

FORVALTNINGSREVISJON AV  
VARSLINGSRUTINER OG VARSLINGSHÅNDTERING



SOLA KOMMUNE

OKTOBER 2018

# INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg.

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Rådmannens kommentar</b> .....	<b>7</b>
<b>Rapporten</b> .....	<b>8</b>
1    Innledning .....	9
1.1    Formål og problemstillinger .....	9
1.2    Revisjonskriterier .....	9
2    Fakta og vurderinger.....	11
2.1    Innledning .....	11
2.2    Hva er varsling? .....	11
2.3    Lovverket om varsling .....	12
2.4    Organisering av HMS-arbeidet i Sola kommune.....	15
2.5    Retningslinjer for varsling i Sola kommune .....	15
2.6    Er retningslinjer og rutiner for varsling kjent i organisasjonen? .....	20
2.7    Håndteres varslingssakene i tråd med retningslinjene? .....	23
2.8    Har kommunen en kultur for at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold?.....	29
2.9    Hvilke erfaringer har de ansatte med å varsle om kritikkverdige forhold? .....	32
2.10    Hvordan sikrer kommunen at varslingsrutinene fungerer? .....	33
3    Vurderinger og anbefalinger.....	37
<b>Vedlegg</b> .....	<b>41</b>

## Oppdraget

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å vurdere hva slags rutiner Sola kommune har for varsling og hvordan kommunen arbeider for å håndtere varslingsaker. Følgende problemstillinger er omfattet av revisjonen:

- Hva slags rutiner har kommunen for varsling og varslingshåndtering?  
Er disse kjent blant ansatte og ledere?
- Blir varslingssakene håndtert i tråd med kommunens egne rutiner?  
Hvordan registreres og rapporteres varslingsaker?
- Har kommunen en kultur for at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hvilke erfaringer har de ansatte med å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hvordan sikrer kommunen at varslingsrutinene fungerer?  
Hva slags internkontroll gjennomføres for varslingsområdet?  
Er det foretatt risikovurderinger som har betydning for varsling og varslingshåndtering?

Det er gjort ca. 30 intervjuer i forbindelse med prosjektet som inkluderer rådmannens ledergruppe, virksomhetsledere, advokater, hovedtillitsvalgte/plasstillitsvalgte, hovedverneombud, varslere, utvalgte ansatte (vikarer) og HMS-ansvarlige. I tillegg til intervjuer er det gjennomgått dokumenter som belyser lovverk, konkrete varslingsaker, varslingsrutiner og forskning på feltet. Det er foretatt en sammenligning av Sola kommunes varslingsrutiner med de som Sandnes kommune og Stavanger kommune har utarbeidet.

## Hovedbudskap

- Sola kommune har i hovedsak gode rutinebeskrivelser for varsling og varslingshåndtering som er lett tilgjengelige for de aller fleste ansatte i kommunen.
- Det store flertall av ansatte synes å kjenne til at kommunen har en varslingsordning. Detaljkunnskap om retningslinjene synes imidlertid å være mer begrenset.
- Varslingsaker håndtert på rådmannsnivået er i all hovedsak i tråd med de retningslinjer og rutiner som gjelder for mottak, håndtering og lukking av sakene.
- Gjennomgående får Sola kommune god skår på betingelsene for å kunne ytre seg om kritiske forhold på arbeidsplassen. Overordnet ledelse har gjentatte ganger oppfordret de ansatte om å melde fra, bl.a. om kritiske forhold på jobben.
- Varslerne er i stor grad blitt tatt på alvor ved varsling av kritikkverdige forhold.
- Omfanget av varslingsaker som er håndtert på virksomhetsnivå er usikkert. Det bør vurderes å styrke kunnskapen om varslingsaker som håndteres på virksomhetsnivå og i hvilken grad det gjøres risiko- og sårbarhetsvurderinger lokalt.

## Hva slags rutiner har Sola kommune for varsling og varslingshåndtering?

Sola kommune utarbeidet egne retningslinjer for varsling etter at varslingsbestemmelser ble tatt inn i Arbeidsmiljøloven i 2007, og reviderte retningslinjer for varsling ble vedtatt av de folkevalgte 06.10.2016. Disse retningslinjene er i all hovedsak beholdt etter at Arbeidsmiljøloven ble endret i 2017, jf. lovens kapittel 2A 1-4.

---

Sola kommunes retningslinjer er i hovedsak i samsvar med bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Det er understreket at alle ansatte har rett til å varsle (jf. § 2 A-1(1) i Arbeidsmiljøloven) og at varselet skal være forsvarlig (jf. § 2 A-1 (2)). Det er videre beskrevet i retningslinjene at varsling skal kunne skje uten frykt for konsekvenser (jf. § 2 A-2).

Retningslinjene er tilgjengeliggjort i Compilo, kommunens kvalitetssystem, og mer kortfattede beskrivelser av kommunens varslingsordning finnes på intranettsiden Solsiå og på internettsiden. Retningslinjene inngår både i HMS-opplæring og lederopplæring.

Både Stavanger, og særlig Sandnes, har mer omfattende retningslinjer for varsling enn det Sola kommune har. Fordelen med å ikke gjøre retningslinjene for omfattende, er at det er enklere å informere om retningslinjene overfor ansatte, innbyggere, brukere og leverandører mv. Sola kommune har ikke utviklet et eget varslingskjema slik de to andre kommunene har gjort, men har stilt minstekrav til hva et varsel bør inneholde.

Varslingsordningen i Sola kommune gjelder alle ansatte i Sola kommune. Det er imidlertid ikke presisert i retningslinjene at innleide arbeidstakere også har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier, jf. Arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Sola kommune har opprettet tre varslingskanaler, til nærmeste leder, til tillitsvalgt/verneombud og eksternt varslingsmottak (Advokatfirmaet Kluge). Det framgår imidlertid ikke av retningslinjene at ansatte også kan varsle til statlige tilsynsmyndigheter.

### **Er Sola kommunes retningslinjer og varslingsrutiner kjent blant ansatte og ledere?**

Fra rådmann og rådmannens ledergruppe er det understreket at det skal være en lav terskel for å melde fra i Sola kommune. Hovedbudskapet til de 1860 ansatte i kommunen at det skal være mulig å varsle og det skal være trygt å varsle. Og det viktigste er at det meldes fra, og forholdet blir grepet tak i og løst, snarere enn å bruke tid på å definere saken som et varsel, avviksmelding, klage, personalsak eller bekymringsmelding.

Tre revisjonskriterier er lagt til grunn for å kunne bedømme kjennskapet blant de ansatte til varslingsrutinene: Det første er Arbeidsmiljølovens krav om at varslingsrutinene er lett tilgjengelige for alle ansatte i virksomheten, jf. § 2 A-3 (6). Det andre kriteriet er at de ansatte kjenner til at Sola kommune har en varslingsordning. Det tredje kriteriet er at de ansatte har grunnleggende kjennskap til hva som kan være grunnlaget for et varsel.

Det er en utbredt oppfatning blant de intervjuede om at det store flertall av ledere og ansatte vet at Sola kommune har varslingsrutiner og at disse er lett tilgjengelige. Virksomhetsledere, tillitsvalgte og verneombud – altså de som kan motta varsler – er de som oppfattes å ha best kjennskap. Det er også disse gruppene som i størst grad har fått opplæring i dette temaet. Desto lengre ut i organisasjonen, desto større usikkerhet om hvorvidt de ansatte kjenner til kommunens varslingsrutiner. Vikarer blir trukket fram som en gruppe med begrenset kjennskap, spesielt de som er ut og inn av kommunen på korte oppdrag. Også de uten tilgang til egen PC i jobben blir nevnt i denne sammenhengen.

### **Blir varslingssaker håndtert i tråd med kommunens varslingsrutiner?**

Et utvalg varslingssaker er gjennomgått for å sjekke om de er blitt kanalisert og håndtert i tråd med retningslinjene. Funnene viser at de fleste varslinger enten går direkte til nærmeste leder/ virksomhetsleder eller at den ansatte/de ansatte går via verneombud eller plasstillitsvalgt. Direkte rapportering til eksternt varslingsmottak forekommer sjeldent.

---

I enkelte saker der nærmeste leder er oppfattet å være en del av problemet, er saken tatt direkte opp med vedkommendes overordnede leder.

De saker som går på kritikkverdige forhold, er i all hovedsak tatt tak i og funnet sin løsning. Det sorteres imidlertid ikke skarpt mellom håndtering av bekymringsmeldinger, klager, avviksmeldinger og det som omtales som varsling/kritikkverdige forhold. Sakens innhold har i stor grad styrt hvem som involveres i håndteringen.

Omfanget av saker lokalt som går på kritikkverdige forhold er usikkert. Det gjøres ikke noen kartlegging av hvor mange saker som blir håndtert lokalt på virksomhetsnivå.

I hovedsak har virksomhetslederne, tillitsvalgte og vernombud hatt tilgang på fagfolk som de kan rådføre seg med: Overordnet leder, HMS-teamet, kommuneadvokat, bedriftshelsetjenesten og ekspertise som de tillitsvalgte kan trekke på regionalt/sentralt.

På rådmannsnivået er det i perioden 2014-2018 blitt håndtert 8 formelle varslingsaker. Det er det samme antallet saker en stor kommune som Stavanger kommune har håndtert i samme tidsrom. Over halvparten av varslingene omhandler ledelse/arbeidsmiljø. Et fellestrekk ved disse sakene er at de ikke har funnet sin løsning lokalt, og derfor er rapportert videre opp linjeorganisasjonen. Sakene er blitt registrert og skriftliggjort og det er gitt informasjon om videre behandling til varslere med mindre varslingen har vært anonym (en sak). Den det er varslet om, er så langt vi kan bringe på det rene, blitt informert for å ivareta rettsikkerhetshensyn og hensynet til kontraktdikjon.

Når det er blitt avklart hvem som skal følge opp saken, er det innhentet nærmere opplysninger for å klargjøre fakta i saken. I noen tilfeller har bedriftshelsetjenesten blitt engasjert som nøytral part for å gjøre faktaundersøkelser. Felles for varslingene er at de har vært forsvarlige, dvs. sannferdige og saklige, og de som er slutført har ført til tiltak i forhold til arbeidsmiljø, stillingsendringer og drift avhengig av sakens innhold.

### **Har kommunen en kultur for at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold?**

Ytringsklimaet på arbeidsplassen har betydning for hvor lett eller vanskelig det er å ta opp saker man opplever som problematiske. Gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen dreier seg i bunn og grunn om muligheten til å si fra om bekymringer og ytre seg kritisk, enten til leder eller til kolleger, uten å risikere gjengjeldelse.

Vi har sammenfattet funn fra intervjuene der vi har sammenholdt hva ledere og ansatte mener om Sola kommunes ytrings- og tilbakemeldingskultur. Det er stor grad av enighet om at ansatte i Sola kommune kan komme med kritiske synspunkter på forhold på jobben. Stort sett alle har fått med seg at «*Rådmannen heier på den lave terskelen*» som en av de intervjuede uttrykte det. Oppfatningen er at det er mulig å varsle i Sola kommune og at det i hovedsak er trygt å varsle. Selv om terskelen for å melde fra er lav på generelt grunnlag, oppfattes varsling ofte som en sikkerhetsventil som kun tas i bruk når alt annet av tilbakemeldinger er utprøvd. I noen saker har det gått lang tid før noe har skjedd.

### **Hvilke erfaringer har de ansatte med å varsle om kritikkverdige forhold?**

Varslerne er i stor grad blitt tatt på alvor ved varsling av kritikkverdige forhold. Varslingene har resultert i tiltak som i de fleste saker har bidratt til å rydde opp slik at ansatte og ledere kan legge saken bak seg. Vi har ikke kommet over eksempler på varsling av kritikkverdige forhold som er forsøkt dysset ned, feid under teppet, eller på annet vis

---

blitt avvist eller neglisjert. Både varsler og den det varsles om er så langt vi har informasjon, blitt ivaretatt i prosessene. Det at kommunen ikke fullt ut kan garantere anonymitet synes ikke å begrense i særlig grad ansattes tilbøyelighet til å varsle. Det som kan få ansatte til å holde igjen er alt ubehaget og styret et varsel kan føre til. Hensynet til nøytralitet og habilitet hos de som er satt til å håndtere varslings saker er i hovedsak ivaretatt.

### **Hvordan sikrer kommunen at varslingsrutinene fungerer?**

Varsling og varslingshåndtering er et element i kommunens internkontrollsystem sammen med blant annet avvikshåndtering. Hvor godt varsling fungerer som del av internkontrollsystemet avhenger av to forhold: Kunnskap om omfanget av kritikkverdige forhold for å kunne gjøre riktige prioriteringer i forhold til tiltak. Og risiko- og sårbarhetsvurderinger i forhold til muligheten for å avdekke og forebygge kritikkverdige forhold.

Flere ulike tiltak er iverksatt på rådmannsnivået for å sikre internkontroll. Viktige tiltak er drøftinger av varslingshåndteringen i rådmannens ledergruppe ved to anledninger, årlige kartlegginger av HMS-arbeidet i virksomhetene, medarbeiderundersøkelser og rutiner for varsling, avvikshåndtering og personalsaker.

Det er imidlertid ikke stilt spørsmål i de årlige kartleggingene av HMS-arbeidet for å kartlegge omfanget av kritikkverdige forhold på virksomhetsnivå. Det er også usikkerhet rundt spørsmålet om det gjøres regelmessige vurderinger av risiko og sårbarhet for at det skal oppstå kritikkverdige forhold på virksomhetsnivå.

### **Anbefalinger**

- *Vurdere å presisere i retningslinjene for varsling hvem som har rett til å varsle, hva som er et varsel og hva som er klage/ personalsaker, og å legge til statlige tilsynsmyndigheter som en av de mulige varslingskanalene ansatte har.*
- *Vurdere informasjonstiltak i forbindelse med revisjon av retningslinjene for varsling for å påminne ledere og ansatte om grunnlaget for varsling og de rutiner som gjelder.*
- *Vurdere kartlegging av omfanget av kritikkverdige forhold som det er varslet om på virksomhetsnivå for å styrke kunnskapsgrunnlaget for planlegging og prioriteringer av tiltak.*
- *Vurdere å inkludere kritikkverdige forhold som tema i de risiko- og sårbarhetsvurderingene som gjøres lokalt i virksomhetene med sikte på å bedre kunne avdekke kritikkverdige forhold i tide og for å kunne forebygge at slike forhold oppstår.*

---

# RÅDMANNENS KOMMENTAR

Sola kommune skal være en åpen og lærende organisasjon. Ansatte skal føle seg trygge i sitt ansettelsesforhold og oppleve å bli tatt på alvor ved varsling av kritikkverdige forhold. Det er et mål at kunnskap om varslings- og avviksrapportering skal brukes til å forebygge og forbedre.

Forvaltningsrevisjonen viser at medarbeidere i Sola kommune har tillit til varslingsordningen og at det oppleves trygt å varsle. Kommune har både avvik og varsling som en del av opplæringen for nye ledere og i den årlige HMS- opplæringen. Det er også de siste årene lagt ned et grundig arbeid med å utarbeide gode rutiner og retningslinjer for varsling, og gjort informasjon om varslingsordningen lett tilgjengelig for alle ansatte og eksterne.

Det kan noen ganger være vanskelig å trekke en tydelig grense mellom hva som er et varsel og hva som er en kritisk ytring eller et avvik. Dette pekes det også på i rapporten. Sola kommune er opptatt av at ansatte som gir beskjed om kritikkverdige forhold, enkelt skal finne retningslinjer som gir veiledning til riktige kanaler og kontaktpunkter. Det er imidlertid viktig for Sola kommune å ha en lav terskel for hva det kan varsles om, og ikke stiller absolutte krav eller forventninger til hva som definerer et varsel. Det er avgjørende for et godt varslingsklima at organisasjonen nettopp har en åpen tilnærming til hva det kan varsles om.

