

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 13-2023

VARSLINGSRUTINER OG SAKSBEHANDLING

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
ØYER KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

15. august 2023
2023-868/HKR



FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Varslingsrutiner og saksbehandling* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Øyer kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (Kommunelovens § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført første halvår 2023 av forvaltningsrevisorene Hans Kristian Roen og Guro Selfors Lund, med sistnevnte som oppdragsansvarlig. Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Vi takker Øyer kommune for samarbeidet under gjennomføringen av prosjektet.

Lillehammer, 15. august 2023.



Guro Selfors Lund
oppdragsansvarlig revisor



Hans Kristian Roen
prosjektansvarlig revisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG	5
1. INNLEDNING.....	7
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	7
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	8
2. METODE	9
2.1 VALG AV METODER	9
2.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET	10
3. REVISJONSKRITERIER – RETTSLIGE RAMMER FOR VARSLINGSSYSTEMET	11
3.1 Generelt om varslingsrutiner – lovkrav og reelle hensyn	11
3.2 Hva er god behandling av varslingssaker?	12
3.3 Konkrete revisjonskriterier	15
4. VARSLINGSRUTINER – UTARBEIDELSE, INNHOLD OG TILGJENGELIGHET/INFORMASJON	16
4.1 Hvordan ble varslingsrutinene utarbeidet?	16
4.2 Hva inneholder varslingsrutinene?	16
4.3 Hvordan er varslingsrutinene gjort tilgjengelige?.....	18
4.4 Hvordan er det informert om/gitt opplæring i bruk av varslingsrutinene?	19
5. SAKSBEHANDLING I VARSLINGSSAKER	20
5.1 Identifisering av, og oppstart av varslingssaker.....	20
5.2 Kontradiksjon – rutinens pkt 3 om behandling av mottatt varsel	22
5.3 Avslutning av saken og informasjon til varsler/omvarslede – Rutinens pkt 4 om behandling av varsel	23
5.4 Varslingssaker etter påbegynt revisjon.....	23
6. REVISJONENS VURDERINGER.....	24
6.1 Varslingsrutiner – utarbeiding	24
6.2 Varslingsrutiner – innhold.....	24
6.3 Varslingsrutiner – tilgjengelighet og informasjon.....	26
6.4 Identifisering av og oppstart av varslingssaker.....	26
6.5 Kontradiksjon	27
6.6 avslutning av saken og informasjon til varsler/omvarslede	27
7. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	28
7.1 KONKLUSJONER	28

7.2	ANBEFALINGER	28
8.	VEDLEGG 1 - Sammenstilling av bakgrunnsstoff og andre kilder	30
8.1	Varslingsreglene.....	30
8.2	Litt om forholdet til etikkarbeid og etiske retningslinjer	38
8.3	ForvaltningsRettslige rammer for saksbehandlingen i varslingssaker.....	39
8.4	Særlig om konfidensialitet og personvern	45
8.5	VEILEDERE FRA KS OG ARBEIDSTILSYNET OM VARSLING	46
8.6	Oppsummering – Hvordan varslingssaker kan behandles og dokumenteres	46
9.	VEDLEGG 2 - Øyers varslingsrutiner.....	49
10.	VEDLEGG 3 – Kommunedirektørens uttalelse	55

SAMMENDRAG

Bakgrunn, formål og problemstillinger

Bakgrunnen for denne forvaltningsrevisjonen er særlig at kommunen nylig har stått i en komplisert varslingssak. Saken har pågått over lang tid, og den har resultert i flere medieoppslag.

Formålet med revisjonen er å undersøke hvorvidt Øyer kommune har tilrettelagt for god og lovmessig behandling av varslingssaker, og om varslingssakene blir behandlet på en god og riktig måte. Revisjonen retter altså søkelyset mot kommunens behandling av varslingssaker på systemnivå. Denne undersøkelsen gjelder varsling generelt, og ikke konkrete mediasaker eller andre enkeltsaker. Dette innebærer at vi ikke har gått inn i noen av varslingssakene for å "overprøve" kommunens behandling av disse, men har sett på generelle trekk ved kommunens system og saksbehandling.

Vi har arbeidet etter følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har Øyer kommune tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingssystem?
2. Behandler kommunen varslingssaker på en god måte sett opp mot varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav?

Metode og revisjonskriterier

Revisjonen er gjennomført ved dokumentanalyse, hvor vi har undersøkt samtlige av de varslingssakene kommunen har behandlet. Vi har undersøkt kommunens varslingsrutiner, og vi har stilt spørsmål til kommunen blant annet om hvordan disse praktiseres. Det er sendt spørreskjema til flere av kommunens ledere og tillitsvalgte.

Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra arbeidsmiljøloven og forvaltningsretten samt fra kommunens egne varslingsrutiner.

Konklusjoner og anbefalinger (utdrag, jf. kapittel 7):

Problemstilling 1: I hvilken grad har Øyer kommune tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingssystem?

Konklusjon: Øyer kommune har utarbeidet varslingsrutiner som oppfyller lovens minstekrav og med utgangspunkt i KS sin veileder. De oppfyller lovens krav til at de skal være tilgjengelige for arbeidstakerne og de ser stort sett ut til å være kjent i organisasjonen. Samtidig har vi fått informasjon som tyder på at flere i

kommunen er usikre på temaet, da særlig på spørsmål omkring hvordan varslingssaker skiller seg fra andre tilgrensende sakstyper.

Problemstilling 2: Behandler kommunen varslingssaker på en god måte sett opp mot varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav?

Konklusjon: Våre undersøkelser tyder på at det har vært en del svakheter ved Øyers behandling av varslingssaker. Særlig bemerker vi at flere saker mangler noe dokumentasjon som de burde hatt i henhold til varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav, og vi har sett flere forhold som indikerer at kommunen har hatt problemer med å identifisere varslingssaker. På denne bakgrunn mener vi at det foreligger en ikke ubetydelig risiko for (1) at varslingssaker ikke blir identifisert og dermed behandlet i samsvar med lov og rutiner, og (2) at varslingssakene ikke blir godt nok dokumentert.

Anbefalinger: Det er grunn til å tro at Øyer kommune ut fra sin størrelse normalt vil ha få varslingssaker. Gode rutiner som er utformet på en klar og hensiktsmessig måte er derfor viktig for å kunne håndtere sakene riktig. Særlig mener vi at kommunen bør

- vurdere om rutinene i større grad bør inneholde punkter om hvilke dokumenter som skal utarbeides og lagres på saken, når dette skal gjøres og hva disse skal inneholde,
- vurdere om det bør gjennomføres mer systematisk opplæring av de som har en rolle i kommunens varslingssystem,
- vurdere om det er hensiktsmessig å legge opp til et system som i større grad sikrer at alle varsler kommer frem til en person/et organ som har særlig god kompetanse på varsling, og
- vurdere eventuelle andre tiltak som reduserer risikoen for at varslingssaker blir feilaktig kategorisert, altså at de ikke blir fanget opp og behandlet som varslingssaker etter arbeidsmiljøloven.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

I sitt møte 5. oktober 2022, sak 34/2022, traff kontrollutvalget i Øyer kommune følgende vedtak:

Kontrollutvalget bestiller en foranalyse fra Innlandet Revisjon IKS om Øyer kommunes varslingsrutiner til møtet den 30.11.2022.

Bakgrunnen for saken er særlig at kommunen nylig har stått i en komplisert varslingssak, med mye medieoppmerksomhet. I saksfremlegget sies blant annet:

Når det gjelder temaet varslings, så er det aktuelt for kontrollutvalget å se nærmere på. Når kontrollutvalget kommer opp i en såpass komplisert og viktig sak, er det viktig å kartlegge saken og se om dette kan forbedres i kommunen. En full gjennomgang av rutiner hvor revisjonen vurderer de varslingssakene som er registrert i kommunen, samt hvordan disse er håndtert. Det kan også vurderes om man bør se på hvor godt kjent rutinene er og om ansatte bruker de (...) Det er viktig at rutinene er tillitsvekkende og at folk faktisk bruker de ved behov, og de skal da føle seg trygge på at de blir godt ivare tatt.

Foranalysen ble lagt frem for kontrollutvalget 30. november 2022, sak 47/2022. Det ble her fattet slik vedtak:

Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon om varslingsrutinene til Øyer kommune. Formål og problemstillinger som er beskrevet i foranalysen legges til grunn for bestillingen. (...)

Prosjektplanen ble lagt frem for og vedtatt av kontrollutvalget 26. januar 2023 (PS 7/23).

1.1.1 KORT OM BAKGRUNNEN FOR BESTILLINGEN

I oppfølgingen av den konkrete mediesaken er flere instanser involvert. Blant annet undersøker politiet om det foreligger straffbare forhold, og Datatilsynet ser på behandlingen av personopplysninger.

Spørsmålet kontrollutvalget har bedt revisjonen om å undersøke er om Øyer kommune har lagt til rette for en god og lovmessig behandling av varslingssaker, og om varslingssakene blir behandlet på en god og riktig måte. Denne undersøkelsen gjelder derfor varslings generelt, og ikke den konkrete mediesaken eller andre enkeltsaker. Dette innebærer at vi ikke har gått inn i noen av varslingssakene for å "overprøve" kommunens behandling av disse, men har sett på generelle trekk ved kommunens system og saksbehandling.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Denne rapporten omhandler varsling i Øyer kommune. En varsling er en ytring som gjelder kritikkverdige forhold i virksomheten. Det sentrale når arbeidsgiver mottar en varsling er å avklare om det foreligger et kritikkverdig forhold som bør stoppes.¹

Formålet med revisjonen er å undersøke hvorvidt Øyer kommune har tilrettelagt for god og lovmessig behandling av varslingssaker, og om varslingssakene blir behandlet på en god og riktig måte.

Vi har formulert følgende to problemstillinger:

1. I hvilken grad har Øyer kommune tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingssystem?
2. Behandler kommunen varslingssaker på en god måte sett opp mot varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav?

