposed Corruption in the United States. *Applied Economics*, 46(20), pp. 2331-2341.
- Helsedirektoratet, 2012. *Økonomisk evaluering av helsetiltak - en veileder*, Oslo: Helsedirektoratet.
- Helsetilsynet, 2013. *Svikt i samhandling, kommunikasjon og kompetanse i alvorlige hendelser. Kunne det skjedd hos oss? Eksempler og erfaringer*, s.l.: Helsetilsynet.
- Helsetilsynet, 2017. *Statistikk for Undersøkelsenheten - varsler om alvorlige hendelser i spesialhelsetjenesten*, s.l.: Statens Helsetilsyn.
- Hinloopen, J. & Soetevent, A., 2008. *From Overt to Tacit Collusion: Experimental Evidence on the Adverse Effects of Corporate Leniency Programs*, s.l.: Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2008-059/1.
- Howse, R. & Daniels, R. J., 1995. *Rewarding Whistleblowers: The Cost and Benefits of an Incentive-Based Compliance Strategy*, s.l.: Retrieved from http://repository.upenn.edu/law_series/4.
- Huberts, L. & Hoekstra, A., 2016. *Integrity management in the public sector - The Dutch approach*, The Hague: BIOS.
- Jahmani, Y. & Dowling, W., 2008. The Impact of Sarbanes-Oxley Act. *Journal of Business & Economic Research*, Volum 6.
- Jain, P. K. & Rezaee, Z., 2006. The Sarbanes-Oxley Act of 2002 and security market behavior: Early evidence. *Contemporary Accounting Research*, 23(3).
- Johannesen, N. & Stolper, T., 2017. *The deterrence effect of whistleblowing*, s.l.: Working paper.
- Kile, S. M., 1990. *Helsefarlige ledere og medarbeidere*. Oslo: Hjemmets bokforlag.
- Klein, G., 2011. *Cartel Destabilization and Leniency Programs - Empirical Evidence*, s.l.: ZEW Discussion Paper No 10-107.
- Li, H., Pincus, M. & Rego, S. O., 2004. *Market reaction to events surrounding the Sarbanes-Oxley Act of 2002*. s.l.: 2004 Annual Meeting of the American Accounting Association (AAA).
- Milgram, S., 1994. The perils of obedience. I: L. B. a. L. J. R. (Eds.), red. *Writings and readings across the curriculum*. New York: Harper Collins, pp. 322-335.
- Milieu, L., 2017. *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*, s.l.: European Commission.

- Miller, N., 2009. Strategic Leniency and Cartel Enforcement. *American Economic Review*, pp. 750-768.
- Motta, M. & Polo, M., 2003. Leniency Programs and Cartel Prosecution. *International Journal of Industrial Organization*, 21(3), pp. 347-379.
- Regjeringen, 2017. *varslingsutvalget.no*. [Internett]
Available at: <http://varslingsutvalget.no/mandat> [Funnet 29 8 2017].
- Schikora, J. T., 2011. *Bringing good and bad Whistle-blowers to the Lab*, s.l.: Munich Discussion Paper No. 2011-4.
- Schmolke, K. U. & Utikal, V., 2016. *Whistleblowing: Incentives and Situational Determinants*, s.l.: FAU - Discussion Papers in Economics.
- Skivenes, M. & Trygstad, S., 2015. Explaining whistle blowing processes in the Norwegian labour market: Between individual power resources and institutional arrangements. *Economic and Industrial Democracy*, pp. 1-25.
- Spagnolo, G., 2004. *Divide et Impera: Optimal Leniency Programs*, s.l.: CEPR Discussion Papers 4840.
- SSB, 2017. *www.ssb.no/aku*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/aku> [Funnet 18 8 2017].
- Stikeleather, B., 2016. When do employers benefit from offering workers a financial reward for reporting internal misconduct?. *Accounting*, Volum 52, pp. 1-14.
- The Economist, 2015. The age of the whistleblower. *The Economist*, 3 Desember.
- Trygstad, S. C., 2017. *Kunnskapsstatus om varsling og varslingsprosesser*, Oslo: Fafo.
- Trygstad, S. C., Ødegård, A. M., Skivenes, M. & Svarstad, E., 2017. *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner*, Oslo: Fafo.
- Trygstad, S. & Ødegård, A., 2016. *Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016*, Oslo: Fafo.
- U. S. Securities and exchange commission, 2016. *2016 Annual report to congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program*, s.l.: U. S. Securities and exchange commission.
- U.S. Securities and exchange commission, 2016. *Agency Financial Report Fiscal Year 2016*, s.l.: s.n.
- Uytsel, S., 2015. Anti-Cartel Enforcement in Japan: Does Leniency Make the Difference?. I: C. Beaton-Wells & C. Tan, red. *Anti-Cartel Enforcement in a Contemporary Age: Leniency Religion*. s.l.:Hart Publishing.
- Waarhus, C., 2011. *Finding fraud: The role of auditing in the detection of white-collar crime*. s.l.:Masther thesis, BI Norwegian Business School.
- Wiersholm, 2015. "Monika-saken" Arbeidsgivers håndtering av Robin Schaefers varsling, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Wik, T. o. S. N., 2013. *Varsling. Fra problem til verdi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wik, T. & Sortland, N., 2013. *Varsling, fra problem til verdi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wilde, J. H., 2017. The Deterrent Effect of Employee Whistleblowing in firms' financial Misreporting and Tax Aggressiveness. *The Accounting Review*.
- Zhou, J., 2016. *The Dynamic of Leniency Application and Cartel Enforcement Spillovers*, s.l.: TILEC Discussion Paper 2016-06.
- Åndas, K., Solum, V. & Søreide, T., 2017. Bør varslere belønnes?. *Magma*, 0217(2), pp. 37-45.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562
Vika
0118 Oslo