Rådmannen har gått grundig gjennom revisjonsrapportens anbefalinger, og identifisert følgende forbedringspunkt:

- Retningslinjene oppdateres slik at det framgår at også innleide arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold.
- Retningslinjene oppdateres slik at det også framkommer at ansatte kan varsle til statlige tilsynsmyndigheter.
- Nyhetssaker publiseres på kommunens intranett for å påminne ansatte om varslingsordningen og tydeliggjøre retningslinjene.
- Det vurderes hvordan saker som omhandler kritikkverdige forhold håndteres lokalt på virksomhetsnivå kan kartlegges, og hvordan kommunen kan anvende denne kunnskapen i forbedringsarbeidet.

---

# RAPPORTEN



---

# 1 INNLEDNING

## 1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget i Sola kommune vedtok 25.10.2017 (sak 37/17) at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon som undersøker varslingsrutiner og varslingshåndtering i kommunen. Mandatet ble vedtatt 6.12.2017 (sak 42/17), der formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å vurdere hva slags rutiner Sola kommune har for varsling og hvordan kommunen arbeider for å håndtere varslingssaker.

Følgende problemstillinger er omfattet av revisjonen:

- Hva slags rutiner har kommunen for varsling og varslingshåndtering?  
Er disse kjent blant ansatte og ledere?
- Bli varslingssakene håndtert i tråd med kommunens egne rutiner?  
Hvordan registreres og rapporteres varslingssaker?
- Har kommunen en kultur for at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hvilke erfaringer har de ansatte med å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hvordan sikrer kommunen at varslingsrutinene fungerer?  
Hva slags internkontroll gjennomføres for varslingsområdet?  
Er det foretatt risikovurderinger som har betydning for varsling og varslingshåndtering?

## 1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Viktige dokumenter for dette prosjektet er:

- *Arbeidsmiljøloven, kapittel 2 A.*
- *Sola kommunes retningslinjer og rutiner for varsling (jf. vedlegg 1)*
- *Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner, utgitt av KS*

Konkrete revisjonskriterier er utledet underveis i rapporten ved gjennomgang av de ulike problemstillingene.

---

### METODE OG DATAKILDER

Metodisk er det lagt opp til en kombinasjon av dokumentanalyse og intervjuer. I utgangspunktet var det planlagt en spørreundersøkelse blant ansatte i kommunen. Et spørreskjema ble utviklet, men det dukket opp enkelte motforestillinger mot en slik undersøkelse. Hva som legges i begrepet «varsling» er ikke entydig i Sola kommune, noe

---

som tidlig ble fanget opp i intervjuene. Dermed ville respondentene svare på ulike fenomen i en spørreundersøkelse hvor det konkret spørres om varsling og kjennskap til retningslinjer og varslingshåndtering. Det ville skapt usikkerhet om hva respondentene faktisk tar stilling til når de svarer på spørsmål om varsling. Et tilleggsmoment er at det tidligere har vist seg utfordrende å få høy svarprosent i spørreundersøkelser om varsling. For mange ansatte og ledere er varsling og varslingshåndtering ganske fjernt fra hverdagen, noe som igjen kan påvirke tilbøyeligheten til å svare i en spørreundersøkelse.

Spørsmålet om spørreundersøkelse ble drøftet på kontrollutvalgets møte 12. september 2018. Utvalget vedtok der å legge bort spørreundersøkelsen til fordel for flere intervjuer.

Det er gjort ca. 30 intervjuer i forbindelse med prosjektet, om lag dobbelt så mange som opprinnelig planlagt (jf. oversikt i vedlegg). Dette omfatter intervjuer med:

- Rådmannens ledergruppe (6 ledere)
- 6 tillitsvalgte (hovedtillitsvalgte og plasstillitsvalgte)
- Hovedverneombudene
- 3 varslere
- 3 vikarer
- HMS-leder
- 2 advokater (kommuneadvokat og advokat i Advokatfirmaet Kluge)
- 6 virksomhetsledere

Til sammen representerer informantene ulike roller på forskjellige nivåer og ståsteder i Sola kommune, noe som har vist seg nyttig i innsamlingen av informasjon.

Intervjuene har gitt kjennskap til flere saker i Sola kommune der en krevende situasjon skal håndteres. Det er snakk om eksempler på arbeidskonflikter, klager, bekymringsmeldinger og også saker som er håndtert som varsel i tråd med retningslinjene. Rapporten omtaler disse sakene i generelle ordelag. Vi er opptatt av hvorvidt rutiner og retningslinjer er fulgt, ikke å gå i detalj i saker som ofte er svært vanskelige.

I tillegg til intervjuene, er det gjennomgått dokumenter, både varslingsaker, lovverk, anbefalinger og lokale retningslinjer og årsrapporter, samt forskning og utredninger på dette feltet. FAFOs forskning på dette feltet står sentralt i kunnskapsgrunnlaget. Det samme gjør en forvaltningsrevisjon som Rogaland Revisjon gjennomførte om varsling og konflikthåndtering i Stavanger kommune.<sup>1</sup> Videre er det foretatt en sammenligning av Sola kommunes retningslinjer for varslingshåndtering med retningslinjene i Sandnes og Stavanger kommuner. Dokumentasjonen er vist i vedlegg.

Samlet sett anses datafangsten å være tilstrekkelig til å få belyst problemstillingene.

---

<sup>1</sup> Jf. rapport <https://www.rogaland-revisjon.no/Userfiles/Sites/files/RR%20Stavanger%20kommune%20%202018%20-%20Varsling%20og%20konflikth%C3%A5ndtering.pdf>

---

## 2 FAKTA OG VURDERINGER

### 2.1 INNLEDNING

Først i kapitlet redegjøres det for varslingsbegrepet og varslingsprosessen. Deretter beskrives lovverket på varslingsfeltet som er et sentralt revisjonskriterie. Så følger en kort beskrivelse av organiseringen av HMS-arbeidet i Sola kommune og kommunens retningslinjer for varsling. Disse vurderes opp mot arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling. De øvrige problemstillingene i revisjonen blir deretter gjennomgått.

### 2.2 HVA ER VARSLING?

Det finnes ingen lovbestemt eller på annen måte omforent forståelse av hva som ligger i begrepet «varsling» eller hva det betyr «å varsle».<sup>2</sup> En ren språklig forståelse av det å varsle er å gi beskjed eller melde fra om noe. De siste 20 årene er **varslingsbegrepet** i arbeidslivet i hovedsak brukt om arbeidstakere som sier fra om ulovlige eller kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. I den offentlige debatten er varsling i økende grad blitt sett i sammenheng med ledere som i en eller annen forstand har gjort noe kritikkverdig.

Arbeidsmiljøloven gir ingen definisjon av hva «et varsel» eller det «å varsle» er, men beskriver at «arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet.» Varsling i Arbeidsmiljølovens forstand belyses i neste delkapittel.

Varsling er det å slå alarm om en situasjon, rope varsku eller rapportere om et forhold man har blitt oppmerksom på. Det dreier seg om en person som har opplevd eller blitt kjent med et kritikkverdig forhold innad i en virksomhet eller en organisasjon og gitt beskjed til noen andre om dette forholdet – forutsetningsvis med håp om å få slutt på eller en bedring av det kritikkverdige forholdet.

Det nært beslektete engelske begrepet, «*whistleblowing*», har heller ikke noe entydig innhold. Dette begrepet skal stamme fra engelske politimenn som blåste i fløyten sine for å varsle offentligheten og andre politimenn om kriminalitet.

Selv om det ikke er entydig hva som ligger i begrepet «*whistleblowing*», er en definisjon av Janet P. Near og Marcia P. Miceli (1985) utbredt i den norske tolkningen av begrepet, blant annet i den forskning forskningsinstituttet FAFO har gjort på dette feltet. I norsk oversetting kan varsling beskrives: «*.som det å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen til noen som direkte eller indirekte kan ha myndighet til å gjøre noe med det.*» jf. NOU 2018: 6, s. 23.

---

<sup>2</sup> Jf. NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern – Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet, s. 23. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-6/id2593665/>. Se også Trygstad, S.: Kunnskapsstatus om varsling og varslingsprosesser. Fafo-notat 2017:03.

---

En **varslingsprosess** beskrives som en prosess av beslutninger i fire steg.<sup>3</sup>

- 1) Det første steget er at arbeidstakeren må vurdere om han eller hun har observert noe vedkommende mener er kritikkverdig, for eksempel et mulig lovbrudd eller noe som er i strid med virksomhetens etiske regelverk.
- 2) Etter at arbeidstakeren har vurdert forholdet, blir steg to å avgjøre om han eller hun skal rapportere forholdet videre, og eventuelt til hvem. Det er flere forhold som innvirker på denne beslutningen, for eksempel hvor lett eller vanskelig det er å ta opp ting på den enkelte arbeidsplass, hvor alvorlig det observerte forholdet er og om vedkommende tror det å ta opp saken kan avhjelpe det kritikkverdige forholdet. Også hvilke konsekvenser vedkommende tror det vil kunne få for en selv, herunder om varslingen kan føre til gjengjeldelse, vil spille inn i denne vurderingen.
- 3) Dersom arbeidstakeren velger å ta saken videre, må virksomheten hvor det kritikkverdige forholdet er, vurdere hvordan saken skal følges opp. Også her vil det være flere mulige utfall, som for eksempel hvor alvorlig forholdet det varsles om er, hvor dokumentert eller omdiskutert det kritikkverdige er, hvorvidt virksomheten deler arbeidstakerens syn på at forholdet som beskrives faktisk er kritikkverdig, og hvor kostbare ulike løsninger vil være for virksomheten. Utfallet vil videre avhenge av hvor villig virksomheten er til å endre forholdet og hvorvidt det å følge opp varselet vil innebære negative følger for enkeltpersoner eller virksomheten som sådan.
- 4) Det siste steget i prosessen er virksomhetens beslutning om hvordan de skal følge opp varsleren. Aktuelle handlingsalternativer her vil være om de for eksempel skal ignorere vedkommende, forsøke å stilne ham eller henne eller belønne vedkommende. Å bruke varslet som ledd i utvikling av en åpenhets- og læringskultur forutsetter at det oppmuntres til å si fra, og at det faktisk blir tatt tak i det som er grunnlaget for varslet forutsatt at varslet er reelt.

Disse fasene kan reflekteres i kommunens varslingsrutiner. Aksept for å melde fra, kjennskap til rutine og effektiv håndtering av varsler, er alle viktige forutsetninger for at varsling blir en del av meldingskulturen og at varselet fører til forbedringer.

Varsling har størst verdi der varselet blir tatt på alvor, varsleren blir tatt vare på, og hvor det iverksettes nødvendige tiltak raskt for å få avklart om det foreligger kritikkverdige forhold, og der det eventuelle kritikkverdige forholdet bringes til opphør (NOU 2018:6)

## 2.3 LOVERKET OM VARSLING

Arbeidsmiljølovens regler om varsling ble først tatt inn i loven i 2007 og var opprinnelig plassert i to ulike kapitler i loven, i kapittel 2 om arbeidsgivers og arbeidstakers plikter og i kapittel 3 om virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet. For å synliggjøre reglene og gjøre

---

<sup>3</sup> Beskrivelsen er basert på NOU 2018: 6, ss. 23-24.

dem mer brukervennlige ble de samlet i et nytt kapittel 2 A fra 1. juli 2017. I tillegg ble virkeområdet for varslingsreglene utvidet til å omfatte innleide arbeidstakere.

Bestemmelsene om varsling er tatt inn i Arbeidsmiljøloven for å bidra til å styrke den reelle yringsfriheten i ansettelsesforhold, fremme åpenhet og bidra til bedre yringsklima. Et hovedformål med forslaget til ny § 2-4 var å signalisere at varsling både er lovlig og ønsket. Det ble også lagt til grunn at «ansattes rett til å varsle blir mer reell dersom det etableres et sterkt gjengjeldelsesvern for den som varsler.»

Arbeidsmiljøbestemmelsene om varsling er vist i tabell 1 nedenfor.

**Tabell 1 – Bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven om varsling og varslingshåndtering.**

<p><b>§ 2 A-1. Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten</b></p> <p>(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.</p> <p>(2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.</p> <p>(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.</p>	<p><b>§ 2 A-3. Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling</b></p> <p>(1) Dersom forholdene i virksomheten tilsier det, plikter arbeidsgiver å utarbeide rutiner for intern varsling i samsvar med § 2 A-1 i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.</p> <p>(2) Arbeidsgiver plikter alltid å utarbeide slike rutiner dersom virksomheten jevnlig sysse setter minst 5 arbeidstakere.</p> <p>(3) Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.</p> <p>(4) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle etter § 2 A-1.</p> <p>(5) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold,</li><li>fremgangsmåte for varsling,</li><li>fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling.</li></ol> <p>(6) Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.</p>
<p><b>§ 2 A-2. Vern mot gjengjeldelse ved varsling</b></p> <p>(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2 A-1 er forbudt. Overfor innleid arbeidstaker gjelder forbudet både for arbeidsgiver og innleier. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første eller andre punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren eller innleieren sannsynliggjør noe annet.</p> <p>(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2 A-1 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.</p> <p>(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til skyld hos arbeidsgiver eller innleier. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.</p>	<p><b>§ 2 A-4. Taushetsplikt ved varsling til offentlig myndighet</b></p> <p>(1) Når tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter mottar varsel om kritikkverdige forhold, plikter enhver som utfører arbeid eller tjeneste for mottakerorganet å hindre at andre får kjennskap til arbeidstakers navn eller andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker.</p> <p>(2) Taushetsplikten gjelder også overfor sakens parter og deres representanter. Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e gjelder ellers tilsvarende.</p>

Arbeidsmiljøloven presiserer at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige

---

forhold på arbeidsplassen.<sup>4</sup> Arbeidstakere har også varslingsplikt når det gjelder trakassering av ansatte og alvorlige brudd på sikkerhetsbestemmelser/fysiske arbeidsmiljøforhold. Verneombud har en særskilt varslingsplikt, og helsepersonell har varslingsplikt i henhold til helsepersonelloven § 17-6.

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

Å varsle internt vil som hovedregel bli ansett som forsvarlig, enten saken tas opp med nærmeste leder eller annen overordnet. Intern varsling vil bare helt unntaksvis kunne falle utenfor varslingsretten etter § 2-4. I forarbeidene står det at dette gjelder «hvis de kritikkverdige forholdene tas opp på en helt utilbørlig måte som unødvendig skader samarbeidsklima, arbeidsmiljøet eller enkeltpersoner i virksomheten, for eksempel ved gjentatte grunnløse påstander rettet mot kolleger» (ibid.:40). Det å varsle verneombud eller tillitsvalgte vil «alltid være en forsvarlig framgangsmåte» (ibid.:40). Det samme gjelder varsler til tilsynsmyndigheter. Hvis en arbeidsgiver mener at arbeidstakeren ikke varslet på riktig måte, er det arbeidsgiveren som må bevise dette (aml. § 2-4 (3)).

Et ansettelsesforhold reiser særlige ytringsfrihetsspørsmål fordi arbeidsgiver – innenfor visse rammer – har krav på den ansattes lojalitet. For å overholde **lojalitetsplikten** kan den ansatte bli nødt til å avstå fra visse ytringer. Lojalitetsplikten innebærer derfor en begrensning i den ansattes ytringsfrihet.