1.2.1 KOMMENTARER TIL PROBLEMSTILLINGENE

For å undersøke om kommunen har tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingssystem, ser vi nærmere på om kommunens rutiner er utarbeidet og innarbeidet i henhold til lovens krav.

I forarbeidene til de første lovbestemmelsene om varsling, framgår det at sentralt for å legge til rette for en god varslingskultur er at kommunene utarbeider og informerer om varslingsrutinene, og at arbeidsgiver signaliserer at varsling både er lovlig og ønsket.² I KS sin veileder «Ytringsfrihet og varsling» framgår det at «Gode varslingsrutiner har positiv innvirkning på varslingssaktivitet og håndtering av varslingssakene. Det er også grunn til å tro at rutiner gjør det tryggere å varsle. Varslingsrutinene bidrar til at varslingsprosessen blir mer forutsigbar. Det forutsetter at varslingsrutinene er kjent av de ansatte. De må også være utformet på en klar og hensiktsmessig måte». Vi har derfor lagt hovedvekten på rutinene når vi har undersøkt den første problemstillingen.

I den andre problemstillingen spurte vi opprinnelig (i prosjektplanen) om kommunen behandler varslingssaker på en forsvarlig måte. Vi formulerte her tre underproblemstillinger: (1) om varslingsrutinene følges, (2) om det praktiseres kontradiktorisk saksbehandling (dvs. at begge sider blir hørt) og (3) om lovens krav om skriftlighet og arkivering følges. De tre underproblemstillingene er nå bakt inn i formuleringen «varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav» i problemstilling 2. Endringene skyldes at vi etter en nærmere gjennomgang av data også fant andre elementer ved saksbehandlingen (der vi mener «skoen trykker» like mye), og det fremstår da som riktig å fjerne avgrensingen som var gjort opprinnelig.

Momentet om arkivering fra problemstilling 2 er avgrenset gjennom at det er arkiverte dokumenter som er undersøkt. Skriftlighet og arkivering henger generelt veldig nært sammen i et saksbehandlingsøyemed. Det har

¹ Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner, utgitt av KS.

² Ot. prp. Nr. 84 (2005 - 2006).

sammenheng med at det som ikke er dokumentert og mulig å finne igjen, er det vanskelig å vite om har skjedd. I den grad vi påpeker manglende skriftlighet kan dette like gjerne gjelde manglende arkivering.

2. METODE

2.1 VALG AV METODER

Revisjonen hadde et oppstartmøte med kommunen 2. februar 2023. I møtet deltok Synne Graue Emmerhoff, Irene Hagen og Åsmund Sandvik fra kommunen og Hans Kristian Roen og Guro Selfors Lund fra revisjonen. Et referat fra oppstartmøtet ble sendt til kommunen for verifisering.

Problemstillingene er besvart gjennom dokumentanalyse, skriftlige spørsmål stilt til kommunen og spørreskjema til flere av kommunens ledere og tillitsvalgte. I prosjektplanen skrev vi at vi planla intervjuer, blant annet med kommunalsjefene i kommunen, og eventuelt også tillitsvalgte og verneombud. Under arbeidet med undersøkelsen, vurderte vi at det ville gi mer informasjon om vi laget et spørreskjema der vi kunne nå ut til flere i organisasjonen som har en rolle i behandlingen av varslingssaker, og at dette derfor var mer hensiktsmessig enn intervjuer.

Vi har ikke intervjuet varslere eller de som har behandlet varslingssakene, men har undersøkt hvordan saksbehandlingen blir dokumentert. Vi mener at dette er tilstrekkelig for å besvare problemstillingene våre.

2.1.1 DOKUMENTANALYSE

Vi har undersøkt varslingsrutinene.

Vårt utgangspunkt var å gå gjennom samtlige varslingssaker som kommunen har behandlet, og vi satt derfor ikke noe tidsbegrensning. Den eldste saken vi har fått er fra 2017. Vi har ikke undersøkt om det finnes flere saker enn de vi har mottatt fra kommunen. Bakgrunnen for dette er først og fremst at vi mener at vi har fått nok data til å besvare problemstillingene våre.

Vi har undersøkt saksdokumentene i ca. 10 saker. Gjennomgangen er nærmere beskrevet under punkt 5.1 nedenfor. Flere av sakene er til en viss grad overlappende og derfor brukes formuleringen «ca. 10».

Siden sakene inneholder personopplysninger (inkl. sensitive personopplysninger) vurderte vi det i første omgang slik at kommunen skulle oversende sakene i pseudonymisert form. I dette ligger det at navn ble byttet ut med andre identifikasjonsmerker (A, B, C, X).

Revisjonen konkluderte senere med at vi trengte den ene av disse sakene i usensurert form. Vår vurdering bygget blant annet på at saken var komplisert og vanskelig å lese pseudonymisert, at den uansett er godt kjent og omtalt i media og at varslet gjelder kommunens øverste ledelse.

Kommunen behandlet to varslingsaker (innen samme sakskompleks) etter at revisjonen begynte. Vi vurderte det som hensiktsmessig også å undersøke behandlingen av disse. Bakgrunnen er at Øyer kommune totalt sett ikke har mange varslingsaker slik at utvalget er lite, og også fordi vi ville se om praksis var endret etter at revisjonen startet opp.

De siste varslingsakene er omtalt i et eget underkapittel. Vi mener dette får frem utviklingen som har vært knyttet til behandlingen av varslingsaker på en bedre måte.

Vi har sett på saksbehandlingen i varslingsaker generelt. Vi har som utgangspunkt ikke omtalt/vurdert kommunens vurderinger i de enkelte varslingsakene, og har ikke gjengitt sensitiv informasjon i denne rapporten.

2.1.2 SPØRSMÅL TIL KOMMUNEN OG LEDERE

Vi sendte tidlig i prosessen flere spørsmål til vår kontaktperson i kommunen om hvordan varslingsrutinene ble utarbeidet, opplæring som er gitt, m.m. Vi mottok svar på papir (fysisk) 13. februar 2023.

Vi har også sendt spørsmål til kommunens tillitsvalgte, samtlige tjenesteledere og noen tilfeldig valgte (loddtrekning) avdelingsledere. Dette ble gjort sent i prosessen fordi vi ville tilpasse spørsmålene slik at vi kunne supplere/utdype informasjonen fra dokumentanalysen. Vi sendte ut et standardisert spørreskjema med åpne spørsmål. Dette ga respondentene mulighet til å skrive utfyllende svar og kommentarer.

Svarene på spørreskjemaet har hovedsakelig blitt brukt for å besvare problemstilling 1. Vi la også inn noen spørsmål om konkrete varslingsaker først og fremst for å undersøke om svarene vi fikk harmonerte med det inntrykket vi hadde av omfanget av varslingsaker i kommunen (dersom svarene f.eks. indikerte at kommunen har hatt flere varslingsaker enn vi visste om så måtte vi ha sjekket dette). Svarene vi fikk på disse spørsmålene gav ingen grunn til å tro at vi har oversett/ikke mottatt saker.

Skjemaet ble utsendt 6. mai 2023 til tilsammen 15 ledere og 13 tillitsvalgte. Skjemaene som ble brukt for de ulike gruppene (ledere og tillitsvalgt) var like bortsett fra noen språklige forskjeller. Det var 13 av 15 ledere som svarte og 8 av 13 tillitsvalgte. Vi mener at svarene vi fikk, sammen med øvrige funn, tegner et klart nok bilde av situasjonen til at problemstillingen kan besvares.

Siden det er forholdsvis få respondenter og disse kunne gi utfyllende svar, oppgir vi ikke svarprosent pr. spørsmål, men trekker ut tendenser.

2.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

3. REVISJONSKRITERIER – RETTSLIGE RAMMER FOR VARSLINGSSYSTEMET

Formålet med dette kapittelet er å introdusere leseren for varslingsssystemet, herunder sentrale regler og hensyn som gjør seg gjeldende når kommuner behandler varslings saker. I tillegg forsøker vi å vise hvordan vi har utledet våre revisjonskriterier på en kortfattet måte, dvs. uten å gå grundig gjennom samtlige kilder vi bygger på. Vi har utarbeidet et vedlegg (Vedlegg 1) der vi blant annet går nøye gjennom disse kildene.

3.1 GENERELT OM VARSLINGSRUTINER – LOVKRAV OG REELLE HENSYN

Samvittighetsfulle og lovlydige arbeidstakere er i praksis en viktig ressurs både for å forhindre og for å avdekke lovbrudd i organisasjoner. Arbeidsmiljølovens varslingsregler kan sees som et verktøy for å mobilisere og nyttiggjøre denne ressursen i samfunnets interesse. Disse reglene fikk i 2017 sitt eget kapittel (kapittel 2-A) i loven.³

De hensyn og plikter som står sentralt ved varslingsssystemet skal forankres i virksomheten gjennom *varslingsrutiner* (§ 2 A-6). Det antas generelt at skriftlige rutiner som sikrer/synliggjør arbeidstakers rettigheter ifm. en varslings sak er et helt sentralt virkemiddel for å skape den tillit og trygghet som er nødvendig for et velfungerende varslings system og en god varslingskultur.⁴

Loven bestemmer at varslingsrutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens helse, miljø og sikkerhetsarbeid, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. På samme måte som for alt annet HMS-arbeid vil utgangspunktet for arbeidet være forskjellig fra virksomhet til virksomhet; det vil være variasjoner mht. styrker, behov og risikoforhold. Lovgiver har av denne grunn forutsatt (blant annet i lovforarbeidene) at varslingsrutinene skal utarbeides med den konkrete virksomheten for øyet. De bør med andre ord baseres på konkrete risikovurderinger.⁵

Loven stiller også visse krav til varslingsrutinenes innhold. Først og fremst skal rutinene inneholde en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold (§ 2 A-6 fjerde ledd bokstav a). Innholdet/utformingen av denne

³ Se særlig punkt 8.1.7 for mer om dette.