For kommunalt ansatte kommer i tillegg at de arbeider for organ som utøver offentlig myndighet og/eller er sekretariat for politiske ledere. Dette gjør at de ansattes ytringsfrihet kan måtte tåle begrensninger begrunnet også i et annet hensyn, nemlig det demokratiske systems legitimitet og funksjon. Men dette argumentet må veies opp mot kommunalt ansattes plikt til å si fra – ikke bare til sine overordnede – men til det demokratiske system i seg selv, herunder hensynet til en best mulig informert offentlig debatt.

Sola kommunes etiske retningslinjer presiserer lojalitetsplikten til å gjelde "plikt til å slutte opp om - og aktivt ivareta - kommunens interesser, og ikke handle eller uttale seg utad på en måte som er i strid med kommunens interesser" (Etisk retningslinje pkt. 3.2.1). Denne ytringsbetingelsen skal ikke hindre ansatte fra å varsle om kritikkverdige forhold, men ansattes varsling skal være ansvarlig, jf. Arbeidsmiljøloven § 2 A-1. I retningslinjene til Sola kommune er forsvarlighet forstått dithen at varslingen skal være sannferdig, saklig, og ikke unødig støtende mot bestemte personer (jf. pkt. 4 i retningslinjene, retningslinjene er nærmere omtalt i delkapittel 2.5).

---

<sup>4</sup> Framstillingen bygger på Trygstad m.fl. (2017) Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner. FAFO-rapport 2017: 04.

---

## 2.4 ORGANISERING AV HMS-ARBEIDET I SOLA KOMMUNE

Sola kommune har organisert HMS- og kvalitetsarbeidet ved AMU på rådmannsnivå, Kvalitetsråd på tjenesteområdenivå og Kvalitetsteam på virksomhetsnivå. Kvalitetsorganiseringen skal være en arena for medbestemmelse og kvalitetsarbeid i forhold til leveranse og arbeidsmiljø. Kvalitetsarbeid er et samlebegrep som brukes om arbeid med HMS- områder, beredskap og forbedring og utvikling av tjenesten.

HMS-opplæring gjennomføres hvert år. I 2017 ble det arrangert to HMS-dager, i tråd med rutine for HMS-opplæringen. HMS-dagene ble planlagt og gjennomført i samarbeid med hovedverneombudene, og har som mål å gi verneombud og ledere kunnskap og inspirasjon innen HMS-områdene. Opplæring i varslingshåndtering og kommunens varslingsrutiner inngår både som en del av HMS-opplæringen og lederopplæringen.

Compilo er kommunens kvalitetssystem og er blant annet en av kanalene for å varsle om kritikkverdige forhold. Kommunens retningslinjer for varsling og varslingshåndtering er tilgjengelig i Compilo. I tillegg er mange av kommunens styrende dokumenter og retningslinjer overført til kommunens intranettside Solsiå. Rapporteringen fra 2017 viser at kvalitetssystemet er noe mer forankret i organisasjonen enn tidligere.

Det rapporteres flest avvik knyttet til tjenesteleveransen (internkontroll avvik). Å øke fokuset på avvik i forbindelse med interne prosesser og arbeidsmiljø skal gi kunnskap til utviklingsarbeidet, spesielt i en tid der kommunen er utfordret på endring og omstilling. Arbeid med systematisk utvikling har pågått i kommunen i flere år. En del av virksomhetene har tatt i bruk de utviklingsverktøy kommunen tilbyr. Flere virksomheter svarer at de driver utviklingsarbeid uten de formelle metodene.

## 2.5 RETNINGSLINJER FOR VARSLING I SOLA KOMMUNE

Sola kommune utarbeidet egne retningslinjer etter at varslingsbestemmelser ble tatt inn i Arbeidsmiljøloven i 2007, og et arbeid for å revidere disse retningslinjene ble satt i gang i 2014. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe i kommunen bestående både av ledelse, stab, tillitsvalgte og hovedverneombud med kommuneadvokaten som sekretær.

Etter drøftingsmøte med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud 24.05.2016, var det enstemmig enighet om å etablere en ekstern varslingsordning. Før den tid lå mottaksfunksjonen hos hovedverneombudet. Kluge advokatfirma har siden 2016 driftet Sola kommunes varslingsmottak på kommunens vegne. Et advokatkontor har profesjonsbestemt taushetsplikt og kan fremstå som tryggere for varsleren enn den generelle taushetsplikten i forvaltningsloven der partsinnsyn er et viktig element.

Sola kommune vedtok nye retningslinjer for varsling og varslingsrutiner 06.10.2016. Disse retningslinjene er i all hovedsak beholdt etter at Arbeidsmiljøloven ble endret i 2017, jf. lovens kapittel 2A 1-4.<sup>5</sup> En fullstendig versjon av kommunens retningslinjer er tatt inn i kommunens kvalitetssystem, Compilo og framgår også av vedlegg 1.<sup>6</sup>

En mer kortfattet versjon av retningslinjene er publisert på kommunens *intranettsider*, Solsiå, sammen med informasjon om avvik og avviksrapportering. Her er oppgitt kontaktpersoner (HMS-avdelingen) som en eventuell varsler kan kontakte om behov.

Det er i tillegg lagt ut informasjon om varsling på kommunens *internettsider*, der det informeres om hvilke muligheter ansatte, innbyggere, brukere og leverandører har for å varsle.<sup>7</sup> Sola kommune har dermed etablert både en intern og en ekstern mulighet for å varsle der ansatte har mulighet til å benytte begge, men der de på nettsidene oppfordres til først å benytte ordningen med intern varsling til nærmeste leder.

Informasjonen om avvik og varsling, settes på intranettsidene i sammenheng med kommunen som en åpen og lærende organisasjon. I følge retningslinjene for varsling er formålet med regelverket at de ansatte i kommunen skal føle trygghet i sitt ansettelsesforhold og oppleve å bli tatt på alvor ved varsling av kritikkverdige forhold.

De ansatte blir oppfordret til å komme med innspill, forslag, ideer og /eller kritikk som angår faglige, sosiale og rettslige problemstillinger. Både ledere og ansatte oppfordres til å bruke medarbeidersamtaler, vernerunder, HMS handlingsplaner, HMS-møter, rapportering av avvik og nestenulykker/ulykker som verktøy for tilbakemelding.

Retningslinjene for varsling i Sola kommune framgår i sin helhet i vedlegg til rapporten. Nedenfor har vi gjengitt noen sentrale elementer i Sola kommunes varslingsordning.

**Tabell 2 - Hovedelement i varslingsordningen til Sola kommune. Kilde: Retningslinjer for varsling i Sola kommune, Compilo, datert 20.04.2018.**

Hvem kan varsle?	Alle ansatte (også innbyggere, leverandører, brukere mv. kan varsle)
Hva kan det varsles om?	Kritikkverdige forhold, blant annet... <ul style="list-style-type: none"><li>- Korrupsjon</li><li>- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter</li><li>- Trakassering og mobbing</li><li>- Maktmisbruk</li><li>- Brudd på taushetsplikt</li></ul>

<sup>5</sup> Jf. tilføyelser gjort i Arbeidsmiljøloven av 16 juni 2017 nr. 42 (ikr. 1 juli 2017 iflg. res. 16 juni 2017 nr. 752).

<sup>6</sup> Mer informasjon om Compilo som helhetlig kvalitetsutviklingssystem finnes her <http://compilo.no/>. Tidligere het systemet Kvalitetslosen. En god del kommuner bruker Compilo i sitt kvalitetsutviklingsarbeid.

<sup>7</sup> Informasjon om varsling på nettsidene finnes her <https://www.sola.kommune.no/om-sola-kommune/varsling/>. Informasjonen er gjort relevant for innbyggere, brukere og leverandører i kommunen. I eksempler på brudd på lover og regler, er det blant annet vist til brudd på regler om anskaffelser, upassende gaver og bonuser og brudd på regler om arbeidsmiljø og sosial dumping. Ansatte i kommunen blir oppfordret til å varsle gjennom den interne varslingsordningen, men både ansatte (om intern varsling har vist seg nytteløst) og ulike aktører i kommunen, blir informert om de muligheter de har for å varsle til det eksterne varslingsmottaket, Kluge Advokatfirma. Det blir informert om at det kan varsles anonymt, men at anonymitet ikke kan garanteres, med henvisning til personers rett til å ta til motmæle (kontraktdiksjon).



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forhold som kan medføre fare for liv og helse</li> <li>- Diskriminering</li> </ul> <p>På intranettet Solsiå, er det presisert at faglig eller politisk uenighet ikke er kritikkverdige forhold</p>
På hvilken måte kan det varsles?	<p>Muntlig, pr. brev, e.post, eller via Compilo, der det presiseres at muntlig varsel til ansvarlig leder skal nedtegnes. Ansatte kan benytte flere kanaler for å ta opp kritikkverdige forhold:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tjenestevei (hovedregelen er nærmeste leder)</li> <li>- Tillitsvalgte eller verneombud</li> <li>- Eksternt varslingsmottak (Kluge Advokatfirma)</li> </ul>
Hva bør et varsel inneholde?	<p>Varslers navn og tjenestested, dato, varslingsgrunnlag, hvem er involvert, evt. vitner.</p> <p>Rutinen angir at varslingen skal være forsvarlig både i forhold til virksomhetens og de ansattes behov. Med forsvarlighet menes at varslingen er sannferdig, saklig, og ikke unødige støtende mot noen bestemte personer.</p>
Hvordan håndteres mottatt varsel?	<p>Ved internt varsel via linjen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oppfølging av leder på lavest mulig nivå</li> </ul> <p>Ved internt varsel til tillitsvalgt/verneombud</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Saken meldes ledelsesnivået som er nærmest til å håndtere saken</li> </ul> <p>Ved eksternt varsel til varslingsmottak</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Følges opp av kommunalsjef for det berørte tjenestoområdet og rådmann.</li> </ul> <p>Rådmannen skal orienteres om hver enkelt varslings sak. Det skal avtales en plan for hyppig kontakt mellom varsler og arbeidsgiver.</p>
Behandling og oppfølging	<p>Avhengig av sakens karakter, kan det nedsettes en bredt sammensatt, intern tiltaksgruppe som også kan trekke veksler på eksterne ressurser som bedriftshelsetjenesten.</p> <p>Kommunalsjef eller tiltaksgruppen gjør nødvendige undersøkelser for å kartlegge saken.</p>
Anonymitet	<p>Det er presisert at varsler har rett til å være anonym, men at dette ikke kan garanteres.</p> <p>Dersom identiteten på varsler er kjent, skal vedkommende få en bekreftelse på at varselet er mottatt og hvordan det er fulgt opp</p>
Gjengjeldelse	<p>Det er presisert i retningslinjene at varslings systemet skal kunne brukes uten frykt for konsekvenser</p>

Retningslinjene for varsling i Sola kommune er uttrykk for hvordan kommunen fortolker bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven og øvrig informasjon fra KS og staten. Det er innenfor rammen av bestemmelsene rom for lokalt skjønn, og ulike tolkninger kan finne sted i den enkelte kommune.

## VURDERING AV SOLA KOMMUNES RETNINGSLINJER

Sentralt for å kunne vurdere innholdet i Sola kommunes retningslinjer står Arbeidsmiljøloven kapittel 2 A (jf. tabell 1). I KS veileder for kommunene om yringsfrihet og varsling, er det gitt råd og anbefalinger for hvordan kommunene kan konkretisere bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven.<sup>8</sup> Veilederen tar spesielt for seg ansattes yringsfrihet opp

<sup>8</sup> Jf. <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/varsling/lansering-veileder-yringsfrihet-og-varsling-14-september/>

---

mot den lojalitetsplikt de ansatte har overfor arbeidsgiver. Dette dilemmaet er i begrenset grad behandlet i loven, i forarbeidene og tildels også i det regjeringsoppnevnte utvalget som har vurdert varsling i arbeidslivet (NOU 2018: 6).

Sola kommunes retningslinjer er i hovedsak i samsvar med bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Det er understreket at alle ansatte har rett til å varsle (jf. § 2 A-1(1) i Arbeidsmiljøloven) og at varselet skal være forsvarlig (jf. § 2 A-1 (2)). Det er videre beskrevet i retningslinjene at varsling skal kunne skje uten frykt for konsekvenser (jf. § 2 A-2).

Det er videre beskrevet rutiner for varslingshåndtering i tråd med de krav som framgår av § 2 A-3 i Arbeidsmiljøloven. Retningslinjene og rutinebeskrivelsen er utarbeidet i samarbeid med de tillitsvalgte og verneombud i kommunen (jf. § 2 A-3 (3)). Retningslinjene er skriftlige, og de er ledsaget av tekst på intranettsiden, der de ansatte oppfordres til å melde fra (jf. § 2 A-3 (5a)). Retningslinjene beskriver videre framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging, og utdyper på flere punkt Arbeidsmiljølovens bestemmelser, eksempelvis hvordan varsler vil bli fulgt opp ved å opprette en tiltaksgruppe.

Fullstendige retningslinjer er tilgjengeliggjort i Compilo, kommunens kvalitetssystem, og mer kortfattede beskrivelser av kommunens varslingsordning på både intranettsiden og på internettsiden. I hovedsak er retningslinjene lett tilgjengelige, jf. § 2 A-3 (6). Det at informasjon om varsling er presentert sammen med rutiner for avvik og avviksrapportering, gjør det enklere for de som ønsker å gi en tilbakemelding og se forskjellen mellom varsling og avviksmelding. Ansatte blir på generelt grunnlag oppfordret til å si i fra gjennom de ulike formene for tilbakemelding som finnes i kommunen.

Det er foretatt en sammelikning av Sola kommunes retningslinjer med de vi finner i Stavanger kommune og Sandnes kommune. Både Stavanger, og særlig Sandnes, har mer omfattende retningslinjer for varsling enn det Sola kommune har. Fordelen med å ikke gjøre retningslinjene for omfattende, er at det er enklere å informere om retningslinjene utover og nedover i organisasjonen og overfor innbyggere, brukere og leverandører mv. Sola kommune har ikke utviklet et eget varslingskjema slik Stavanger kommune og Sandnes kommune har gjort, men har stilt minstekrav til hva et varsel bør inneholde.

Sola kommune foretar årlige revisjoner av retningslinjene slik at de er oppdaterte. Nedfor følger enkelte moment som kan vurderes ved neste revisjon.

- Varslingsordningen i Sola kommune gjelder alle ansatte i Sola kommune. Det er imidlertid ikke presisert i retningslinjene at *innleide arbeidstakere* også har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier, jf. Arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Det bør vurderes å legge til «innleide arbeidstakere» til punktet i retningslinjene (pkt. 2) om hvem som har rett til å varsle i Sola kommune. Det er gitt en nærmere begrunnelse for dette senere i rapporten basert på intervjuene.

- 
- Informasjon om varsling på intranettet, er behandlet sammen med informasjon om avvik noe som er positivt for å få fram forskjellen mellom de to tilbakemeldingsformene. Det er imidlertid ikke presisert nærmere om varsling også gjelder ansattes «egne forhold», altså noe ved arbeidsforholdet som kun gjelder arbeidstakeren som melder fra. I kategorien «egne forhold» faller klager, personalsaker mv.<sup>9</sup> Stavanger kommune har tatt inn i sine retningslinjer at klager på eget arbeidsforhold ikke er varslingsgrunnlag. Det bør vurderes for Sola kommunes del å føye til «Klage som gjelder misnøye med eget arbeidsforhold» under punktet om hva som *ikke* er kritikkverdige forhold.<sup>10</sup>
  - Sola kommune har opprettet tre varslingskanaler, til nærmeste leder, til tillitsvalgt/verneombud og eksternt varslingsmottak. Det framgår imidlertid ikke av retningslinjene at ansatte også kan varsle til statlige tilsynsmyndigheter. Dette er påpekt i Arbeidsmiljøloven § 2 A-1 (2), der det fremgår at arbeidstakere og innleide alltid skal kunne varsle til offentlige myndigheter. I KS veileder om ytringsfrihet og varsling er det anbefalt å ta denne varslingskanalen inn i de lokale retningslinjene. Statlige tilsynsmyndigheter er pålagt taushetsplikt om varslers navn eller andre identifiserende opplysninger. Som det framgår av Sola kommunes retningslinjer kan ikke kommunen garantere anonymitet, selv om dette vil bli forsøkt ivaretatt om varslers ønsker det. Det bør vurderes å føye til i retningslinjene under pkt. 4 om varslingskanaler at «Ansatte har alltid rett til å varsle tilsynsmyndigheter som f.eks. Arbeidstilsynet, Fylkesmannen, Datatilsynet mv.»

## ANBEFALING

---

Lokale retningslinjer om varsling og varslingshåndtering skal være både enkle å formidle og samtidig være så presise at de skaper klarhet for ledere og ansatte i organisasjonen. For Sola kommune er det understreket at retningslinjene skal være enkle og dermed lette å gjøre kjent i organisasjonen. På noen punkt synes det likevel å være behov for noen tillegg og presiseringer i retningslinjene. Vi vil anbefale Sola kommune å:

- *Vurdere å presisere i retningslinjene hvem som har rett til å varsle, hva som er et varsel og hva som er klage/ personalsaker, og å legge til statlige tilsynsmyndigheter som en av de mulige varslingskanalene ansatte har.*

---

<sup>9</sup> Sola kommune har i 2017 utarbeidet en rutine for håndtering av personalsaker og konfliktsituasjoner. Disse rutinene er i ferd med å bli implementert i organisasjonen og skal være til hjelp for ledere til å håndtere slike saker. Det betyr at Sola kommune bl.a. har retningslinjer for varsling, avviksmeldinger og personalsaker, noe som muliggjør en klargjøring hvor ulike typer saker skal håndteres.

<sup>10</sup> Fra før står det i retningslinjene at faglig eller politisk uenighet ikke er grunnlag for varsling.

---

## 2.6 ER RETNINGSLINJER OG RUTINER FOR VARSLING KJENT I ORGANISASJONEN?

Fra rådmann og rådmannens ledergruppe er det understreket at det skal være en lav terskel for å melde fra i Sola kommune. De ansatte er oppfordret til å komme med innspill, forslag, ideer og kritikk som grunnlag for læring og videreutvikling av kommunen. På intranettsiden, Solsiå, er det framhevet at både ledere og ansatte bør bruke medarbeidersamtaler, vernerunder, HMS-møter, rapportering av avvik og nestenulykker/ ulykker som verktøy for tilbakemelding og forbedring.

Stikkordsmessig er hovedbudskapet til de 1860 ansatte i kommunen at det skal være mulig å varsle og det skal være trygt å varsle i Sola kommune. Og det viktigste er at de forhold det meldes fra om, blir grepet tak i og løst, snarere enn å bruke tid på å avklare om det dreier seg om et varsel, avviksmelding, klage, personalsak, bekymringsmelding.

I dette delkapitlet undersøkes det først hvordan det blir informert om varslingsrutinene. Deretter hvorvidt ledere og ansatte kjenner til varslingsrutinene.

### REVISJONSKRITERIER

---

Arbeidsmiljøloven stiller krav om at varslingsrutinene skal være lett tilgjengelige for alle ansatte i virksomheten, jf. § 2 A-3 (6). Dette er et første revisjonskriterie. Det kan også utledes fra ledelsens oppfordring til de ansatte om å melde fra om kritikkverdige forhold, at de ansatte bør kjenne til at kommunen har retningslinjer for varsling. Dette er det andre sentrale revisjonskriteriet for å kunne konkludere i forhold til kjennskap.

Mer diskutabelt er spørsmålet om det er rimelig å stille krav til at alle ansatte har detaljert kjennskap til innholdet i kommunens retningslinjer og varslingsrutiner. I en ideel verden ville dette vært det mest optimale, men varsling og varslingsrutiner er ikke noe som opptar så mange i jobbhverdagen, og det virker urimelig at det skal stilles krav til at de ansatte går rundt og husker detaljer i varslingsrutinene. Samtidig er det ikke lett å skulle varsle hvis ikke de ansatte har den minste formening om hva det kan varsles om, jf. de eksempler det er vist til i Sola kommunes retningslinjer. Et tredje revisjonskriterie er dermed at de ansatte har grunnleggende kjennskap til hva det kan varsles om.

### HVORDAN INFORMERES DET OM VARSLINGSRUTINENE?

---

Intervjuene og diverse skriftlig informasjon viser at følgende informasjonskanaler og -tiltak er benyttet for å informere ledere og ansatte om varslingsrutinene.

**Tabell 3 – Informasjonstiltak for å informere om Sola kommunes varslingsrutiner.**

<b>Informasjonstiltak</b>	<b>Kommentar basert på intervjuene</b>
Intranettet, Solsiå	De fleste viser til Solsiå som kilde til informasjon om varsling
Internettet, om varsling	Variabelt kjennskap til at kommunen har lagt ut informasjon her
Kvalitetssystemet Compilo	Viktig kilde til informasjon. Krever presis søking.
I ledergruppene	Tema i de fleste ledergrupper, særlig da retningslinjene var nye
Via verneombudene	Informert som mulige mottakere av varsler
Via tillitsvalgte	Informert som mulige mottakere av varsler
I kvalitetsteam	Varsling tema i noen lokale kvalitetsteam på generelt grunnlag
Informasjon gitt som opplæring	Gjelder nye ledere gjennom lederopplæring og deltakere på grunnkurs i HMS og deltakere på HMS-dagene

Langt de fleste informantene viser til intranettet og Compilo som de viktigste kildene til informasjon om kommunens varslingsrutiner. Deretter følger informasjon som har fulgt linjeorganisasjonen, fra ledergruppene på toppen i hierarkiet og videre nedover til ledergruppene på virksomhetsnivå. Informasjon videre fra lokale ledergrupper og videre til de ansatte, varierer mye. Flere steder har virksomhetsleder tatt initiativ til å diskutere varsling og varslingskultur på personalmøter og i kvalitetsteam (da ikke konkrete saker, men som informasjon om innholdet i varslingsrutinene). Andre ledere igjen, har i liten grad informert videre til de ansatte om varslingsrutinene. Både verneombudsordningen og tillitsmannsapparatet fremstår som sentrale informasjonskanaler. Lokale verneombud og plasstillitsvalgte bidrar til å spre informasjon av kommunens varslingsordning. Få av informantene viser til den informasjon om varsling som ligger på nettsidene.

#### KJENNER DE ANSATTE TIL VARSLINGSRUTINENE?

Her har vi sammenfattet observasjoner basert på intervjuene. De intervjuede har først blitt spurt om deres kjennskap til varslingsretningslinjer og -rutiner. Deretter er de blitt spurt om hva de på generelt grunnlag tror om ansattes kjennskap til varslingsrutinene. Informasjonen gir en pekepinn på status mht. ansattes kjennskap, men kan ikke generaliseres til å omfatte alle ansatte i kommunen. Følgende kan sies på basis av intervjuene:

- Det er en utbredt oppfatning blant informantene at det store flertall av ledere og ansatte vet at Sola kommune har varslingsrutiner.
- Det er en utbredt oppfatning at informasjon om retningslinjer og varslingsrutiner er lett tilgjengelige, i hvert fall for de som har fast tilgang til PC i jobben.
- Virksomhetsledere, tillitsvalgte og verneombud – altså de som potensielt kan motta varsler – er de i organisasjonen som oppfattes å ha best kjennskap. Det er også disse gruppene som i størst grad har fått opplæring i dette temaet.
- Desto lengre ut i organisasjonen, desto større usikkerhet om hvorvidt de ansatte kjenner til kommunens varslingsrutiner. Vikarer blir trukket fram som en gruppe med begrenset kjennskap, spesielt de som er ut og inn av kommunen på korte oppdrag. Også de uten tilgang til egen PC blir nevnt i denne sammenhengen.

Alle informantene er spurt om hva det kan varsles om i Sola kommune. De fleste mener at det må være snakk om noe alvorlig, gjerne i kategorien straffbart. Mange nevner lovbrudd i forhold til brukere og økonomiske forhold som underslag, tyveri og den slags.

---

Også forhold der liv og helse kan stå på spill, oppfattes som grunnlag for varsling (eller avviksmelding). Det ble blant annet vist til eksempel på en utagerende og voldsom bruker som kunne være en fare for både seg selv, ansatte og andre brukere. Spørsmålet er hvordan en slik sak skal håndteres? Skal det tas opp som en bekymringsmelding, et varsel eller rapporteres som en uønsket hendelse (avvik)?

Det er også noe ulike oppfatninger om hvilke forhold i arbeidsmiljøet som kan gi grunnlag for et varsel. Eller som en sa det: «Hvor misfornøyd skal de ansatte være med en leder før det blir et varsel? Må en leder misbruke makt, mobbe, trakassere og diskriminere for at det skal være et tilstrekkelig grunnlag for et varsel? Eller holder det at en leder ikke er på høyden med rollen og at dette får konsekvens for drift og arbeidsmiljø? Og hvis en ansatt blir trakassert av en kollega, er det i så fall en klagesak eller et varsel?

Sola kommune har bevisst valgt å ikke ha en detaljert definisjon av varsling, og det er ikke brukt tid på å definere hvorvidt en bekymringsmelding er en varsling eller ikke. Det har ikke vært viktig for varslingshåndteringen hvilke begreper som er brukt ifm. melding om et kritikkverdig forhold, og det er ikke tillagt betydning for håndteringen om begrepet «varsling» er brukt. Policyen er at dersom man (som leder, tillitsvalgt, verneombud) mottar en beskrivelse av et forhold som er bekymringsfullt eller kritikkverdig skal dette håndteres uavhengig av hva de involverte benevner meldingen.

Intervjuene viser at dette budskapet i stor grad er fanget opp – både ledere og ansatte har fått med seg at det skal være en lav terskel for å si i fra og at det ikke er viktig hva slags navn som brukes på tilbakemeldingen. Samtidig er det en viss forvirring mht. til hvordan ulike kritikkverdige forhold skal sorteres – om det skal sendes en avviksmelding, om saken skal behandles som en klage eller om det er grunnlag for et varsel. Informantenes poeng er ikke selve merkelappen på det kritikkverdige forholdet. Poenget deres er å finne fram til en mest mulig hensiktsmessig håndtering av forholdet, og det forutsetter at det går an å gradere kritikkverdige forhold etter alvorlighet og type sak.

Der hvor oppfatningene synes å sprike mest, er varsel relatert til arbeidsmiljøet. Spesielt gjelder det hva som skal være grunnlaget for varsel mot en leder. Noen mener at en varslings sak må avgrenses til tilfeller der leder trakasserer, diskriminerer eller misbraker makt overfor en eller flere av sine ansatte. Dette er ofte omtalt som en form for *destruktiv* ledelse som har store negative konsekvenser for arbeidsmiljøet (Trygstad og Ødegård 2016).<sup>11</sup> I andre saker kan det imidlertid være snakk om former for *dysfunksjonell* ledelse, det vil si ledere som ikke er på høyden med de krav som er stilt til lederrollen. I noen tilfeller får dette negative konsekvenser for drift og arbeidsmiljø og dermed kan utgjøre et grunnlag for varsling. I andre tilfeller er det snarere snakk om en personalsak, der en leder må omplasseres til annen stilling, noe som ikke behøver å være grunnlag for en varslings sak. Som vi skal se senere i rapporten, er det eksempler på saker

---

<sup>11</sup> Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2016). Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016. Rapportserie om varsling og ytring. Fafo-rapport 2016:33.

---

som synes å være i et grenseland mellom personalsak og varslings sak i Sola kommune.

#### VURDERINGER

---

Arbeidsmiljølovens minimumskrav er at varslingsrutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakerne i virksomheten. Sola kommune har som nevnt brukt ulike informasjonskanaler for å gjøre rutinene kjent, og informasjonen er lett tilgjengelig for det store flertallet av ansatte. Kommer ansatte i en situasjon hvor et varsel aktualiseres, vil de raskt kunne orientere seg ved hjelp av den informasjonen har tilgjengeliggjort.

Det store flertall av ansatte vet sannsynligvis at Sola kommune har etablert en varslingsordning. Usikkerheten synes å være størst blant de som har en løsere tilknytning til kommunen, særlig vikarer med kortere og uregelmessige oppdrag for kommunen. Å nå ut med informasjon til de ytterste ledd i organisasjonen er krevende, og det synes å være et behov for å påminne organisasjonen om at varslingsrutiner finnes og henstille til de ansatte om å bruke varslingsinstituttet om de har kunnskap om kritikkverdige forhold.

#### ANBEFALING

---

Sola kommune gjennomgår retningslinjene for varslings sak årlig slik at de hele tiden skal være oppdaterte. En ny revisjon vil være en anledning til å påminne ledere og ansatte på nytt om de varslingsrutiner som gjelder. Vi vil derfor anbefale Sola kommune å:

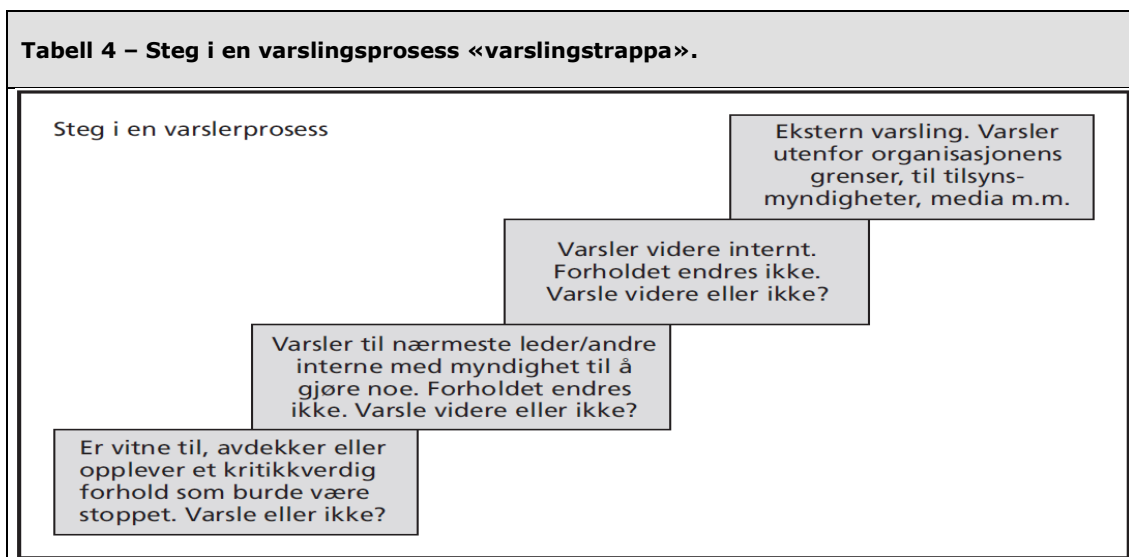
- *Vurdere informasjonstiltak i forbindelse med revisjon av retningslinjene for varslings sak for å påminne ledere og ansatte om grunnlaget for varslings sak og de rutiner som gjelder.*

## 2.7 HÅNTERES VARSLINGSSAKENE I TRÅD MED RETNINGSLINJENE?

I dette delkapitlet undersøker vi om varsler blir kanalisert og håndtert i tråd med retningslinjene. De ansatte kan enten gå tjenestevei, det vil si til overordnet leder. Eller de kan ta opp kritikkverdige forhold med tillitsvalgt eller verneombud, eller sende det til kommunens eksterne varslingsmottak (Advokatfirmaet Kluge). Når et varsel er mottatt skal det behandles. Varslings sak som skjer internt i linjen skal følges opp av leder på lavest mulig nivå. Varslings sak som skjer via ekstern varslingsmottaker, følges opp av kommunalsjef for det berørte tjenestoområdet og rådmann.