⁴ Ibid.

⁵ Se særlig punkt 8.1.3.

oppfordringen er i liten grad presisert i autoritative kilder; det kan dermed ikke gjøres noen særlig streng vurdering opp mot dette kravet.⁶

Rutinene skal også inneholde informasjon om fremgangsmåte ved varsling (§ 2 A-6 fjerde ledd bokstav b). Også om dette temaet finnes det i liten grad presiseringer i autoritative kilder. Det sentrale må antas å være at rutinene besvarer de praktiske spørsmålene en arbeidstaker vil kunne stille om hvordan man går frem for å varsle.⁷ KS fremhever blant annet at «*Gode varslingsrutiner har positiv innvirkning på varslingsaktivitet og håndtering av varslingssakene. (...) Varslingsrutinene bidrar til at varslingsprosessen blir mer forutsigbar. (...) De må også være utformet på en klar og hensiktsmessig måte*» (vår utheving).⁸

I tillegg kreves det at rutinene inneholder informasjon om fremgangsmåten for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling (§ 2 A-6 fjerde ledd bokstav c). Dette må sees i sammenheng med virksomhetens plikt ta tak i saken det varsles om (§ 2 A-3), og må først og fremst være utformet med en slik detaljgrad at denne *aktivitetsplikten* oppfylles dersom rutinene følges.⁹ Lovgiver har for øvrig i stor grad overlatt til de ulike virksomhetene hvordan slike saksbehandlingsrutiner skal utformes og hva de skal inneholde. Denne friheten er det naturlig å se i sammenheng med forutsetningen om at rutinene bør tilpasses virksomhetens særskilte behov og risikobilde.

Til slutt har bestemmelsen om varslingsrutiner et punkt om at rutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten. I dette ligger det at arbeidstakere enkelt skal kunne finne frem til dem ved behov.¹⁰ Samtidig må det stilles krav til at det informeres om rutinene i virksomheten. Det antas å følge implisitt av lovkrav om at man skal ha rutiner at disse også skal gjøres kjent i organisasjonen, og at de blir brukt.¹¹

3.2 HVA ER GOD BEHANDLING AV VARSLINGSSAKER?

Arbeidsmiljøloven gjelder i utgangspunktet for alle virksomheter som har ansatte. I offentlige virksomheter kan det i tillegg være andre regler, og kommunene skal vise god forvaltningsskikk. Det gjøres her en gjennomgang av de rammene som gjelder for Øyer kommunes saksbehandling i varslings saker (altså av Øyers varslingsrutiner samt regler som gjelder for offentlige organer/virksomheter generelt).

3.2.1 HVA SIER ØYERS EGNE VARSLINGSRUTINER OM SAKSBEHANDLINGEN?

Øyers varslingsrutiner inneholder flere punkter som angir konkrete prosesser som skal utføres ved behandlingen av varslings saker.¹² Rutinene er inntatt i sin helhet i Vedlegg 2.

⁶ Mer om dette under punkt 8.1.4.

⁷ Ibid.

⁸ Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner, punkt 3.

⁹ Se punkt 8.1.4.

¹⁰ Se særlig punkt 8.1.5.

¹¹ Se særlig punkt 8.1.6.

¹² Merk at Øyers varslingsrutiner her brukes som kilde for revisjonskriterier; ikke som fakta som er gjenstand for revisjonsvurderinger.

Det fremgår av disse at den som mottar et varsel skal sende en bekreftelse på at varselet er mottatt og vil bli fulgt opp i tråd med kommunens rutiner. Dette skal gjøres innen 5 dager.

Tilsvarende pålegger rutinene den som behandler varslet om så snart som mulig å informere den varslet gjelder («omvarslede») om saken (gitt at varslet gjelder en konkret person). Det fremgår at formålet med dette er å gi omvarslede anledning til å komme med sin versjon, altså forplikter rutinene saksbehandler til å ta konkrete grep for å sikre kontradiksjon.

Ut over dette pålegger varslingsrutinene den som behandler saken om straks å gi omvarslede beskjed om sakens utfall når den er ferdigbehandlet. Det skal også gis tilbakemelding til varslere om håndteringen av varselet.

Varslingsrutinene inneholder et særlig viktig avsnitt som gir føringer for hvordan den som mottar varslet skal sette i gang saken. Den som mottar et varsel skal så snart som mulig og senest innen 14 dager vurdere om det er grunnlag for å undersøke de påståtte kritikkverdige forholdene nærmere. Det står så i fet skrift at det er viktig at de innledende vurderingene som gjøres også **dokumenteres**.

Samtlige av disse punktene fremgår også av sjekklisten som er tatt inn nedenfor under punkt 4.2 (og i Vedlegg 2).

3.2.2 FORVALTNINGSRETTLIGE RAMMER FOR DET OFFENTLIGES BEHANDLING AV VARSLINGSSAKER

Forvaltningslovens kapittel 2 og 3 gjelder i utgangspunktet all virksomhet som drives av et forvaltningsorgan ved mindre annet er bestemt (fvl. § 1). Dette innebærer at forvaltningslovens regler om blant annet habilitet (§ 6), taushetsplikt (§ 13), behandlingstid (§ 11 a) og skriftlighet (§ 11 d) normalt gjelder for behandlingen av varslingssaker.

Noen varslingssaker kan medføre konsekvenser for omvarsledes arbeidsforhold, som f.eks. suspensjon eller oppsigelse. Dermed vil også forvaltningslovens regler om saksbehandling knyttet til enkeltvedtak gjelde for disse sakene. Dette er blant annet krav til utredningskvalitet og kontradiktorisk saksbehandling (§§ 16 og 17).

I tillegg er det et overordnet prinsipp at saksbehandlingen skal være forsvarlig. For å fremme rettssikkerhet stilles det gjerne generelle krav om at saksbehandlingen skal være gjennomsiktig, etterprøvbart, etterrettelig, saklig, tilstrekkelig opplyst og kontradiktorisk (dvs. omvarslede får mulighet til å bli hørt). Disse kravene gjelder ikke bare hva som skal gjøres, men også hva som skal **dokumenteres**. I et saksbehandlingsperspektiv er dette gjerne to sider av samme sak. Ved klagesaksbehandling/rettssak legges i praksis den dokumenterte saksbehandlingen til grunn.¹³

3.2.3 SÆRLIG OM INNLEDENDE KATEGORISERENDE VURDERINGER

Den prosessuelt viktigste vurderingen som gjøres i en varslingssak, er vurderingen av om den mottatte henvendelsen om påståtte kritikkverdige forhold reelt sett er et varsel etter arbeidsmiljøloven. Denne vurderingen er utgangspunktet for hvilket saksbehandlingsspor saken vil følge.

¹³ Se punkt 8.3 med underpunkter for mer om det vi har vært innom her.

Det er to hovedvilkår for at en henvendelse skal anses som et varsel (mer om dette i Vedlegg 1):

(1) *Henvendelsen gjelder et kritikkverdig forhold.* Arbeidsmiljølovens bruk av begrepet kritikkverdig forhold refererer seg til brudd på normer som er anerkjente og objektive. Lovens § 2 A-1 annet ledd har følgende formulering:

Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel [listen er ikke uttømmende] forhold som kan innebære

- a. fare for liv eller helse*
- b. fare for klima eller miljø*
- c. korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet*
- d. myndighetsmisbruk*
- e. uforsvarlig arbeidsmiljø*
- f. brudd på personopplysningssikkerhet.*

I de aller fleste varslingssaker vil det det påståtte kritikkverdige forholdet dreie seg om brudd på rettsregler, dvs. lovbrudd. Brudd på virksomhetens etiske retningslinjer er også praktisk, gitt at retningslinjene er tilstrekkelig kjent i organisasjonen (som normalt er tilfellet for en kommune). Loven åpner også for at brudd på andre normer, altså normer som hverken fremgår av lov eller av virksomhetens etiske retningslinjer, kan være kritikkverdige forhold, forutsatt at normen er allment anerkjent. Dette er mindre praktisk.¹⁴

(2) *Påstanden om kritikkverdig forhold må underbygges av informasjon som er skaffet gjennom et tjenesteforhold i virksomheten.* Det er klart mest praktisk at den som varsler er ansatt, men det må ikke nødvendigvis være avsender av henvendelsen om kritikkverdig forhold som har fått informasjonen gjennom sitt tjenesteforhold. Ved anonym varsling vil dette være umulig å versifisere. Det er heller ingen åpenbare grunner til at saken ikke skal sees som en varslingssak dersom noen åpent varsler på vegne av en person som er ansatt; da gitt at de hensynene som begrunner varslingsreglene gjør seg gjeldende i det konkrete tilfellet. I slike tilfeller samsvarer det best med lovens system og intensjoner at informanten anses som reell varsler, siden det er denne som kan trenge beskyttelse ovenfor arbeidsgiver.

Hva som er et kritikkverdig forhold som omfattes av varslingsreglene kan være vanskelig å vurdere. Hvis varslingsrutinene sier at varsel skal gis til nærmeste leder, må lederen ha kunnskap nok til å kunne identifisere hvilken norm som påstås brutt, og samtidig ha nok forståelse for andre varslings-/avvikssystemer til å kunne skille ut de reelle varslingssakene, dvs. varslingssaker etter arbeidsmiljøloven kapittel 2 A.

Forholdet mellom personalsaker og varslingssaker vil ofte kunne by på problemer. Dersom varselet f.eks. gjelder dårlig arbeidsmiljø pga. en konflikt mellom ansatte, må man ha god forståelse for arbeidsmiljølovens regler om forsvarlig arbeidsmiljø for å kunne vurdere om saken er en varslingssak eller en personalsak.

¹⁴ Se punkt 8.1.2. for mer om dette.

Å kunne vurdere hva som er et varsel etter arbeidsmiljøloven er viktig fordi det avgjør hvilke prosessuelle spør saken skal følge (varslingsrutiner, avvikssystem, system for håndtering av personalkonflikter), og dermed hvilke hensyn som blir tatt underveis og hvilke beskyttelser som gis den som har sagt fra.