Som vi har sett, er det noe ulike oppfatninger om hva som er et varsel. I intervjuene er kommunalsjefer og virksomhetsledere blitt spurt om de har mottatt det de oppfatter som varsler, og dernest hvordan de er fulgt opp. Tillitsvalgte og verneombud er tilsvarende blitt spurt om de har formidlet varsler fra ansatte, og evt. erfaringer med videre håndtering. Når det ikke er noen entydig oppfatning om hva som er et varsel, kan informantene ha ulike saker i hodet når de blir spurt om varslingsretningslinjene er blitt fulgt.

Sola kommunes retningslinjer bygger langt på vei på det som er omtalt som en «varslingstrapp». Prinsipielt kan denne trappa framstilles på følgende måte:<sup>12</sup>



Som vi har sett tidligere i rapporten, er hovedregelen at en ansatt går tjenestevei med et kritikkverdig forhold. Hvis problemet ikke kan løses sammen med nærmeste leder, kan man ta det opp med lederen på nivået over. Dersom en opplever at det ikke nytter eller at det ikke skjer noe ved å ta det opp i linjen, eller det av andre grunner ikke er ønskelig å gå tjenestevei, kan en ansatt ta opp kritikkverdige forhold med en tillitsvalgt eller verneombud. Den som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold kan alternativt sende varslingen til kommunens eksterne varslingsenhet (eksternt advokatfirma).

Sola kommune har ikke beskrevet sin «varslertrapp» like strengt som vist i tabell 4. Det står ingenting i retningslinjene om at det må være forsøkt behandling på et lavere nivå før det evt. varsles videre oppover til neste trinn i trappa. Det er også uttalt at dersom det er forhold som tilsier det, kan varsler gå direkte til leder over nærmeste leder eller benytte den eksterne varslingskanalen. *Hovedregelen er imidlertid at saken først skal søkes løst på et lavt nivå.* Et revisjonskriterie er å undersøke om dette medfører riktighet.

Når et varsel er mottatt skal visse regler følges. Alle varslere skal tas seriøst og det skal fokuseres på sak. Det skal avtales en plan for hyppig kontakt mellom varsler og arbeidsgiver. Videre framgår det av retningslinjene at både varsler og den det varsles om skal ivaretas gjennom hele prosessen, både praktisk og menneskelig. Det skal skje gjennom jevnlig møter med ledelsen og tilbud om støtte før og etter konklusjon er tatt i saken.

Varsling som skjer internt i linjen følges opp av leder på lavest mulig nivå. Varsling som skjer via ekstern varslingsmottaker, følges opp av kommunalsjef for det berørte tjenes-

<sup>12</sup> Denne varslertrappa er utviklet på bakgrunn av funn fra en rekke studier i Norge, som viser at norske arbeidstakere i all hovedsak går tjenestevei, eller varsler «forsvarlig» (Skivenes & Trygstad 2007; Trygstad & Ødegård 2015).



---

teområdet og rådmann. Rådmannen skal orienteres om hver enkelt varslings sak. Rådmannen kan bestemme at en annen kommunalsjef enn den som saksområdet sorterer under, skal overta den videre oppfølgingen av varslings saken.

Kommunalsjef kan støtte seg på interne og eksterne ressurser avhengig av sakens karakter, og det kan besluttes at det skal settes sammen en tiltaksgruppe. Det kan trekkes inn eksterne ressurser, for eksempel fra bedriftshelsetjenesten eller andre rådgivere.

Dersom varselet er rettet mot bestemte personer skal disse gjøres kjent med varselet, og få anledning til å uttale seg, dersom varselet ikke finnes åpenbart grunnløst. Undersøkelser og vurderinger skal lede frem til en beslutning eller innstilling. Dersom identiteten til varsleren er kjent, skal vedkommende få en bekreftelse på at varselet er mottatt. Varsleren skal i slike tilfeller også få beskjed om hvordan varselet er blitt fulgt opp.

Retningslinjene for håndtering av varslings saker er alle revisjonskriterier for å kunne vurdere den praktiske sakshåndteringen. Viktige revisjonskriterier er:

- *Skriftlig registrering av varsel*
- *Informasjon til varslere om varslernes identitet er kjent*
- *Undersøkelser for å fastslå fakta i saken*
- *Iverksetting av evt. tiltak for å løse saken*
- *Informasjon og ivaretagelse av den det varsles om*
- *Tilbakemelding etter behandling om utfallet av saken og avslutning av saken*

Retningslinjene gjelder primært når en sak formelt har fått status som en varslings sak. Retningslinjene er mindre spesifikke når det gjelder håndtering av kritikkverdige forhold på et lavere ledelsesnivå, eksempelvis saker som håndteres av virksomhetslederne.

---

## HÅNTERING AV VARSLINGSSAKER

---

**Håndtering av saker lokalt.** Virksomhetsledere, lokale tillitsvalgte/ andre tillitsvalgte, verneombud og varslere er blitt spurt om kritikkverdige forhold og håndtering av disse. Funnene fra intervjuene kan sammenfattes på denne måten:

- Varsel om kritikkverdige forhold går enten direkte til nærmeste leder/ virksomhetsleder eller den ansatte/ de ansatte går via verneombud eller plasstillitsvalgt. Direkte rapportering til eksternt varslingsmottak forekommer sjeldent.
- Lokale tillitsvalgte/ verneombud har i flere saker bistått, evt. vært med på å skriftliggjøre, den saken som i neste omgang er formidlet nærmeste leder.
- Nærmeste berørte leder har i hovedsak notert og skriftliggjort mottatt sak. Det varierer imidlertid noe hvorvidt berørt leder har nedtegnet saken skriftlig.
- I enkelte saker der nærmeste leder er oppfattet å være en del av problemet, er saken tatt direkte opp med vedkommendes overordnede leder.
- De saker som går på kritikkverdige forhold, er i all hovedsak tatt tak i og funnet sin løsning. Det sorteres imidlertid ikke skarpt mellom bekymringsmeldinger,

- 
- klager, avviksmeldinger og det som omtales som varsling/kritikkverdige forhold. Sakens innhold har i stor grad styrt hvem som involveres i håndteringen.
  - Omfanget av saker lokalt som går på kritikkverdige forhold er usikkert. Noen av de intervjuede virksomhetslederne mener det kan være snakk om 2-3 saker de siste årene. Andre igjen mener at de ikke har hatt noen saker som kan ses på som varsel, men at det kan ha vært bekymringsmeldinger, avvik og klager.
  - De fleste av de sakene som er nevnt i intervjuene, er relatert til arbeidsmiljøet. Er det snakk om regelbrudd i forhold til brukere, rapporteres det som avvik.
  - Kvalitetsteamene behandler regelmessig spørsmål om arbeidsmiljø, sykefravær og avviksmeldinger. Varslingsaker er i liten grad tatt opp direkte i teamet.
  - Sakene er opplevd som svært krevende å håndtere. De har stilt store krav til balansekunst og nøytral opptreden fra lederens side. Arbeidskonflikter kan føre til at kolleger tar parti for den ene eller andre og dermed splitter arbeidsmiljøet.
  - I hovedsak har virksomhetslederne, tillitsvalgte og vernombud hatt tilgang på fagfolk som de kan rådføre seg med: Overordnet leder, HMS-teamet, kommuneadvokat, bedriftshelsetjenesten, tillitsvalgte regionalt eller sentralt.

**Håndtering av saker på overordnet ledelsesnivå.** Det er gjort en registrering av formelle varslingsaker i Sola kommune i perioden 2014-2018, til sammen 8 saker.<sup>13</sup> Det er det samme antallet saker en stor kommune som Stavanger kommune har håndtert i samme tidsrom. Over halvparten av varslingene i Sola kommune omhandler ledelse/arbeidsmiljø. Et fellestrekk ved disse sakene er at de ikke har funnet sin løsning lokalt, og derfor er rapportert videre opp linjeorganisasjonen. Sakene er blitt registrert og skriftliggjort og det er gitt informasjon om videre behandling til varsler med mindre varslingen har vært anonym (en sak). Den det er varslet om, er så langt vi kan bringe på det rene, blitt informert for å ivareta rettsikkerhetshensyn og hensynet til kontraktidkjon.

Når det er blitt avklart hvem som skal følge opp saken, er det innhentet nærmere opplysninger for å klargjøre fakta i saken. I noen tilfeller har bedriftshelsetjenesten blitt engasjert som nøytral part for å gjøre faktaundersøkelser. Felles for varslingene er at de har vært forsvarlige, dvs. sannferdige og saklige, og de som er slutført har ført til tiltak i forhold til arbeidsmiljø, stillingsendringer og drift avhengig av sakens innhold.

Sakene i Sola kommune har ved to anledninger vært gjenstand for drøftinger i rådmannens ledergruppe (august 2016 og april 2017). I intervjuene er det dukket opp eksempler på saker som kunne vært på lista, men de 8 sakene er altså saker som formelt er registrert og håndtert som varslingsaker.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Det er snakk om saker på virksomhets-/tjenestenivå. Til sammenligning ble 8 saker varslet til varslingssekretariatet i Stavanger kommune definert som varslingsaker i perioden 2013-2017 (Rogaland Revisjon 2018, s. 40). I denne perioden mottok varslingssekretariatet i Stavanger kommune 123 saker, og det store flertallet ble definert som avvik.

<sup>14</sup> Omfanget av kritikkverdige forhold og varsel i norsk arbeidsliv er usikkert. På grunnlag av svar på en spørreundersøkelse gjennomført av Fafo i 2016 (Trygstad og Ødegård) har det regjeringsoppnevnte utvalget som har gjennomgått varslingsbestemmelsene gjort et estimat på at det i Norge varsles om mellom 50 000 og 160 000 opplevde kritikkverdige forhold årlig. Av disse varslene anslås det at om lag 18 000 til 60 000 blir tatt til følge. At ikke flere varsel 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 ved nærmere undersøkelse (jf. NOU 2018: 6). Blant de ansatte i kommuner og

---

Sola kommune mottar relativt få, men likevel jevnlig varslinger om kritikkverdige forhold i organisasjonen (ca. 1–3 saker pr år). Sakene er i innhold forskjellige, og håndteringen av sakene er derfor blitt lagt opp individuelt til innholdet i hver sak.

I følge de vi har snakket med, og som kjenner innholdet i en eller flere av varslingssakene, er retningslinjene for varsling i hovedsak blitt fulgt, bl.a mht. til tilbakemelding til varsler. I retningslinjene er det imidlertid ikke satt en frist for tilbakemelding til varsler.<sup>15</sup>

I de aller fleste sakene er varsleren en eller flere ansatte. Varslerne har opptrådt lojalt ved å varsle om forholdet. Usaklig varsling har forekommet svært sjelden og utgjør ikke et problem i Sola kommunes arbeid med varslingssaker. Varslingssakene innebærer nesten uten unntak personalsaker, og sakene er så få at de involverte er lett identifiserbare, selv i statistikk som går over flere år. Kommunens egne undersøkelser av disse sakene har avdekket enkeltansatte (ofte ledere) som ikke har lykkes i sin utøvelse av rollen, og dette har igjen har ført til frustrasjon hos ansatte og til arbeidsmiljøproblemer. Disse sakene har i liten grad handlet om uetisk adferd eller maktmisbruk fra ledere overfor de ansatte.

Noen forhold er påpekt fra flere hold i intervjurunden:

- **Sortering av varsler.**
  - o Det fleste av varslingssakene har fulgt den interne varslingstrappa fra lokal leder til overordnet leder. Få saker har fulgt ruta via eksternt varslingsmottak. Det særlig tillitsvalgte og verneombud har stilt et spørsmål ved, er hvem som skal sortere mottatte meldinger og avgjøre hva som er varslinger og hva som er andre former for tilbakemeldinger (avvik, klager mv.). Slik det fungerer i dag, oppleves sorteringen å være styrt av arbeidsgiver uten særlig medvirkning fra tillitsvalgte og verneombud.
- **Få varslinger til eksternt varslingsmottak.**
  - o Det eksterne varslingsmottaket mottar få varslingssaker. Siden ordningen ble innført i 2016, er det mottatt 4-5 saker, to er håndtert videre. Advokatfirmaet Kluge har en postkasse- og formidlingsfunksjon. De mottar, og evt. anonymiserer et varsel om det er ønsket fra varsler, og sender så saken videre til kommuneadvokaten uten nærmere undersøkelse. Alle mottatte saker har kommet internt via Compilo, mens ingen meldinger har kommet fra varslinger via kommunens eksterne nettsider. Flere av de intervjuede stiller spørsmålet om det bør informeres bedre om denne varslingskanalen, jf. vår anbefaling i forrige delkapittel.
- **Lokal eller sentral håndtering av varsler.**
  - o I noen av intervjuene er det blitt vist til saker hvor det har vært uklarheter omkring «hvem-som-skal-gjøre-hva» i sakshåndteringen. Noen har pekt

---

fylkeskommuner er det 21 prosent som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold. Jf. FAFO rapport 2017:04.

<sup>15</sup> I retningslinjene til Stavanger kommune er det satt en frist på 14 dager for tilbakemelding til varsler.

på saker de mente burde vært håndtert på et overordnet ledelsesnivå, men at «ballen» fort er spilt tilbake til aktørene lokalt. Andre igjen har undret seg over hvorfor noen saker er blitt løftet ut av sin lokale sammenheng og blitt håndtert på rådmannsnivået. Selv om det i flertallet av saker har vært avklarte ansvarsforhold, er det indikasjoner på et behov for å gjennomtenke lokal/sentral rolle- og ansvarsfordeling i slike saker

Vi har ikke gitt noen egne anbefalinger basert på strekpunktene overfor, men viser til de to tidligere anbefalingene gitt i delkapitlene 2.5 og 2.6.

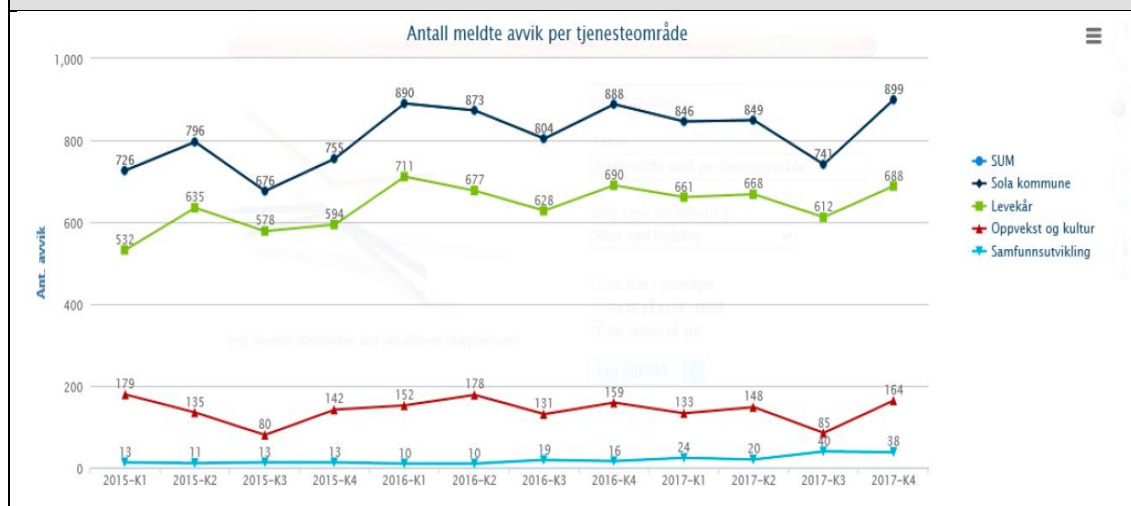
## VARSLING ELLER AVVIKSMELDING?

Varsling og avvik er på intranettet Solsiå, behandlet sammen slik at ansatte har en mulighet til å kunne se de to formene for tilbakemelding i sammenheng. I det praktiske liv kan det imidlertid være vanskelig å vite forskjellen på å «melde fra» og å «varsle».

I 2016-2018 har avvik vært et viktig satsingsfelt. Avviksbehandling er en del av internkontrollen og alle ansatte skal kjenne til avvikssystemet og kunne melde avvik. Fokus på avvik og avviksbehandling er en viktig faktor i arbeidet med læring og forbedring.

I 2017 ble det meldt inn 3335 avvik i hele kommunen. Tilsvarende tall for 2016 var 3455. Tjenesteområdet Levekår har flest avvik, dernest følger Oppvekst og kultur. Færrest har tjenesteområdet Samfunnsutvikling. Her har det vært en liten økning i senere tid.

**Tabell 5 – Antall meldte avvik per tjenesteområde i 2017. Kilde: Sola kommune.**



En sammenligning med de 8 varslingssakene, viser at det er Oppvekst og kultur som har hatt flest varslings saker, mens Levekår følger deretter. Samfunnsutvikling har en pågående sak som håndteres sentralt. Selv om vi ikke vet hvor mange varslings saker som håndteres lokalt, er antallet avviksmeldinger uansett betydelig høyere. I enkelte varslings saker kan det midlertid ha vært bekymringsmeldinger og avviksmeldinger i forkant av selve varslings saken. Avviksmeldinger som inneholder kritikkverdige forhold

---

(i forhold til brukere, arbeidsmiljø, helse og sikkerhet) kan grense mot det som er omtalt som grunnlag for varsling. Det er imidlertid en utbredt holdning at varsling er et mer alvorlig og krevende virkemiddel enn å melde fra om avvik.

## **2.8 HAR KOMMUNEN EN KULTUR FOR AT DET ER AKSEPTABELT Å VARSLE OM KRITIKKVERDIGE FORHOLD?**

Ytringsklimaet på arbeidsplassen har betydning for hvor lett eller vanskelig det er å ta opp saker man opplever som problematiske. Som et utgangspunkt kan et velfungerende ytringsklima defineres som mulighetene for å si ifra om bekymringer til leder og kollega uten å bli straffet for det (Trygstad 2010).<sup>16</sup> Ytringsklima er å betrakte som en vesentlig bestanddel i en virksomhets organisasjonskultur.

I dette delkapitlet benyttes intervjuene for å få en pekepinn på hvordan de ansatte opplever meldingskulturen – eller aksepten for interne og eksterne ytringer.

### **REVISJONSKRITERIER**

---

Gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen dreier seg i bunn og grunn om mulighetene til å si fra om bekymringer og ytre seg kritisk, enten til leder eller til kolleger, uten å risikere gjengjeldelse. I følge KS` veileder om ytringsfrihet og varsling bør kommunene kjennetegnes av en god ytringskultur med stor takhøyde for ansattes ytringer.

Ledelsen har det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for gode ytringsbetingelser. Særlig øverste leders holdning til åpenhet er avgjørende slik det er understreket i KS` veileder. Det er også av stor betydning at ledere på alle nivåer praktiserer åpenhet og møter kritikk og uenighet på en konstruktiv måte. Dersom ansatte opplever å bli møtt med uvilje dersom det fremmes kritikk, vil dette kunne påvirke opplevelsen av ytringsbetingelsene på en negativ måte. Også tillitsvalgte, verneombud og ansatte har en medvirkningsplikt til å skape et miljø hvor kritikk tas opp på en forsvarlig måte.

Ansattes ytringsfrihet er del av den alminnelige ytringsfrihet som beskyttes av Grunnloven § 100. Et ansettelsesforhold reiser imidlertid spørsmål om ytringsfrihet fordi arbeidsgiver har krav på lojalitet fra sine ansatte. For å overholde sin lojalitetsplikt, kan den ansatte være nødt til å avstå fra enkelte ytringer. Ansattes rett til å ytre seg i det offentlige rom strekker seg likevel langt. Grensene for ytringsfriheten er krevende å trekke. Det lar seg ikke gjøre å trekke opp en generell grense; det må vurderes konkret.

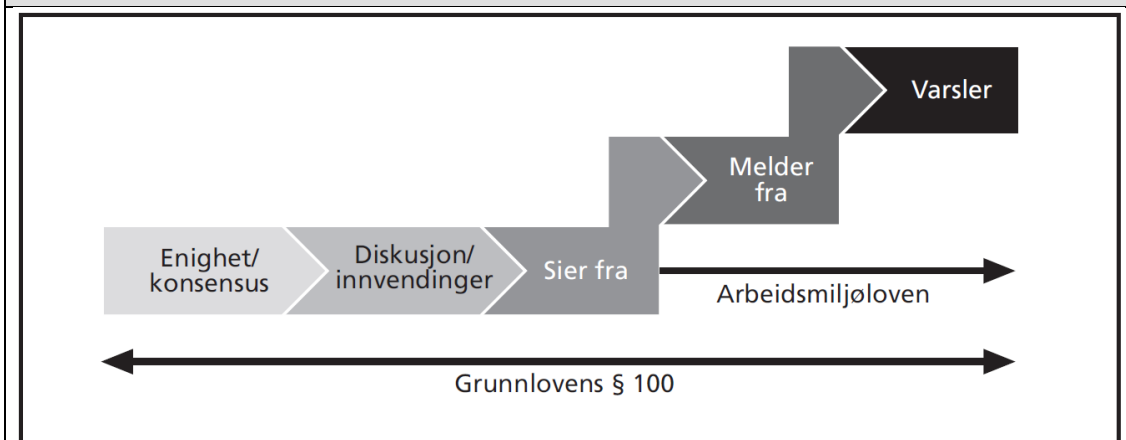
Ved varsling dekkes arbeidstakerne både av Grunnloven § 100 og varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven (jf. tabell 6). Hva som er forskjell på en ytring med et kritisk

---

<sup>16</sup> Trygstad, S. C. (2010). Med rett til å varsle ...men hjelper det, og er det lurt? Fafo-rapport 2010:8.

innhold og varsling av et kritikkverdig forhold kan være både uklart og glidende. Tabell 6 illustrerer den glidende overgangen fra ytring til varsling.

**Tabell 6 – Lovverk som beskytter ytringer og varsel. Kilde: Trygstad og Ødegård 2014:219<sup>17</sup>**



Revisjonskriteriene for denne gjennomgangen er følgende:

- Om det er stor takhøyde for å varsle om kritikkverdige forhold
- Om ledelsen er positiv og åpen for ytringer om kritikkverdige forhold
- Om de som har ytret seg kritisk møtes med velvilje, det vil si ikke blir gjenstand for gjengjeldelse eller represalier i etterkant av en varsling.

#### KULTUR FOR YTRINGER OM KRITIKKVERDIGE FORHOLD?

Vi har sammenfattet funn fra intervjuene der vi har sammenholdt hva ledere og ansatte mener om Sola kommunes ytrings- og tilbakemeldingskultur. Her inngår varslere, andre ansatte, tillitsvalgte, verneombud og ledere på ulike nivåer. Mangfoldet av roller og posisjoner gir en mulighet til å nærme oss spørsmålet om kulturen for ytringer.

Sammenfatningen av intervjuematerialet er følgende:

- Det er stor grad av enighet blant de intervjuede om at ansatte i Sola kommune kan komme med kritiske synspunkter på forhold på jobben.
- Det er en utbredt oppfatning at det er mulig å varsle i Sola kommune og at det i hovedsak er trygt å varsle. «Du skal ikke skyte på pianisten» som en av de intervjuede uttrykte det. Flere av de intervjuede er imidlertid opptatt av at trygghet er en subjektiv opplevelse, og at konfliktfylte saker hvor ansatte tar parti for den ene eller andre, kan oppleves utrygge og ubehagelige for den som sier fra. Hvis saken i tillegg drar ut i tid, kan det forsterke en følelse av utrygghet.
- Det er en utbredt oppfatning om at terskelen for å melde fra er lav. Selv om terskelen for å melde fra er lav på generelt grunnlag, oppfattes varsling i stor grad å være en sikkerhetsventil som tas i bruk når andre tilbakemeldinger er utprøvd.

<sup>17</sup> Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2014). Varsling i arbeidslivet. I B. Enjolras, T. Rasmussen & K. Steen-Johnsen (red.), Status for ytringsfriheten i Norge. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- 
- Selv om takhøyden for å si fra oppfattes å være høy på generelt grunnlag, er det likevel nyanser fordi takhøyden kan variere med lokal leders holdning og den kultur som finnes i tjenesteområdet/ -stedet for å ytre seg om kritiske forhold.
  - Det gjør seg også gjeldende en nyans i den forstand at ledere på ulike nivåer i organisasjonen gjennomgående har større tro på at det er mulig å diskutere kritiske forhold enn det ansatte, tillitsvalgte og verneombud har.
  - Det er på generelt grunnlag en sterkere skepsis til kritiske ytringer om kommunens virksomhet eksternt (i sosiale medier/ tradisjonelle medier) særlig hvis saken ikke først er prøvd løst internt.
  - Stort sett alle har fått med seg at «Rådmannen heier på den lave terskelen» som en av de intervjuede uttrykte det. Det gjelder ansatte på gulvet, varslere, tillitsvalgte, verneombud og ledere på ulike nivåer. Tilbakemeldinger av ulike slag ses på som forutsetninger for å kunne lære, lukke avvik, og utvikle organisasjonen videre. «Det oppfattes som mer mistenkelig å ikke ha avvik, enn å ha avvik» som en annen av de intervjuede uttrykte det.

## VURDERINGER

---

Ytringsklimaet på arbeidsplassen har betydning for hvor lett eller vanskelig det er å ta opp saker man opplever som problematiske. Gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen dreier seg i bunn og grunn om mulighetene til å si fra om bekymringer og ytre seg kritisk, enten til leder eller til kolleger, uten å risikere gjengjeldelse. I følge KS` veileder om ytringsfrihet og varsling bør kommunene kjennetegnes av en god ytringskultur med stor takhøyde for ansattes ytringer. Ledelsen har det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for gode ytringsbetingelser. Særlig øverste leders holdning til åpenhet er avgjørende slik det er under-streket i KS`veileder.

Gjennomgående får Sola kommune god skår på betingelsene for å kunne ytre seg om kritiske forhold på arbeidsplassen. Det er i hovedsak stor aksept for å ytre seg om kritiske forhold. Overordnet ledelse har gjentatte ganger og på ulike arenaer, framholdt viktigheten av at ansatte melder fra om kritiske forhold. Dette er et budskap som alle har fått med seg blant de vi har intervjuet. Det betyr ikke at kulturbyggingen dermed er overstått. Flere av de intervjuede peker på at kulturen kan være ulik mellom tjenesteområder og -steder og at lokale leders holdninger til ytringer kan variere. Det vises i den forbindelse til anbefalingen gitt i delkapittel 2.6 om å vurdere ytterligere informasjons tiltak for å påminne ledere og ansatte om den muligheten de har for å varsle.

Et siste kriterie vi satte, er at ansatte ikke møtes med uvilje om de har ytret seg kritisk, det vil si at de ikke blir gjenstand for gjengjeldelse i etterkant av en varsling. Hovedregelen synes å være at det er liten risiko for at en varslers blir møtt med uvilje. Det er imidlertid også eksempler på at varslere har opplevd uvilje fra kolleger i etterkant fordi det ikke var konsensus blant de ansatte om grunnlaget for varslingen. I tilfeller med høyt konfliktnivå kan saken få en dynamikk som kan oppleves belastende for varsleren.

---

## 2.9 HVILKE ERFARINGER HAR DE ANSATTE MED Å VARSLE OM KRITIKKVERDIGE FORHOLD?

Spørsmålet om ansattes erfaringer med å varsle er delvis tatt opp i de forrige delkapitlene om håndtering av varslingssaker og kulturen i kommunen for å ytre seg om kritiske forhold. I dette delkapitlet sammenfattes noen observasjoner som hittil ikke er belyst.

### REVISJONSKRITERIER

---

I følge retningslinjene for varslingssaker, skal de ansatte i kommunen føle trygghet i sitt ansettelsesforhold og oppleve å bli tatt på alvor ved varsling av kritikkverdige forhold, jf. Arbeidsmiljøloven §§2A-1 og 2A-2, samt Sola kommunes etiske retningslinjer pkt. 8.

Alle varslere skal tas seriøst og behandles på en slik måte at muligheten til å endre eventuelle kritikkverdige forhold er størst mulig. Varslingssystemet skal også kunne brukes uten frykt for konsekvenser, jf. Arbeidsmiljøloven §2A-2. Både varslere og den de varsles om skal ivaretas gjennom hele prosessen, både praktisk og menneskelig. Det skal kunne varsles anonymt, selv om kommunen ikke kan garantere anonymitet. Alle disse hensynene utgjør revisjonskriterier som kan sammenholdes med ansattes erfaringer

Sammenfatning av ansattes erfaringer:

- Det store flertallet av ansatte som har varslet, har varslet internt og til nærmeste leder – enten direkte eller via tillitsvalgt/verneombud. Unntaksvis er det varslet til eksternt varslingsmottak, til statlige tilsynsmyndigheter eller til lokale medier.
- De som har tatt i bruk varslingsinstituttet, har i noen tilfeller erfart kritikkverdige forhold over lengre tid, uten at det har blitt ryddet opp. Dermed har enkelte av varslingssakene fått et preg av å være brannslukking og reparasjon snarere enn å ha blitt forebygget med tiltak før det ble et alvorlig forhold.
- Få har varslet anonymt i varslingssakene i Sola kommune, og det at kommunen ikke fullt ut kan garantere anonymitet synes ikke å begrense i særlig grad tilbøyeligheten til å varsle. Det som kan få ansatte til å holde igjen, tross at de erfarer noe kritikkverdig, er det ubehaget et varsel kan føre til. Varsling oppfattes som belastende. De som har varslet blir karakterisert som modige og tøffe og er ikke nødvendigvis helt representative for den jevne ansatte i kommunen.
- Vi har ikke kommet over eksempler og historier der varsling om kritikkverdige forhold er forsøkt dysset ned, feid under teppet, eller på annet vis blitt avvist. Erfaringen til de varslerne vi har snakket med, er at det er blitt tatt tak i saken og ryddet opp. Innvendingen til noen, og det omfatter flere enn varslerne, er at noen saker har dratt langt ut i tid noe som har blitt en tilleggsbelastning.



- 
- Hensynet til habilitet og nøytralitet blant de som settes til å håndtere en varslingssak ivaretas i hovedsak. Dette er et spørsmål om å finne det riktige organisatoriske nivået for å løse saken slik at det er nok distanse til partene i saken. Det er kommet fram eksempler på saker som er håndtert lokalt, hvor det har oppstått påstander om at den som skal håndtere saken, har opptrådt partisk. Det kan være svært krevende for virksomhetsledere og andre lokale ledere å balansere i saker hvor det har oppstått mye konflikt mellom de involverte partene.

---

## VURDERING

---

Basert på ansattes erfaringer, slik de kommer til uttrykk i intervjuene, er varslerne blitt tatt på alvor ved varsling av kritikkverdige forhold. Varslingene har resultert i tiltak som i de fleste saker har bidratt til å rydde opp slik at de ansatte og ledere kan legge saken bak seg. Vi har ikke kommet over eksempler på varsling av kritikkverdige forhold som er forsøkt dysset ned, feid under teppet, eller på annet vis blitt avvist. Både varsler og den det varsles om er så langt vi har informasjon, blitt ivaretatt i prosessene. Det er få eksempler på anonym varsling. Det at kommunen ikke fullt ut kan garantere anonymitet synes ikke å begrense i særlig grad ansattes tilbøyelighet til å varsle. Det som kan få ansatte til å holde igjen er alt ubehaget og styret et varsel kan føre til. Hensynet til nøytralitet og habilitet hos de som er satt til å håndtere varslingssaker er i hovedsak ivaretatt.