Det følger derfor av kravene til forsvarlig saksbehandling/god forvaltningsskikk at denne vurderingen som hovedregel bør begrunnes og dokumenteres; både for saker som blir behandlet som varslingssaker, og for saker der man konkluderer med at saken ikke er en varslingssak. Unntak kan tenkes for saker som helt åpenbart ikke er varslingssaker etter arbeidsmiljøloven.

3.3 KONKRETE REVISJONSKRITERIER

Med bakgrunn i de kildene som nå er gjennomgått, og som er mer grundig gjennomgått i Vedlegg 1, har vi utledet følgende revisjonskriterier for våre problemstillinger:

Revisjonskriterier for problemstilling 1

1. Kommunen skal ha varslingsrutiner som bygger på en risikovurdering, og som er utarbeidet i tilknytning til virksomhetens helse-, miljø og sikkerhetsarbeid, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.
2. Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde
 - 2-1 en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold,
 - 2-2 fremgangsmåte ved varsling, og
 - 2-3 fremgangsmåte for kommunens saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.
3. Kommunen skal sørge for at rutinene er lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten. Det bør også sørges for at rutinene er kjent blant de ansatte og ledelsen.

Revisjonskriterier for problemstilling 2

4. Varslingssaker skal behandles i henhold til foreliggende varslingsrutiner. De bør også, i den grad det passer, behandles i henhold til prinsipper for god forvaltningsskikk. Vi har utarbeidet følgende konkrete kriterier:
 - 4-1 Dersom varselet mottas muntlig, skal mottakeren skrive det ned og så vidt mulig sørge for at varsler verifiserer innholdet.
 - 4-2 Varslingssaker bør identifiseres som sådan og skilles klart fra andre sakstyper.
 - 4-3 Det skal senest innen 14 dager etter mottatt varsel foreligge en dokumentert vurdering av om det er grunnlag for å undersøke de påståtte kritikkverdige forholdene nærmere.
 - 4-4 Dersom varselet gjelder kritikkverdige forhold hos konkrete personer, skal vedkommende så snart som mulig gjøres kjent med varselet og gis mulighet til å komme med sin versjon av saken.
 - 4-5 Når saken er ferdigbehandlet skal den det ble varslet om straks ha beskjed om sakens utfall.
 - 4-6 Den som har varslet skal ha tilbakemelding om håndtering av varselet.
 - 4-7 Det bør fremgå av sakens dokumenter at 4-1 til 4-6 er oppfylt.

Vi bruker ordet «bør» i 4-2 og 4-7 der hvor kriteriet ikke direkte kan utledes fra Øyers varslingsrutiner, men bygger på generelle krav til forsvarlig saksbehandling. Samtidig har Øyer kommunes egne retningslinjer krav om at leder skal dokumentere hvilke innledende vurderinger som er gjort.

4. VARSLINGSRUTINER – UTARBEIDELSE, INNHOLD OG TILGJENGELIGHET/INFORMASJON

I dette kapittelet fremstilles fakta omkring utarbeidelsen og innholdet i Øyers varslingsrutiner. Vi presenterer også de data vi har innhentet om tilgjengeligheten og informasjonsarbeidet som er gjort ifm. rutine.

4.1 HVORDAN BLE VARSLINGSRUTINENE UTARBEIDET?

Det ble nedsatt en arbeidsgruppe i 2018 som fikk ansvaret for å utarbeide varslingsrutiner for Øyer kommune. Denne gruppen besto av daværende hovedtillitsvalgt for Delta, enhetsleder Aurvoll skole og leder for HR og IKT. Forslaget gruppen utarbeidet ble sendt på høring til «organisasjonene og til enhetsledere», jf. særutskrift av sak 18/1233. Det kom inn én høringsuttalelse, som i stor grad ble hensyntatt i det endelige utkastet.

Rutinene ble behandlet av partssammensatt utvalg 12. juni 2018 (sak 4/18), før de, i samsvar med innstillingen, ble enstemmig vedtatt av kommunestyret 21. juni 2018 (sak 61/18).

Kommunen opplyser at arbeidet med varslingsrutiner i 2018 startet med «blanke ark uten hensyn til tidligere rutiner». Rutinene bygget ikke på noen konkret risikovurdering, men på kommunens «plikt til å utarbeide retningslinjer for varsling».¹⁵ Veilederen til KS om yringsfrihet og varsling ble brukt som grunnlag for arbeidet med kommunens varslingsrutiner.

Arbeidsmiljølovens regler om varsling ble oppdatert i 2020. Øyers rutiner ble oppdatert basert på disse lovendringene i 2021. Forslaget ble behandlet i partssammensatt utvalg 12. oktober 2021 (sak 5/21). Innstillingen herfra ble enstemmig vedtatt av kommunestyret 21. oktober 2021 (sak 120/21).

4.2 HVA INNEHOLDER VARSLINGSRUTINENE?

Øyers varslingsrutiner åpner med å si noe om hva varsling er og hva som er formålet med varsling. Det fortelles her overordnet om hva varslingsreglene innebærer og hvorfor de finnes. Deretter refereres arbeidsmiljøloven § 2 A-1 annet og tredje ledd, og deretter deler av § 2-3 annet ledd, som inneholder arbeidstakers *plikt* til å varsle.

Av rutinene framgår det blant annet:

¹⁵ Svar fra kommunen, datert 13.02.2023.

Rutinene for varsling skal fremme åpenhet og bidra til å styrke ytringsfriheten til våre ansatte. Det skal være trygt å varsle om kritikkverdige forhold for ansatte i Øyer kommune, slik at problemer kan løses så tidlig som mulig og der de har oppstått. Dette er viktig for et godt arbeidsmiljø. Det er i kommunens interesse at kritikkverdige forhold blir avdekket og varsling kan bidra til å redusere risikoen for at uønsket eller ulovlig praksis finner sted.

Under neste punkt, som gjelder hvem som skal varsles, sies det blant annet at man i utgangspunktet skal varsle nærmeste leder. Dersom forholdet det varsles om *«gjelder nærmeste leder, eller nærmeste leder ikke gjør noe i saken, varsles leder på neste trinn eller Personal. Er nærmeste leder kommunedirektøren varsles ordfører.»* Rutinene informerer også om reglene for ekstern varsling. Det presiseres så at det kan varsles muntlig eller skriftlig, og det oppfordres til å bruke et eget skjema som er vedlagt rutinene.

Under overskriften «fortrolighet og anonymitet» heter det at *«Den som varsler har krav på fortrolighet, og varslerens identitet skal ikke gjøres kjent for flere enn det som er absolutt nødvendig for den videre saksbehandlingen. Det kan variere fra sak til sak hvem som trenger å vite varslerens identitet og arbeidsgiver har plikt til å vurdere dette i hvert enkelt tilfelle.»* Det informeres også om muligheten for å varsle anonymt.

Rutinene har et eget punkt som gjelder vern mot gjengjeldelse. Det står her at *«Enhver gjengjeldelse mot den som på en forsvarlig måte varsler i henhold til denne rutinen, er forbudt. Dette gjelder både formelle og uformelle reaksjoner, jf. Arbeidsmiljølovens §2 A-4 – Forbud mot gjengjeldelse».*

Varslingsrutinene inneholder fire underpunkter som gjelder hvordan mottatt varsel skal behandles.

1. Det første underpunktet bestemmer at *«Når en leder mottar et varsel må vedkommende først sende en bekreftelse på at varselet er mottatt og vil bli fulgt opp i tråd med kommunens rutiner. Dette skal gjøres innen fem dager.»*
2. I det andre underpunktet sies det at *«Lederen skal så vurdere om det er grunnlag for å undersøke de påståtte kritikkverdige forholdene nærmere. Dette skal gjøres så snart som mulig og senest innen 14 dager etter mottatt varsel. Det skal i slike tilfeller opprettes en sak, og denne skal journalføres på en trygg og sikker måte i sak- og arkivsystemet.»* På spørsmål fra revisjonen om omfanget av formuleringen «i slike tilfeller» svarer kommunen at det i dette ligger at leder skal *«avklare om dette er en varslingssak, personalsak, klagesak o.l. Avklaringen skal gjøres i samråd med HR. Når dette er avklart opprettes det en sak i sak- og arkivsystemet, som definerer hvilke sak det gjelder og blir journalført etter de krav som gjelder.»*¹⁶
3. Underpunkt tre knytter seg konkret til spørsmålet om kontradiksjon. Det sies her at *«Dersom varselet gjelder kritikkverdige forhold hos konkrete personer, skal vedkommende så snart som mulig gjøres kjent med varselet og med hvilke opplysninger som er gitt, slik at han/hun får anledning til å komme med sin versjon av saken.»*

¹⁶ Ibid.

4. Det siste underpunktet sier blant annet noe om varslers rett til informasjon når saken er ferdigbehandlet, samt litt om videre behandling for arbeidsmiljøsaker og om reglene om innsynsrett.

Til slutt finner vi et punkt om at varslingsrutinene skal evalueres og eventuelt revideres hvert fjerde år, og det nevnte skjemaet for intern varsling. I første underpunkt i skjemaet heter det at «*Det er ønskelig at alle medarbeidere varsler om kritikkverdige forhold*».

Vedlagt varslingsrutinene finner vi også følgende sjekkliste:

Trinn	oppfølging	dato
1	Varsel mottatt av og journalført:	
2	Bekreftelse på mottatt varsel sendt til varslar	
3	Vurdering - er videre undersøkelser nødvendig:	
4	Undersøkelser som gjennomført:	
5	Konklusjon:	
6	Tilbakemelding gitt til varslar:	
7	Nødvendig informasjon gitt til den eller de det er varslet om:	
8	Tiltak:	
9	Videre oppfølging:	
10	Videre oppfølging overfor varslaren:	
11	Videre oppfølging ovenfor den det er varslet om:	
12	Saken lukkes, alle parter er informert.	

4.3 HVORDAN ER VARSLINGSRUTINENE GJORT TILGJENGELIGE?

Varslingsrutinene ligger tilgjengelig for ansatte i personalhåndboka, i kvalitetssystemet til kommunen (TQM) og som direkte lenke på forsiden på kommunens intranett. Der ligger også skjema som kan brukes ved varsling. På Øyer kommunes hjemmeside ligger rutinene under «Administrasjon» og som vedlegg til kommunestyresak 120/21, møte 21. oktober 2021.

4.4 HVORDAN ER DET INFORMERT OM/GITT OPPLÆRING I BRUK AV VARSLINGSRUTINENE?

Kommunen opplyser om at da rutinene ble utarbeidet i 2018 ble de «gjennomgått i lederforum, i møte med HTV, i personalforum og det ble også gitt informasjon i noen av tjenesteenhetene samt at noen tjenesteledere informerte selv.»¹⁷ Revisjonen har fått oversendt en powerpointpresentasjon som ble brukt ifm. opplæringen i 2018. I denne nevnes utarbeidingen av varslingsrutinene (arbeidsgruppen), formålet bak arbeidet med varslingsrutiner, litt om hvem og hvordan det varsles, samt litt om varsling generelt.

Vi får videre opplyst at HR hadde en gjennomgang av varslingsrutinene i personalforum den 18. november 2022. Til stede var tjenesteledere, avdelingsledere og merkantil. Her ble rutinene gjennomgått, og det ble drøftet hvordan man skiller mellom ulike typer saker (varslingssak, personalsak, avvikssak o.l.).¹⁸

I tillegg er alle ledere i kommunen informert om at de har ansvar for å gjennomgå varslingsrutinene med sine ansatte i den enkelte virksomhet. Det står i svaret vi fikk fra kommunen at HR per dags dato ikke er kjent med om dette er gjort for hele virksomheten.¹⁹

Det ble i lederforum 8. februar 2023 presisert at hvis ledere er usikre på om det er en varslingssak, personalsak eller annet, så er rutinen at HR skal kobles på for å avklare spørsmålet.²⁰ Vi har også spurt ledere og tillitsvalgte om hvem de skal kontakte ved slik usikkerhet. Her svarer nesten alle at de skal kontakte HR eller nærmeste leder.

På spørreskjemaet vi sendte ut til en del ledere i kommunen, svarte et flertall at de har fått opplæring av kommunen innenfor varslingsområde. Tilbakemeldingen på hvilken opplæring de hadde fått var noe varierende. Noen sa det hadde vært lite, og overflatisk opplæring, mens andre beskrev litt mer konkret hva opplæringen gikk ut på.

De fleste lederne fortalte at de ikke hadde deltatt i organisert opplæring, diskusjon, samtale eller informasjonsmøte om hva som ligger i begrepet «kritikkverdig forhold». Noen sier også at de ikke husker om de har fått opplæring, og noen sier at det har vært lite.

De fleste lederne mener de har tilstrekkelig kunnskap og forståelse for sin rolle dersom de mottar et varsel. Noen tar likevel et forbehold. De uttrykte at de ikke hadde mottatt noen varsel, og at det først er når man står i en sak at man ser om kunnskapen er god nok.

De fleste mente også at de hadde tilstrekkelig kunnskap om forskjellen på en varslingssak og andre sakstyper der ansatte uttrykker misnøye med noe ved arbeidsplassen. En av lederne kommenterte likevel at saker som kommer fram i media viser at det kan være vanskelig å gjøre en riktig klassifisering av slike saker, men at det vil være naturlig å drøfte tvilssaker anonymt med nærmeste leder og/eller med HR for å være sikker på hvor saken hører hjemme.

¹⁷ Jf. svar fra kommunen datert 13.02.2023.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Flertallet av ledere som ble spurt ga uttrykk for at de har gitt, eller sørget for at det har blitt gitt, informasjon til de vedkommende har lederansvar for om hva varsling er, kommunens varslingsrutiner og fremgangsmåten ved varsling. Flere nevner at tema har vært tatt opp på personalmøter, de har sendt ut informasjon til ansatte, og at rutinebeskrivelse er gjort tilgjengelig på personalrom. Noen av dem som sier de har gitt informasjon sier også at de sikkert kunne tatt det opp igjen ved flere anledninger, da det stadig er nye ansatte som tiltrer. Det framkommer også av svarene at alle ledere, i forbindelse med oppstart av arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen, ble oppfordret til å ha en gjennomgang med sine ansatte om hvor man fant varslingsskjema mm.

De fleste tillitsvalgte svarer at de ikke mener de har tilstrekkelig kunnskap og forståelse for sin rolle dersom de mottar et varsel. Flere har svart at de er usikre på egen rolle, og at de vil måtte innhente kunnskap fra andre dersom de skulle motta et varsel.

Tillitsvalgte fikk spørsmål om de mente de selv hadde tilstrekkelig kunnskap om forskjellen på en varslingssak og andre sakstyper der ansatte uttrykker misnøye med noe ved arbeidsplassen. Nesten ingen svarte at de hadde tilstrekkelig kunnskap om dette.

5. SAKSBEHANDLING I VARSLINGSSAKER

Revisjonen har fått tilgang til varslingssaker som kommunen har behandlet. Temaet her er innholdet i disse samt litt om prosessen ved innsamlingen. Det understrekes at vi kun har undersøkt konkrete saker gjennom dokumentanalyse; vi har ikke intervjuet saksbehandlere og/eller varslere. Den/de sakene kommunen har behandlet etter at revisjonen begynte kommenteres særskilt i siste underkapittel.

5.1 IDENTIFISERING AV, OG OPPSTART AV VARSLINGSSAKER

Under arbeidet med foranalysen vi gjorde for kontrollutvalget før dette prosjektet ble bestilt, spurte revisjonen kommunen om hvor mange varslingssaker de har hatt.²¹ Vi fikk da svar om at det har blitt behandlet 15 varslingssaker. Da vi ønsket disse utlevert, informerte kommunen om at det bare var ti saker, hvorav den ene var pågående. Vi ble enige om at vi i første omgang skulle få oversendt de ni avsluttede sakene. Senere spurte revisjonen også om å få den pågående saken, men kommunen svarte da at denne, i likhet med de fem andre sakene vi ikke fikk, likevel ikke var en reell varslingssak.

I ettertid har vi fått informasjon om at det totalt er/var registrert 22 saker i varslingsarkivet. Kommunen sier at flere av disse ikke er å anse som varslingssaker etter arbeidsmiljøloven, blant annet fordi den som har varslet ikke anses som arbeidstaker.²²

²¹ Behandlet i møte 5. oktober 2022, sak 34/2022.

²² Jf. svar fra kommunen, datert 13.02.2023.

Samlet fikk revisjonen oversendt ni saker (med unike saksnummer) som kommunen har kategorisert som varslingssaker og som var ferdigbehandlet før denne revisjonen ble startet opp.

For den ene av disse ni sakene kan vi ikke se av sakens dokumenter at det har kommet inn noe varsel. Det framkommer ikke hvilken «norm» som skal være brutt dvs. hvilket kritikkverdig forhold som anføres. Det foreligger ikke innledende vurderinger. Ut fra sakens dokumenter kan ikke revisjonen se hvorfor denne saken er registrert som en varslingssak; den likner mer på en personalsak.

Igjen står da åtte saker med unike saksnummer, som vi mener er naturlig å oppfatte som reelle varslingssaker.

To av de åtte sakene ligger i sin helhet forut i tid for varslingsrutinene, og har dermed begrenset relevans. En annen av de åtte sakene ble i det vesentlige behandlet etter at rutinene var vedtatt, men varselet kom antakelig inn noen dager før. Saksbehandlingen i saken betraktes derfor som relevant.

En av de åtte sakene er sammenblandet med en personalsak (som også gjelder omvarslede, dvs. det er både en personalsak og en varslingssak som gjelder samme person). På spørsmål fra revisjonen om hvorfor disse sakene er samlet under ett saksnummer svarer kommunen at det har skjedd ved et uhell ifm. en etterregistreringsprosess. Kommunen sier de skal rydde opp i dette slik at varslingssaken blir skilt fra personalsaken.²³

Av de fem sakene som i sin helhet ble behandlet etter at varslingsrutinene ble vedtatt fremstår tre som forholdsvis oversiktlige, med enkle saksforhold. De to andre sakene inngår i et komplisert sakskompleks som kan betraktes som en, to eller tre (kanskje også fire) separate varslingssaker. I kommunens systemer er saken delt i to, hvorav hver del er gitt et separat saksnummer.

Sakene kan skjematisk fremstilles slik:

	Sak 1	Sak 2	Sak 3	Sak 4	Sak 5	Sak 6	Sak 7	Sak 8
Mottatt varsel:	Høst 2017	Vår 2018	Sommer 2018	Høst 2019	Vår 2021	Sommer 2022	Høst 2022	2021-2022
Notat:			Varslingsrutiner vedtatt 21.06.2018.			Denne saken tilhører samme sakskompleks som Sak 8.		Denne saken kan deles opp i minst to varslingssaker.

Av de åtte varslingssakene (som vi ved en overflatisk vurdering er enig med kommunen i at naturlig lar seg kategorisere som varslingssaker) er bare to startet opp ved at det er utarbeidet og journalført et dokument hvor det kritikkverdige forholdet presist angis. Den ene av disse sakene hører til de som ble behandlet forut for at

²³ Ibid.

varslingsrutinene ble vedtatt, mens den andre hører til de som ikke er gitt eget saksnummer. Vi bemerker at begge disse sakene ble behandlet av kommunens øverste ledelse, henholdsvis kommunedirektør og ordfører. For de andre sakene finner vi ingen innledende kategoriserende vurdering.