## 2.10 HVORDAN SIKRER KOMMUNEN AT VARSLINGSRUTINENE FUNGERER?

Varsling og varslingshåndtering er et element i kommunens internkontrollsystem sammen med blant annet avvikshåndtering. En forutsetning for å inngå i internkontrollen er at det er en systematikk i forhold til avdekke kritikkverdige forhold, håndtering og lukking av oppståtte forhold, og at kunnskapen om kritikkverdige forhold inngår i planer og prioriteringer i HMS-arbeidet. På den måten kan varsling bli et element i den tilbake-meldingskulturen som Sola kommune er i ferd med å bygge opp.

I dette delkapitlet stilles to spørsmål som begge belyser hvordan kommunen sikrer seg at rutinene fungerer: Hva slags internkontroll gjennomføres for varslingsområdet? Og er det foretatt risikovurderinger som har betydning for varsling og varslingshåndtering?

---

## REVISJONSKRITERIER

---

Varsling av kritikkverdige forhold kan omfatte forhold som er svært alvorlige for en virksomhet som en kommune. I Sola kommune er det vist til kritikkverdige forhold som korrupsjon, underslag, tyveri og økonomiske misligheter, trakassering og mobbing, maktmisbruk, brudd på taushetsplikten, distriminering og forhold som kan medføre fare for liv og helse. Uten mekanismer som sikrer at slike forhold blir avdekket, og i det lange løp forebygget, kan skadepotensialet for drift og arbeidsmiljø være store. Det må

---

med andre ord være høy grad av samsvar mellom faktisk forekomst av kritikkverdige forhold og de saker som faktisk blir avdekket og håndtert fra kommunens side.

Internkontrollforskriften stiller krav til systematisk kartlegging, planlegging og prioritering av tiltak og oppfølging gjennom implementering av tiltak.<sup>18</sup> Hensikten med systemet er å sikre at problemer oppdages og tas hånd om i tide. I forhold til varsling og varslingshåndtering er det to revisjonskriterier som har stått sentralt:

- *Kunnskap om omfanget av kritikkverdige forhold.* Uten tilstrekkelig kunnskap, kan det være krevende å gjøre riktige prioriteringer i forhold til tiltak.
- *Risikovurderinger i forhold mulig forekomst av kritikkverdige forhold.* Uten bevissthet om mulig risiko og sårbarhet for at det kan oppstå kritikkverdige forhold, blir det vanskelig å iverksette forebyggende tiltak.

I gjennomgangen nedenfor har vi tatt utgangspunkt i disse to revisjonskriteriene.

---

#### INTERNKONTROLL OG RISIKOVURDERINGER PÅ VARSLINGSOMRÅDET

---

Flere ulike tiltak er iverksatt på rådmannsnivået for å sikre internkontroll. Disse har direkte og indirekte betydning for internkontrollen på varslingsområdet. Viktige tiltak er:

- *Diskusjon i rådmannens ledergruppe.* Ved to anledninger har som før nevnt rådmannens ledergruppe hatt en gjennomgang av alle varslingssakene (31. august 2016 og 27. april 2017). Hensikten har vært å øke bevissthetsnivået om varsling, og å utveksle erfaringer med håndteringen av varslingssakene. Et av temaene har vært saker der forholdet som varslingen gjelder er forsøkt tatt opp tidligere, uten at varsleren har opplevd å bli hørt, eller at noe har skjedd før det har blitt en varslingssak. Ledergruppa diskuterte i 2016 hva som gjør at dette skjer, og hva som bør gjøres for å sikre at forhold blir tatt tak i og undersøkt tidligst mulig. Det ble påpekt at nærmeste leders holdning og reaksjon på en bekymringsmelding er viktig for hvordan saken blir håndtert videre, og det er viktig at høyere ledernivå aktivt etterspør og bidrar med gode «kontrollspørsmål» for å sikre at bekymringsmeldinger blir forstått og håndtert på et tidligst mulig tidspunkt.
- *Kartlegging av HMS-arbeidet i virksomhetene.* Årlig sendes det en spørreundersøkelse til de 46 virksomhetene i kommunen for å kartlegge HMS-arbeidet. Spørreundersøkelsen går til virksomhetsledere. Det er ikke noe krav til at utfyllingen skal skje i samarbeid med de lokale kvalitetsteamene. I kartleggingen innhentes det opplysninger om overordnet HMS-arbeid (eksempelvis bruk av Compilo og Solsiå i kvalitetsarbeidet, om det er laget HMS-plan, gjennomført vernerunder og om meldte avvik er diskutert i kvalitetsteamet). Det er imidlertid ikke stilt

---

<sup>18</sup> Jf. internkontrollforskriften <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/e33e75e9d4e1495ba58d78513f92b329/internkontrollforskriften.pdf>

---

spørsmål for å kartlegge omfanget av kritikkverdige forhold som er blitt rapportert til virksomhetsleder. Oppfølging av ansatte kartlegges også (medarbeider-samtaler, sykefraværsoppfølging mv), samt virksomhetenes arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser. Flertallet av virksomhetene rapporterte imidlertid at de ikke helt eller delvis hadde gjennomført en ROS-analyse i 2017. Til sist er et viktig tema i kartleggingen tiltak i forhold til brann og informasjonssikkerhet. Sistnevnte hensyn er uttalt å skulle få et ekstra fokus framover.

- *Medarbeiderundersøkelser og rutiner for personalsaker og konflikthåndtering.* Det gjennomføres annet hvert år medarbeiderundersøkelser etter KS' 10-faktor-medarbeiderundersøkelse.<sup>19</sup> Denne undersøkelsen kartlegger imidlertid ikke forekomsten av trakassering, diskriminering eller mobbing på arbeidsplassen eller det de ansatte kan oppfatte som maktmisbruk. Kartlegging av slike forhold må derfor skje ved hjelp av andre tiltak som medarbeidersamtaler, diskusjon i kvalitetsteamet eller på andre arenaer hvor arbeidsmiljøforhold blir diskutert. I 2017 ble reviderte rutiner for personalsaker og konflikthåndtering utarbeidet, og et arbeid pågår for å implementere disse rutinene ute i virksomhetene.

## VURDERINGER

---

Oversikten over ulike element i Sola kommunes systematiske HMS-arbeid er ikke ment på være fullstendig, men den viser noen HMS-tiltak som direkte eller indirekte er viktig for internkontrollen på varslingsområdet. Oversikten viser at det gjennomføres et omfattende HMS-arbeid og årsrapporten for 2017 viser at arbeidet utvikler seg positivt.

Det er to områder vil vi anbefale kommunen å vurdere tiltak. Det første gjelder omfanget av kritikkverdige forhold som blir håndtert på virksomhetsnivået. Per i dag er det ingen som vet hvor mange saker dette gjelder. En mulighet er å stille ett eller flere spørsmål i HMS-spørreundersøkelsen til virksomhetene som kommunen utfører årlig. Her kan det stilles et spørsmål om antall varsler om kritikkverdige forhold det har vært år xx. En utfordring er at oppfatningen om hva som er kritikkverdige forhold varierer blant ledere og ansatte. Det kan dermed være nødvendig å vise til eksemplene i retningslinjene. En kartlegging kan gi en pekepinn på omfanget og vise hvor tiltak bør settes inn.

Det andre forholdet går på risiko- og sårbarhetsanalyser for å kunne sette inn tiltak i tide, og aller helst forebygge at kritikkverdige forhold oppstår. Som vi har sett over, er det flere eksempler på varslingsaker som har fått utvikle seg fra vondt til verre uten at noen har grepet inn og ryddet opp. I intervjuene har flere vist til at ansatte og ledere kvir seg for å gå inn i slike saker, og gjerne håper at de går over av seg selv. Noe av dette har med kulturbygging og ansvarliggjøring, men også om å ha et aktivt forhold til muligheten og sannsynligheten for at kritikkverdige forhold kan oppstå. Det bør vurderes om spørsmålet om kritikkverdige forhold bør inngå i risiko- og sårbarhetsvurderingene på virksomhetsnivå. En enkel risikoanalyse kan bestå i stille tre enkle spørsmål: Hva kan oppstå

---

<sup>19</sup> Mer om denne undersøkelsen finnes her <https://www.10faktor.no/>

---

av kritikkverdige forhold i vår virksomhet? Hva kan vi gjøre for å hindre dette? Hva kan vi gjøre for å redusere konsekvensene dersom det oppstår et kritikkverdig forhold?

Oppsummert vil vi anbefale Sola kommune å vurdere:

- *Kartlegging av omfanget av kritikkverdige forhold som det er varslet om på virksomhetsnivå for å styrke kunnskapsgrunnlaget for planlegging og prioriteringer av tiltak.*
- *Inkludering av kritikkverdige forhold som tema i de risiko- og sårbarhetsvurderingene som gjøres lokalt i virksomhetene med sikte på å bedre kunne avdekke kritikkverdige forhold i tide og for å kunne forebygge at slike forhold oppstår.*

# 3 VURDERINGER OG ANBEFALINGER

*Denne delen av rapporten er identisk med sammendraget fremst i rapporten.*

## Oppdraget

Formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å vurdere hva slags rutiner Sola kommune har for varsling og hvordan kommunen arbeider for å håndtere varslingssaker. Følgende problemstillinger er omfattet av revisjonen:

- Hva slags rutiner har kommunen for varsling og varslingshåndtering?  
Er disse kjent blant ansatte og ledere?
- Blir varslingssakene håndtert i tråd med kommunens egne rutiner?  
Hvordan registreres og rapporteres varslingssaker?
- Har kommunen en kultur for at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hvilke erfaringer har de ansatte med å varsle om kritikkverdige forhold?
- Hvordan sikrer kommunen at varslingsrutinene fungerer?  
Hva slags internkontroll gjennomføres for varslingsområdet?  
Er det foretatt risikovurderinger som har betydning for varsling og varslingshåndtering?

## Hovedbudskap

- Sola kommune har i hovedsak gode rutinebeskrivelser for varsling og varslingshåndtering som er lett tilgjengelige for de aller fleste ansatte i kommunen.
- Det store flertall av ansatte synes å kjenne til at kommunen har en varslingsordning. Detaljekunnskap om retningslinjene synes imidlertid å være mer begrenset.
- Varslingssaker håndtert på rådmannsnivået er i all hovedsak i tråd med de retningslinjer og rutiner som gjelder for mottak, håndtering og lukking av sakene.
- Gjennomgående får Sola kommune god skår på betingelsene for å kunne ytre seg om kritiske forhold på arbeidsplassen. Overordnet ledelse har gjentatte ganger oppfordret de ansatte om å melde fra, bl.a. om kritiske forhold på jobben.
- Varslerne er i stor grad blitt tatt på alvor ved varsling av kritikkverdige forhold.
- Omfanget av varslingssaker som er håndtert på virksomhetsnivå er usikkert. Det bør vurderes å styrke kunnskapen om varslingssaker som håndteres på virksomhetsnivå og i hvilken grad det gjøres risiko- og sårbarhetsvurderinger lokalt.

## Hva slags rutiner har Sola kommune for varsling og varslingshåndtering?

Sola kommune utarbeidet egne retningslinjer for varsling etter at varslingsbestemmelser ble tatt inn i Arbeidsmiljøloven i 2007, og reviderte retningslinjer for varsling ble vedtatt av de folkevalgte 06.10.2016. Disse retningslinjene er i all hovedsak beholdt etter at Arbeidsmiljøloven ble endret i 2017, jf. lovens kapittel 2A 1-4.

Sola kommunes retningslinjer er i hovedsak i samsvar med bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Det er understreket at alle ansatte har rett til å varsle (jf. § 2 A-1(1) i Arbeidsmiljøloven) og at varselet skal være forsvarlig (jf. § 2 A-1 (2)). Det er videre beskrevet i retningslinjene at varsling skal kunne skje uten frykt for konsekvenser (jf. § 2 A-2).

---

Retningslinjene er tilgjengeliggjort i Compilo, kommunens kvalitetssystem, og mer kortfattede beskrivelser av kommunens varslingsordning finnes på intranettsiden Solsiå og på internettsiden. Retningslinjene inngår både i HMS-opplæring og lederopplæring.

Både Stavanger, og særlig Sandnes, har mer omfattende retningslinjer for varsling enn det Sola kommune har. Fordelen med å ikke gjøre retningslinjene for omfattende, er at det er enklere å informere om retningslinjene overfor ansatte, innbyggere, brukere og leverandører mv. Sola kommune har ikke utviklet et eget varslingskjema slik de to andre kommunene har gjort, men har stilt minstekrav til hva et varsel bør inneholde.

Varslingsordningen i Sola kommune gjelder alle ansatte i Sola kommune. Det er imidlertid ikke presisert i retningslinjene at innleide arbeidstakere også har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier, jf. Arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Sola kommune har opprettet tre varslingskanaler, til nærmeste leder, til tillitsvalgt/verneombud og eksternt varslingsmottak (Advokatfirmaet Kluge). Det framgår imidlertid ikke av retningslinjene at ansatte også kan varsle til statlige tilsynsmyndigheter.

### **Er Sola kommunes retningslinjer og varslingsrutiner kjent blant ansatte og ledere?**

Fra rådmann og rådmannens ledergruppe er det understreket at det skal være en lav terskel for å melde fra i Sola kommune. Hovedbudskapet til de 1860 ansatte i kommunen at det skal være mulig å varsle og det skal være trygt å varsle. Og det viktigste er at det meldes fra, og forholdet blir grepet tak i og løst, snarere enn å bruke tid på å definere saken som et varsel, avviksmelding, klage, personalsak eller bekymringsmelding.

Tre revisjonskriterier er lagt til grunn for å kunne bedømme kjennskapet blant de ansatte til varslingsrutinene: Det første er Arbeidsmiljølovens krav om at varslingsrutinene er lett tilgjengelige for alle ansatte i virksomheten, jf. § 2 A-3 (6). Det andre kriteriet er at de ansatte kjenner til at Sola kommune har en varslingsordning. Det tredje kriteriet er at de ansatte har grunnleggende kjennskap til hva som kan være grunnlaget for et varsel.

Det er en utbredt oppfatning blant de intervjuede om at det store flertall av ledere og ansatte vet at Sola kommune har varslingsrutiner og at disse er lett tilgjengelige. Virksomhetsledere, tillitsvalgte og verneombud – altså de som kan motta varsler – er de som oppfattes å ha best kjennskap. Det er også disse gruppene som i størst grad har fått opplæring i dette temaet. Desto lengre ut i organisasjonen, desto større usikkerhet om hvorvidt de ansatte kjenner til kommunens varslingsrutiner. Vikarer blir trukket fram som en gruppe med begrenset kjennskap, spesielt de som er ut og inn av kommunen på korte oppdrag. Også de uten tilgang til egen PC i jobben blir nevnt i denne sammenhengen.

### **Blir varslingssakerne håndtert i tråd med kommunens varslingsrutiner?**

Et utvalg varslingssaker er gjennomgått for å sjekke om de er blitt kanalisert og håndtert i tråd med retningslinjene. Funnene viser at de fleste varslinger enten går direkte til nærmeste leder/ virksomhetsleder eller at den ansatte/de ansatte går via verneombud eller plasstillitsvalgt. Direkte rapportering til eksternt varslingsmottak forekommer sjeldent. I enkelte saker der nærmeste leder er oppfattet å være en del av problemet, er saken tatt direkte opp med vedkommendes overordnede leder.