I en av sakene finner vi et notat skrevet av kommunedirektøren (mottaker av varselet), hvor det gis uttrykk for at saken anses som todelt, slik at den ene delen dreier seg om arbeidsforhold, mens den andre gjelder kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Denne enkeltsaken er senere oppsummert i et notat utarbeidet av en kommunalsjef. I det senere notatet gis det uttrykk for at saken ble behandlet etter en annen oppdeling enn slik det var framstilt i det første notatet. Det fremgår ikke av saksdokumentene hvorfor det her er foretatt en ny kategorisering av forholdene.

Blant de til nå omtalte sakene finner vi to klare eksempler på at varslings saker har startet opp som følge av skriftlig varsel. I en annen sak ser vi at mottaker av varselet har skrevet det ned, men dokumentet har et «notat-preg», og det er vanskelig å se nøyaktig hva varselet gjelder. Ut over dette vitner ikke de saksdokumentene vi har tilgang til om noen praksis for å sørge for skriftliggjøring og attestasjon av innkomne varsel.

Vi finner ikke noe dokument som er utarbeidet med det formål å dokumentere vurderinger ifm. videre saksgang og/eller kategorisering av saksforholdet.

Vi bemerker at det ikke er noen merkbar/systematisk forskjell på dokumentasjonen av de to sakene som ble behandlet før varslingsrutinene ble vedtatt, og de som ble behandlet etter.

5.2 KONTRADIKSJON – RUTINENS PKT 3 OM BEHANDLING AV MOTTATT VARSEL

I de varslings sakene vi har sett har kommunen stort sett informert omvarslede raskt, og sørget for at denne har kunnet gi sin versjon av saken innen et par uker etter mottatt varsel. Det er vanskelig på generelt grunnlag å si noe mer presist om hvor lang tid dette har tatt (f.eks. gjennomsnittstid) siden det ikke alltid er klart når/hvordan omvarslede først fikk beskjeden; dokumentene lar oss kun konstatere at omvarslede ser ut til å ha blitt involvert forholdsvis tidlig.

I den ene saken som ligger forut for varslingsrutinene i tid, kan det ut fra dokumentene se ut til at det har tatt flere måneder før omvarslede har blitt informert og gitt mulighet for å gi sin side av saken.

I en annen sak har det gått omkring en og en halv måned, men det er uklart om dette er kritikkverdig gitt omstendighetene i saken. Noen dokumentert vurdering om temaet foreligger ikke.

I den ene av varslings sakene som inngår i det sakskomplekset som kan sees som flere saker, ser det ut til at det gikk omkring to måneder før omvarslede ble informert.

Dokumentasjonen som viser hvordan omvarslede har blitt informert om saken og fått mulighet til å uttale seg varierer. Vi har blant annet to eksempler på at omvarslede har fått skriftlig beskjed om at det vurderes tiltak igangsatt mot ham/henne. Det er også to eksempler på at første dokumenterte dialog med omvarslede er et

referat fra et møte. I den ene saken er det sendt et brev om igangsetting av tiltak, hvor det også henvises til en tidligere telefonsamtale med omvarslede. Vi finner ikke referat fra denne telefonsamtalen.

5.3 AVSLUTNING AV SAKEN OG INFORMASJON TIL VARSLER/OMVARSELEDE – RUTINENS PKT 4 OM BEHANDLING AV VARSEL

Etter å ha gått gjennom varslings sakene er revisjonens oppfatning at det ofte er vanskelig å identifisere noe saksbehandlingsskritt som kan kalles en «avslutning», en «konklusjon» eller liknende. Det er derfor vanskelig å si noe konkret om hvor lang tid det har tatt fra saken ble avsluttet til omvarslede har blitt informert. Samtidig kan vi konstatere at det for ingen av sakene har gått veldig lang tid (mer enn en måneds tid) mellom siste dokumenterte bevegelse i saken og at omvarslede har blitt informert om sakens utfall. Vårt inntrykk er at dette normalt skjer ganske raskt.

Hovedregelen ser ut til å være at det sendes brev/e-post til omvarslede i de sakene hvor det er naturlig. I noen tilfeller er det uklart hvordan omvarslede har blitt informert.

Sakene vitner ikke om noen praksis for å gi varslers tilbakemelding om håndteringen av varselet. Det finnes heller ingen dokumenterte vurderinger av om varslers skal få tilbakemelding.

5.4 VARSLINGSSAKER ETTER PÅBEGYNT REVISJON

Kommunen har behandlet to varslings saker etter at revisjonen startet sitt arbeid. De to sakene gjelder samme forhold. Av saksdokumentene vi har fått fremgår det at i alle fall den ene av sakene er ferdigbehandlet før revisjonen avsluttes.

I denne saken har det først blitt sendt et varsel til kommuneledelsen. Ledelsen har så vurdert varselet slik at det ikke gjelder et mulig kritikkverdig forhold, men en faglig uenighet. Det har så blitt varslet videre til ordfører.

Etter at det ble varslet til ordfører har kommunen tilsynelatende bestemt seg for å behandle saken som en varslings sak likevel. I svar fra kommunen på våre spørsmål om denne/dis se sakene sies følgende: *«Det gjøres oppmerksom på at sakene dreier seg om faglig uenighet og i utgangspunktet ikke er et varsel i arbeidsmiljølovens forstand. For ordens skyld er sakene behandlet som varslings saker.»*²⁴

Uten at vi går nærmere inn på detaljene i sakene bemerker vi at varslingsrutinenes krav til bekreftelse på mottatt varsel, omvarsledes mulighet til å bli hørt (kontradiksjon) og informasjon til omvarslede og varslers om at saken er avsluttet, ser ut til å være ivarettatt i den saken som er ferdigbehandlet. Vi bemerker også at dette er den eneste varslings saken vi har sett der kommunens skjema for varslings er brukt, dvs. varselet er levert skriftlig, skrevet på varslings skjemaet.

²⁴ Svar fra kommunen, datert 23.05.2023.

Det er her også utarbeidet et notat som er datert to dager etter at varselet er mottatt. Notatet gir en oversikt over sakens ulike steg. Her fremgår blant annet planlagte undersøkelsesskritt, og de innledende vurderingene som er gjort nevnes. Samtidig er det bare konklusjonen av vurderingene som kommer uttrykkelig frem («Varselet sitt innhold vurderes som faglig uenighet (...»); det er ikke gitt noen begrunnelse for konklusjonene.

6. REVISJONENS VURDERINGER

6.1 VARSLINGSRUTINER – UTARBEIDING

(Revisjonskriterium 1) Har kommunen varslingsrutiner som bygger på en risikovurdering, og som er utarbeidet i tilknytning til virksomhetens helse-, miljø og sikkerhetsarbeid, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte?

Kommunens varslingsrutiner bygger ikke på en konkret risikovurdering, men er utarbeidet med bakgrunn i KS sin veileder «Ytringsfrihet og varsling». Rutinene er utarbeidet av en arbeidsgruppe der bl.a. hovedtillitsvalgt for Delta og leder for HR var med, og vedtatt av partssammensatt utvalg. Vi mener derfor at varslingsrutinene kan sies å være utarbeidet i tilknytning til virksomhetens helse-, miljø og sikkerhetsarbeid, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Det er revisjonens vurdering at når en kommune har en relativt liten administrasjon, og at det jevnlig kan være endringer knyttet til hvem som skal behandle varsler, er det en risiko for at kompetansen til de som skal behandle varsler ikke er tilstrekkelig til å gi disse sakene en god oppfølging. Dette gjelder ikke minst når det er lederne i de ulike virksomhetene som skal motta varselet i første omgang. Det er derfor viktig at rutinene er klare og tydelige på hvordan varsler skal behandles av de som mottar dem.

6.2 VARSLINGSRUTINER – INNHOLD

(Revisjonskriterium 2) Inneholder varslingsrutinene

- *en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold,*
- *fremgangsmåte ved varsling, og*
- *fremgangsmåte for kommunens saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling?*

Revisjonen mener at varslingsrutinene oppfordrer til at det varsles, angir fremgangsmåten ved varsling samt fremgangsmåte for kommunens saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

Vi mener inkluderingen av sjekklisten er positivt. Den vil kunne ha en forpliktende effekt, og den synliggjør for arbeidstakerne hvordan saken kan forventes å bli behandlet.

Som det framgår særlig av KS' anbefaling nr. 3, som er sitert under punkt 3.1 ovenfor, er det viktig at rutinene er utarbeidet på en klar og hensiktsmessig måte. Dette skaper bedre forutsigbarhet ifm. behandlingen av varslingssaker, både for den som vurderer å varsle og for den som skal behandle saken. Hva som er en hensiktsmessig utforming av rutinene, vil også avhenge av risikoforhold i virksomheten. Med bakgrunn i dette samt i de vurderingene vi har gjort (punktene 6.1-6.6) har vi noen kommentarer til enkelte punkter i kommunens varslingsrutiner.

Når det gjelder punktet om kommunens saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsel, har rutinen følgende formulering under overskriften «BEHANDLING AV MOTTATT VARSEL»:

*Lederen skal så vurdere om det er grunnlag for å undersøke de påståtte kritikkverdige forholdene nærmere. Dette skal gjøres så snart som mulig og senest innen 14 dager etter mottatt varsel. Det skal i slike tilfeller opprettes en sak, og denne skal journalføres på en trygg og sikker måte i sak- og arkivsystemet. (...) Ta kontakt med arkivleder for å sikre rett arkivering av dokumentet. **Det er viktig at leder dokumenterer hvilke innledende vurderinger som er gjort.***

Revisjonen mener at formuleringen «Det skal i slike tilfeller» er tvetydig, ved at det er uklart om journalføringsplikten inntreffer for alle mottatte varsler, eller bare de hvor lederen vurderer at det er grunnlag for å gå videre. Vi mener rutinene bør beskrive at også varsler/henvendelser som ikke medfører videre behandling bør dokumenteres og lagres. Hvis det ikke finnes dokumentasjon på at kommunen har mottatt en slik henvendelse, vil det antagelig lettere reises påstander om at et varsel ikke har blitt tatt seriøst.

Vi mener også at rutinene burde vært klarere på om den innledende vurderingen som skal gjøres innen 14 dager også er en kategoriserende vurdering, eller om den kun skal dreie seg om hvorvidt det er grunnlag for å igangsette videre undersøkelser. Lovens varslingssystem forutsetter at det gjøres slike innledende kategoriserende vurderinger der de kritikkverdige forholdene identifiseres så klart som mulig. Det følger også av god forvaltningsskikk at denne vurderingen må dokumenteres, da den legger selve rammen for den videre saksgangen. Gitt kommunens manglende praksis med å dokumentere slike vurderinger, kan det sees som en svakhet ved rutinene at de ikke er mer tydelige og forpliktende på dette punktet.

Sett i lys av gjennomgående manglende og lite forutsigbar dokumentasjonspraksis mener vi videre at det kan sees som en svakhet ved rutinene at de ikke i større grad forplikter den som behandler en varslingssak til å sørge for at den inneholder dokumentasjon tilknyttet de milepælene som rutinene (og kommunens egen sjekkliste) legger opp til. Det står f.eks. i punkt 1 under overskriften om behandling av mottatt varsel at «*Når en leder mottar et varsel må vedkommende først sende en bekreftelse på at varselet er mottatt og vil bli fulgt opp i tråd med kommunens rutiner. Dette skal gjøres innen fem dager.*» Dersom det i tillegg hadde stått at denne bekreftelsen skal nedtegnes, journalføres og legges ved saken, ville det forbedret kontrollmulighetene av kommunens behandling av varslingssaker, og dermed bidra til å øke tilliten til systemet.

Tilsvarende bemerker vi at det under overskriften «FORTROLIGHET OG ANONYMITET» står at «*Den som varsler har krav på fortrolighet, og varslersens identitet skal ikke gjøres kjent for flere enn det som er absolutt nødvendig for den videre saksbehandlingen.*» Hensynet til gjennomsiktighet/etterrettelighet samt personvernrettslige hensyn for øvrig taler for at vurderinger av hvem som skal gjøres kjent med varslers identitet bør være begrunnede og skriftlige. Det samme gjelder vurderinger ifm. hvem som skal gis tilgang til saken i sak- og

arkivsystemet jf. overskriften «BEHANDLING AV MOTTATT VARSEL» punkt 2. Revisjonen mener det foreligger risiko for feil, ev. påstander om feil, og etterfølgende konflikt ved at rutinene ikke forplikter til dokumentering av slike vurderinger.

Ut fra dette er det revisjonens vurdering at varslingsrutinene burde vært tydeligere på enkelte punkter, da særlig med tanke på hva som skal dokumenteres. Dette vil øke forutsigbarheten, etterretteligheten og kontrollmulighetene ved varslingssaker, og dermed også de ansattes tillit til kommunens behandling av slike saker.

6.3 VARSLINGSRUTINER – TILGJENGELIGHET OG INFORMASJON

(Revisjonskriterium 3) Har kommunen sørget for at rutinene er lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten, og at de er kjent blant de ansatte og ledelsen?

Vi mener at kommunen har sørget for at rutinene er lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten. Merk her at kravet bare er at det skal være lett å få tak i dem ved behov; ikke at samtlige arbeidstaker til enhver tid skal vite hvor de ligger.

Det er også forholdsvis klart at rutinene er kjent i virksomheten, og at kommunen har gjort en innsats ifm. å gi opplæring innenfor fagområdet varsling til sentralt personell.

Sett i lys av svarene vi har fått på spørsmål om opplæring, er det grunn til å tro at opplæringen innenfor varslingsområdet, og da særlig rundt problematikken med å kategorisere varslingssaker (varsel, personalsak, avvik osv.), kunne vært bedre. Vi ser at det er gjennomført noe opplæring, men stiller spørsmål ved om dette gjøres systematisk overfor ulike målgrupper.

6.4 IDENTIFISERING AV OG OPPSTART AV VARSLINGSSAKER

(Revisjonskriterium 4-1) Sørges det for at varsel som blir mottatt muntlig blir skrevet ned og, så vidt mulig, verifisert?

(Revisjonskriterium 4-2) Blir varslingssaker identifisert og skilles de klart fra andre sakstyper?

(Revisjonskriterium 4-3) Sørges det for at det senest innen 14 dager etter mottatt varsel foreligger en dokumentert vurdering av om det er grunnlag for å undersøke de påståtte kritikkverdige forholdene nærmere?

(Revisjonskriterium 4-7) Fremgår det av sakens dokumenter at 4-1 til 4-3 er oppfylt?

Basert på vår gjennomgang av saksdokumentene i de varslingssakene kommunen har behandlet kan ikke vi se at revisjonskriteriene 4-1 til 4-3 er oppfylt.

Som det fremgår av gjennomgangen av behandlingen av varslene, har kommunen gitt ulik informasjon om antall varslingssaker. Dette skyldes at det har vært en del sammenblanding av ulike typer saker. Dokumentasjon av de innkomne varslene er mangelfull, og det mangler dokumenterte vurderinger både ifm. kategorisering og videre saksgang. Basert på disse forholdene mener revisjonen at det er klare risikomomenter tilknyttet kommunens rutiner og praksis for å identifisere og innlede behandlingen av varslingssaker på en ryddig og betryggende måte.

Svarene vi fikk fra kommunens ansatte rundt problematikken med å kategorisere varslingssaker forsterker dette inntrykket.

Den siste varslingssaken, dvs. den saken som ble behandlet etter at revisjonen begynte, er mer oversiktlig enn de andre. Den inneholder innledende vurderinger, og dokumentene viser en større bevissthet rundt kategoriseringsspørsmålene. Samtidig mener revisjonen at det er uheldig at saken først ble avvist som varslingssak før den så ble behandlet som varslingssak likevel, det til tross for at kommunen står fast på at det egentlig ikke er en varslingssak. Dette bidrar til å opprettholde inntrykket av at kommunen ikke er god nok på å identifisere varslingssaker.

Varslingslinjen eksisterer først og fremst for at kommunen skal ha et godt redskap til å fange opp ulovligheter og uetiske opptreden innad i organisasjonen. For at systemet skal fungere godt er det viktig at det rendyrkes. Utvanning av varslingssystemet, dvs. sammenblanding av sakstyper, kan føre til at reelle varslingssaker ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet, og at kritikkverdige forhold ikke identifiseres og blir tatt tak i på en god måte.

6.5 KONTRADIKSJON

(Revisjonskriterium 4-4) Sørges det for at dersom varselet gjelder kritikkverdige forhold hos konkrete personer, så får vedkommende så snart som mulig mulighet til å gjøre seg kjent med varselet og til å komme med sin versjon av saken?

(Revisjonskriterium 4-7) Fremgår det av sakens dokumenter at 4-4 er oppfylt?

Samlet mener revisjonen at kommunen i hovedsak sørger for kontradiksjon, ved at de informerer omvarslede om saken og gir denne mulighet til å komme med sin versjon.

Samtidig mener vi at manglende praksis for dokumentering av brev/samtale med omvarslede, samt et par tilfeller der det av saksdokumentene ser ut til å ha gått noe lang tid, indikerer at det foreligger en risiko for at kravet om å informere omvarslede ikke blir oppfylt konsekvent.

For kommunens del er det også viktig å kunne bevise at de har sørget for tilstrekkelig grad av kontradiksjon dersom saken f.eks. skulle ende med et søksmål. Strengere dokumentasjonskrav vil bidra til dette.

Revisjonen vurderer det som positivt at kontradiksjonen ser ut til å være godt sikret—og dokumentert—i den nyeste varslingssaken.

6.6 AVSLUTNING AV SAKEN OG INFORMASJON TIL VARSLEDER/OMVARSELEDE

(Revisjonskriterium 4-5) Får den det ble varslet om straks beskjed om sakens utfall etter at saken er ferdigbehandlet?

(Revisjonskriterium 4-6) Får varsleren tilbakemelding om sakens utfall?

(Revisjonskriterium 4-7) Fremgår det av sakens dokumenter at 4-5 til 4-6 er oppfylt?

Kommunen ser ut til å oppfylle revisjonskriteriet om at omvarslede skal få beskjed om sakens utfall forholdsvis konsekvent. Manglende registrering og datering av milepæler gjør det imidlertid vanskelig å si noe mer konkret om dette.

Praksis ifm. å informere varsler om håndteringen av saken er vanskeligere å si noe om, siden det ikke er åpenbart at de ulike sakene vi har fått er av en slik karakter at det er naturlig å informere varsler. Vi mener imidlertid at det er problematisk at vi ikke finner noen vurderinger av om varsler skal informeres, ev. annen informasjon om temaet.

Det er positivt at varsler har fått tilbakemelding på behandlingen av saken i den siste varslingssaken.

7. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 KONKLUSJONER

Problemstilling 1: I hvilken grad har Øyer kommune tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingssystem?

Konklusjon: Øyer kommune har utarbeidet varslingsrutiner som oppfyller lovens minstekrav og med utgangspunkt i KS sin veileder. De oppfyller lovens krav til at de skal være tilgjengelige for arbeidstakerne og de ser stort sett ut til å være kjent i organisasjonen. Samtidig har vi fått informasjon som tyder på at flere i kommunen er usikre på temaet, da særlig på spørsmål omkring hvordan varslingssaker skiller seg fra andre tilgrensende sakstyper.

Problemstilling 2: Behandler kommunen varslingssaker på en god måte sett opp mot varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav?

Konklusjon: Våre undersøkelser tyder på at det har vært en del svakheter ved Øyers behandling av varslingssaker. Særlig bemerker vi at flere saker mangler noe dokumentasjon som de burde hatt i henhold til varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav, og vi har sett flere forhold som indikerer at kommunen har hatt problemer med å identifisere varslingssaker. På denne bakgrunn mener vi at det foreligger en ikke ubetydelig risiko for (1) at varslingssaker ikke blir identifisert og dermed behandlet i samsvar med lov og rutiner, og (2) at varslingssakene ikke blir godt nok dokumentert.