---

De saker som går på kritikkverdige forhold, er i all hovedsak tatt tak i og funnet sin løsning. Det sorteres imidlertid ikke skarpt mellom håndtering av bekymringsmeldinger, klager, avviksmeldinger og det som omtales som varsling/kritikkverdige forhold. Sakens innhold har i stor grad styrt hvem som involveres i håndteringen.

Omfanget av saker lokalt som går på kritikkverdige forhold er usikkert. Det gjøres ikke noen kartlegging av hvor mange saker som blir håndtert lokalt på virksomhetsnivå.

I hovedsak har virksomhetslederne, tillitsvalgte og vernombud hatt tilgang på fagfolk som de kan rådføre seg med: Overordnet leder, HMS-teamet, kommuneadvokat, bedriftshelsetjenesten og ekspertise som de tillitsvalgte kan trekke på regionalt/sentralt.

På rådmannsnivået er det i perioden 2014-2018 blitt håndtert 8 formelle varslingsaker. Det er det samme antallet saker en stor kommune som Stavanger kommune har håndtert i samme tidsrom. Over halvparten av varslingene omhandler ledelse/arbeidsmiljø. Et fellestrekk ved disse sakene er at de ikke har funnet sin løsning lokalt, og derfor er rapportert videre opp linjeorganisasjonen. Sakene er blitt registrert og skriftliggjort og det er gitt informasjon om videre behandling til varsler med mindre varslingen har vært anonym (en sak). Den det er varslet om, er så langt vi kan bringe på det rene, blitt informert for å ivareta rettsikkerhetshensyn og hensynet til kontraktlikhet.

Når det er blitt avklart hvem som skal følge opp saken, er det innhentet nærmere opplysninger for å klargjøre fakta i saken. I noen tilfeller har bedriftshelsetjenesten blitt engasjert som nøytral part for å gjøre faktaundersøkelser. Felles for varslingene er at de har vært forsvarlige, dvs. sannferdige og saklige, og de som er slutført har ført til tiltak i forhold til arbeidsmiljø, stillingsendringer og drift avhengig av sakens innhold.

### **Har kommunen en kultur for at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold?**

Ytringsklimaet på arbeidsplassen har betydning for hvor lett eller vanskelig det er å ta opp saker man opplever som problematiske. Gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen dreier seg i bunn og grunn om muligheten til å si fra om bekymringer og ytre seg kritisk, enten til leder eller til kolleger, uten å risikere gjengjeldelse.

Vi har sammenfattet funn fra intervjuene der vi har sammenholdt hva ledere og ansatte mener om Sola kommunes ytrings- og tilbakemeldingskultur. Det er stor grad av enighet om at ansatte i Sola kommune kan komme med kritiske synspunkter på forhold på jobben. Stort sett alle har fått med seg at «*Rådmannen heier på den lave terskelen*» som en av de intervjuede uttrykte det. Oppfatningen er at det er mulig å varsle i Sola kommune og at det i hovedsak er trygt å varsle. Selv om terskelen for å melde fra er lav på generelt grunnlag, oppfattes varsling ofte som en sikkerhetsventil som kun tas i bruk når alt annet av tilbakemeldinger er utprøvd. I noen saker har det gått lang tid før noe har skjedd.

### **Hvilke erfaringer har de ansatte med å varsle om kritikkverdige forhold?**

Varslerne er i stor grad blitt tatt på alvor ved varsling av kritikkverdige forhold. Varslingene har resultert i tiltak som i de fleste saker har bidratt til å rydde opp slik at ansatte og ledere kan legge saken bak seg. Vi har ikke kommet over eksempler på varsling av kritikkverdige forhold som er forsøkt dysset ned, feid under teppet, eller på annet vis blitt avvist eller neglisjert. Både varsler og den det varsles om er så langt vi har informasjon, blitt ivaretatt i prosessene. Det at kommunen ikke fullt ut kan garantere anonymitet

---

synes ikke å begrense i særlig grad ansattes tilbøyelighet til å varsle. Det som kan få ansatte til å holde igjen er alt ubehaget og styret et varsel kan føre til. Hensynet til nøytralitet og habilitet hos de som er satt til å håndtere varslings saker er i hovedsak ivaretatt.

### **Hvordan sikrer kommunen at varslingsrutinene fungerer?**

Varsling og varslingshåndtering er et element i kommunens internkontrollsystem sammen med blant annet avvikshåndtering. Hvor godt varsling fungerer som del av internkontrollsystemet avhenger av to forhold: Kunnskap om omfanget av kritikkverdige forhold for å kunne gjøre riktige prioriteringer i forhold til tiltak. Og risiko- og sårbarhetsvurderinger i forhold til muligheten for å avdekke og forebygge kritikkverdige forhold.

Flere ulike tiltak er iverksatt på rådmannsnivået for å sikre internkontroll. Viktige tiltak er drøftinger av varslingshåndteringen i rådmannens ledergruppe ved to anledninger, årlige kartlegginger av HMS-arbeidet i virksomhetene, medarbeiderundersøkelser og rutiner for varsling, avvikshåndtering og personalsaker.

Det er imidlertid ikke stilt spørsmål i de årlige kartleggingene av HMS-arbeidet for å kartlegge omfanget av kritikkverdige forhold på virksomhetsnivå. Det er også usikkerhet rundt spørsmålet om det gjøres regelmessige vurderinger av risiko og sårbarhet for at det skal oppstå kritikkverdige forhold på virksomhetsnivå.

### **Anbefalinger**

- *Vurdere å presisere i retningslinjene for varsling hvem som har rett til å varsle, hva som er et varsel og hva som er klage/ personalsaker, og å legge til statlige tilsynsmyndigheter som en av de mulige varslingskanalene ansatte har.*
- *Vurdere informasjonstiltak i forbindelse med revisjon av retningslinjene for varsling for å påminne ledere og ansatte om grunnlaget for varsling og de rutiner som gjelder.*
- *Vurdere kartlegging av omfanget av kritikkverdige forhold som det er varslet om på virksomhetsnivå for å styrke kunnskapsgrunnlaget for planlegging og prioriteringer av tiltak.*
- *Vurdere å inkludere kritikkverdige forhold som tema i de risiko- og sårbarhetsvurderingene som gjøres lokalt i virksomhetene med sikte på å bedre kunne avdekke kritikkverdige forhold i tide og for å kunne forebygge at slike forhold oppstår.*



---

# VEDLEGG

---

## Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på [www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no).

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Ståle Opedal under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Christian Jerejian Friestad.

### Muntlige kilder:

Ingrid Nordbø, rådmann

Arve Nyland, kommunalsjef Samfunnsutvikling

Oddny Hovtun Bjorland, kommunalsjef Levekår

Rune Moen, kommunalsjef Oppvekst og kultur

Marthe Berge, Personal- og organisasjonssjef

Sabina Leto, Økonomisjef

Torill Lanne, leder HMS-team

3 varslere (anonymisert etter ønske fra varslerne)

Arvid Tengedal, hovedtillitsvalgt, Utdanningsforbundet

Siri Helleland, hovedtillitsvalgt, Fagforbundet

Jostein Aga, hovedtillitsvalgt, NITO

Emma Mona Skarås, hovedtillitsvalgt, TEKNA

Anne Gro Mortensen Fray, plasstillitsvalgt, Utdanningsforbundet

Johan Krabbe Knudsen, Advokatfirmaet Kluge

Alf Bjarne Høyvik, kommuneadvokat

Merete Hustoft HMS-rådgiver/bedriftssykepleier Stamina Helse Sandnes

Jan Edvard Hansen, hovedverneombud

Christoffer Johansen, hovedverneombud

Marit Asmarvik Klepp, virksomhetsleder Eikeberget Barnehage

Inger Lise Sømme Andersen, virksomhetsleder Solstrålen barnehage

Siri Andersen, rektor Røyneberg skole

Liv Grahl Jacobsen, rektor Skadberg skole

Kjersti Sandanger, Barnevernsleder

Liv Tjelta, virksomhetsleder Sola sjukeheim

3 vikarer i utvalgte barnehager og skoler (anonymisert etter eget ønske)

---

### **Skriftlige kilder:**

KS veileder Varsling og ytringsfrihet. Veileder 2017.

RR forvaltningsrevisjonsrapport Stavanger kommune (2018): Varslingsrutiner og konflikthåndtering. Rapport Rogaland Revisjon.

Sola kommune (2016): Retningslinjer for varsling og varslingshåndtering.

Sola kommune (2016): Saksframlegg og møteprotokoll, vedtak i Administrasjonsutvalget av nye retningslinjer for varsling og varslingshåndtering.

Sola kommune, diverse informasjon om rutiner for varsling og videre håndtering.

Sola kommune, presentasjon om varsling holdt på grunnkurs i HMS-opplæring.

Sola kommune, presentasjon om varsling på lederopplæringen.

Trygstad, S. mfl. (2017): Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner. FAFO-rapport.

Trygstad, S. og Ødegård (2015): Varsling i Sandnes kommune - Omfang, rutiner og håndtering. FAFO-rapport.

Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2016). Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv 2016. Rapportserie om varsling og ytring. Fafo-rapport 2016:33.

Trygstad, S. C. & Ødegård, A. M. (2014). Varsling i arbeidslivet. I B. Enjolras, T. Rasmussen & K. Steen-Johnsen (red.), Status for ytringsfriheten i Norge. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Trygstad, S. C. (2010). Med rett til å varsle ...men hjelper det, og er det lurt? Fafo-rapport 2010:8.

Trondheim kommune, varslingsordningen i Trondheim. Forvaltningsrevisjonsrapport. Årsrapport HMS 2017, Sola kommune.

---

## Vedlegg - 1

# Retningslinjer for varsling for ansatte i Sola kommune.

## Retningslinjer for varsling for ansatte i Sola kommune

Vedtatt av Sola kommunestyre, 06.10.16 (sak 65/16, arkivref. 16/1705)

### 1. Formål

Sola kommune skal være en åpen og lærende organisasjon.

De ansatte i kommunen skal føle trygghet i sitt ansettelsesforhold og oppleve å bli tatt på alvor ved varsling av kritikkverdige forhold, jf. AML. §§2A-1 og 2A-2, jf. Sola kommunes etiske retningslinjer pkt. 8.

Varslingsrutinene skal legge til rette for at kommunen mottar informasjon om kritikkverdige forhold og at denne informasjonen blir behandlet på en måte som fører til nødvendig endring av forhold som varselet gjelder, jfr. AML. §2A-3.

### 2. Hvem kan varsle?

Sola kommune ønsker at alle ansatte skal kunne varsle om kritikkverdige forhold.

### 3. Hva kan varsles om?

Det kan sies i fra om kritikkverdige forhold i kommunen. Med kritikkverdige forhold menes bl.a.:

- Korrupsjon
- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- Trakassering og mobbing
- Maktmisbruk
- Brudd på taushetsplikt
- Forhold som kan medføre fare for liv og helse
- Diskriminering

### 4. På hvilken måte kan det varsles?

Varslingen skal være forsvarlig både i forhold til virksomhetens og de ansattes behov, jf. AML. §2A-1 (2). Med forsvarlighet menes at varslingen er sannferdig, saklig, og ikke unødig støtende mot noen bestemte personer.

---

Varslingen kan skje på ulike måter, muntlig, pr. brev, e-post, eller via Compilo. Når varslingen skjer muntlig til ansvarlig leder, må varslingen nedtegnes.

### **I Sola kommune har en flere kanaler for å ta opp kritikkverdige forhold:**

#### 1. Tjenestevei

I Sola kommune prøver vi å løse problemer på lavest mulig nivå. Hvis en ansatt oppdager brudd på lov og regelverk, etiske normer eller alvorlige forhold som kan skade organisasjonen, er hovedregelen at man tar det opp med nærmeste leder. Hvis problemet ikke kan løses sammen med nærmeste leder, kan man ta det opp med lederen på nivået over.

#### 1. Tillitsvalgte eller verneombud

Dersom en opplever at det ikke nytter eller at det ikke skjer noe ved å ta det opp i linjen, eller det av andre grunner ikke er ønskelig å gå tjenestevei, kan en ansatt ta opp kritikkverdige forhold med en tillitsvalgt eller verneombud.

Tillitsvalgte/verneombud skal i den videre behandlingen melde fra til det ledelsesnivået som er nærmest til å håndtere og løse saken.

#### 1. Varsling til kommunens eksterne varslingsmottak

Den som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold kan alternativt sende varslingen til kommunens eksterne varslingsenhet (eksternt advokatfirma).

### **5. Et varsel bør inneholde:**

-varslers navn og tjenestested (men har og rett til å være anonym)

-dato for rapportering

-varslingsgrunnlag, dvs. hva har skjedd, hvor og når skjedde det, osv.

-hvem er involvert

-andre vitner, samt eventuell kjennskap til tidligere saker/hendelser.

Det kan varsles anonymt. Anonymitet vil bli forsøkt bevart gjennom den prosessen som varselet avstedkommer, men kan ikke garanteres.

### **6. Generelt om varsling:**

Alle varslere skal tas seriøst og behandles på en slik måte at muligheten til å endre eventuelle kritikkverdige forhold er størst mulig.

Varslingssystemet skal kunne brukes uten frykt for konsekvenser, jf. AML.§2A-2.

Det skal fokuseres på sak. Det må skapes en forutsigbarhet for alle involverte, spesielt informasjon om prosess og framdrift. Det skal å avtale en plan for hyppig kontakt mellom varslere og arbeidsgiver.

---

Rettsikkerheten for både varsler, og den det varsles om, skal ivaretas. Både varsler og den det varsles om skal ivaretas gjennom hele prosessen, både praktisk og menneskelig. Det skjer gjennom jevnlige møter med ledelsen og tilbud om støtte før og etter konklusjon er tatt i saken.

Varsling som skjer internt i linjen følges opp av leder på lavest mulig nivå. Varsling som skjer via ekstern varslingsmottaker, følges opp av kommunalsjef for det berørte tjenestoområdet og rådmann. Rådmannen skal orienteres om hver enkelt varslingssak. Rådman-  
nen kan bestemme at en annen kommunalsjef enn den som saksområdet sorterer under, skal overta den videre oppfølgingen av varslingssaken.

Kommunalsjef kan støtte seg på interne og eksterne ressurser avhengig av sakens karakter, og det kan besluttes at det skal settes sammen en tiltaksgruppe.

Tiltaksgruppen kan bestå av rådmann, kommunalsjef, personal- og organisasjonssjef, virksomhetsleder, hovedverneombudet, tillitsvalgt og andre interne ressurspersoner. Det kan trekkes inn eksterne ressurser, for eksempel fra bedriftshelsetjenesten eller særlige fagkyndige rådgivere. Roller og funksjon må kontinuerlig tydeliggjøres og avklares. En bør unngå at noen har mer enn en rolle.

Kommunalsjef eller tiltaksgruppen foretar de undersøkelser som er nødvendig for kartlegging av saken. Dersom varselet er rettet mot bestemte personer skal disse gjøres kjent med varselet, og få anledning til å uttale seg, dersom varselet ikke finnes åpenbart grunnløst. I saker som blir fulgt opp med politianmeldelse kan underretning til de som varselet er rettet mot eller gjelder, utsettes så langt dette er nødvendig av hensyn til etterforskningen. Undersøkelser og vurderinger skal lede frem til en beslutning eller innstilling.

For øvrig gjelder de krav til saksbehandlingen som følger av forvaltningsloven, offentlighetsloven, personopplysningsloven.

Dersom identiteten til varsleren er kjent, skal vedkommende få en bekreftelse på at varselet er mottatt. Varsleren skal i slike tilfeller også få beskjed om hvordan varselet er blitt fulgt opp.

Sola 15.03.2018



**Rogaland Revisjon IKS**

Lagårdsveien 78  
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00  
Faks 51 84 47 99

**[www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no)**