7.2 ANBEFALINGER

Det er grunn til å tro at Øyer kommune ut fra sin størrelse normalt vil ha få varslingssaker. Gode rutiner som er utformet på en klar og hensiktsmessig måte er derfor viktig for å kunne håndtere sakene riktig. Særlig mener vi at kommunen bør

- vurdere om rutinene i større grad bør inneholde punkter om hvilke dokumenter som skal utarbeides og lagres på saken, når dette skal gjøres og hva disse skal inneholde,
- vurdere om det bør gjennomføres mer systematisk opplæring av de som har en rolle i kommunens varslingssystem,
- vurdere om det er hensiktsmessig å legge opp til et system som i større grad sikrer at alle varsler kommer frem til en person/et organ som har særlig god kompetanse på varsling, og
- vurdere eventuelle andre tiltak som reduserer risikoen for at varslingssaker blir feilaktig kategorisert, altså at de ikke blir fanget opp og behandlet som varslingssaker etter arbeidsmiljøloven.

8. VEDLEGG 1 - SAMMENSTILLING AV BAKGRUNNSSTOFF OG ANDRE KILDER

I dette vedlegget gir vi en presentasjon av ulike rettskilder som kan være relevante for kommuners behandling av varslingssaker spesielt. Våre revisjonskriterier er utledet fra kilder som nevnes her, men alle kildene er ikke brukt. I rapportens kapittel 3 er det vist til flere punkter i dette vedlegget.

Først gir vi litt nærmere informasjon om varslingsreglene og deres bakgrunn og formål. Deretter gir vi en oversikt over enkelte lovbestemmelser som gjelder generelt for kommuners saksbehandling. Disse er ofte også relevante i behandlingen av varslingssaker. Enkelte ganger kan varslingssaker lede til reaksjoner overfor enkeltpersoner, og da vil også bestemmelser i forvaltningsloven knyttet til enkeltvedtak bli aktuelle. Vi har derfor også tatt med noen av de mest sentrale av disse. Både KS og Arbeidstilsynet har veiledere om temaet varslings.²⁵ Vi har sammenfattet noen av punktene i disse veilederne i kapittel 8.5.

Vi har avslutningsvis satt inn en skisse over hvordan saksbehandlingen kan legges opp i lys av dette, og deretter limt inn Øyer kommunes varslingsrutiner som eget vedlegg.

8.1 VARSLINGSREGLENE

8.1.1 VARSLINGSREGLENES FORMÅL

Kapittel 2 A i arbeidsmiljøloven har regler om arbeidstakeres rett til å varsle om kritikkverdige forhold og arbeidsgivers plikter knyttet til hvordan varsel skal mottas og behandles.

Gjeldende lovbestemmelser om varslings kom i 2020. I forarbeidene til loven framgår blant annet følgende:

Gode, reelle muligheter til å si ifra om feil og mangler er et vesentlig trekk ved et godt arbeidsmiljø og en sunn bedriftskultur. Regler og mekanismer for dialog og medbestemmelse mellom arbeidstakere og ledelsen er godt utviklet i norske virksomheter og kjennetegner et seriøst arbeidsliv. Arbeidstakere som melder ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten kan bidra til at lovbrudd, korrupsjon og annen uakseptabel adferd blir avdekket og opphører. Det er viktig at arbeidstakere som varslers om slike forhold har et godt vern, og forslagene i proposisjonen er en del av regjeringens arbeid for å sikre dette vernet.

Arbeidsmiljølovens regler om varslings har som formål at det skal gjelde klarere og mer presise regler for arbeidstakere som sier ifra om kritikkverdige forhold i virksomhet. Arbeidstakeres ytringer om for eksempel faglige eller politiske synspunkter er en del av den alminnelige ytringsfriheten, men reguleres ikke av varslingsreglene i arbeidsmiljøloven.²⁶

²⁵ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varslings/slik-bor-arbeidsgiver-handtere-varslings/>
<https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/veileder-om-ytringsfrihet-og-varslings/>

²⁶ Hentet fra prop.72 L (2016-2017) s. 11.

8.1.2 HVA ER LOVLIG VARSLING?

Det første spørsmålet man må ta stilling til når det kommer en henvendelse fra ansatte som gjelder påståtte kritikkverdige forhold i organisasjonen, er om henvendelsen er et varsel etter arbeidsmiljøloven kapittel 2 A.

Hva som skal regnes som et varsel fremkommer i arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Bestemmelsen har følgende innhold:

(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. (Vår kursiv)

(2) Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære

- g. fare for liv eller helse*
- h. fare for klima eller miljø*
- i. korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet*
- j. myndighetsmisbruk*
- k. uforsvarlig arbeidsmiljø*
- l. brudd på personopplysningssikkerhet.*

(3) Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling etter kapitlet her, med mindre forholdet omfattes av andre ledd.

Inngangsporten til varslingsinstituttet ligger altså i begrepet *kritikkverdige forhold*. Forhold det er varslet om, må omfattes av dette begrepet for å utløse «retten til å varsle».

I lovens forarbeider presiseres innholdet i dette begrepet ytterligere. Det sies her at:

Begrepet kritikkverdige forhold gjelder for det første opplysninger om kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold og mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud. Det samme gjelder brudd med virksomhetens etiske retningslinjer. Her bør det imidlertid være tale om rutiner som er tydelig uttalte og som er nedfelt i skriftlige dokumenter som er gjort kjent for ansatte og ledelse. I tillegg omfattes alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet. Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av at forholdene normalt bør ha en viss allmenn interesse før arbeidstaker kan gå ut med dem. Forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdige ut fra egen politisk eller etisk overbevisning omfattes dermed ikke av bestemmelsen.²⁷

Det kommer videre fram i forarbeidene at:

Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av hvilken allmenn interesse opplysningene har. (...) Kritik av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske er det ikke naturlig å regne som varsling, som for eksempel sykepleiere som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider. For at det skal være tale om varsling må det i tillegg dreie seg om opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, men som arbeidstaker har kommet til i kraft av ansettelsesforholdet.²⁸

²⁷ Ot.prp.nr.84 (2005-2006) s. 51.

²⁸ Samme sted s. 37.

Som det fremgår kan kritikkverdige forhold omfatte brudd på ulike regler og normer. Den som vurderer om en henvendelse skal klassifiseres som et varsel og dermed behandles etter varslingsrutinene/-reglene, må dermed spørre seg hvilken norm som påstås brutt. Det må så vurderes om denne normen er kjent, og om den har en viss allmenn interesse. Dersom dette er tilfellet, og opplysningene henvendelsen bygger på har kommet frem i kraft av varsler ansettelsesforhold, skal henvendelsen normalt klassifiseres som varslingsrutiner.

Forhold som ikke omfattes av varslingsinstituttet kan typisk dreie seg om problemer som oppstår på grunn av personlige konflikter på arbeidsplassen, eller fordi ulike personligheter ikke går godt overens. Dersom en leder f.eks. av noen oppfattes som litt «kvass», er det ikke åpenbart at han/hun kan kritiseres for dette basert på en standard med tilstrekkelig grad av objektivitet, og man befinner seg da antakelig utenfor varslingsinstituttet. Men dersom lederens fremtoning skader arbeidsmiljøet, kan det derimot dreie seg om brudd på bestemmelsene om arbeidsmiljø i arbeidsmiljøloven, og dermed være varslingsrutiner.

Dersom varslingsrutinene gjelder kritikkverdige forhold, blir varslingsrutinene beskyttet etter reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 2 A. Dette gjelder uavhengig av om varslingsrutinene påberoper disse. Omvendt har varslingsrutinene ikke rett til å kreve beskyttelse etter varslingsreglene dersom forholdet de varsles om ikke er kritikkverdig forhold i lovens forstand.

8.1.3 ARBEIDSMILJØLOVENS KRAV TIL UTARBEIDINGEN AV VARSLINGSRUTINER

Etter arbeidsmiljøloven § 2 A-6 annet ledd skal varslingsrutinene «utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, jf. § 3-1, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte». Denne koblingen mellom varslingsrutinene og kommunens systematiske HMS-arbeid jf. § 3-1, må antas å innebære at også varslingsrutinene skal utarbeides på bakgrunn av en risikovurdering, se internkontrollforskriften § 5. Det følger av denne, og av kravene til god forvaltningsskikk for øvrig, at risikovurderingen som er gjort skal være skriftlig.

Dette underbygges av følgende uttalelse fra Prop.74 L (2018-2019) side 49-50:

Departementet foreslår en presisering i lovteksten om at varslingsrutinene skal inneholde krav til arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslingsrutiner. Det skal fortsatt være slik at den enkelte virksomhet skal tilpasse innholdet i rutinene ut fra behovet og risikovurderingen i egen virksomhet, også når det gjelder kravet til arbeidsgivers saksbehandling av varslingsrutinene.

Det forutsettes dermed at varslingsrutiner skal utarbeides på bakgrunn av en risikovurdering. Følgene av dette er at det må kunne forventes at ulike kommuner vil utarbeide noe ulike varslingsrutiner, da med utgangspunkt i sitt særegne risikobilde.

8.1.4 ARBEIDSMILJØLOVENS KRAV TIL INNHOLDET I VARSLINGSRUTINENE

Arbeidsmiljøloven § 2A-6 omhandler arbeidsgivers plikt til å utarbeide rutiner for intern varslingsrutiner. Bestemmelsen har blant annet følgende innhold:

- (1) Virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varslingsrutiner. (...)
- (2) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde
 - a. En oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - b. Fremgangsmåte ved varslingsrutiner

c. *Fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslings.*

Om annet ledd bokstav a sies følgende i Prop.72 L (2016-2017) på side 35:

[Annet ledd bokstav a] bestemmer at rutinene skal inneholde en oppfordring om å bruke retten til å si ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten. En måte å oppfylle dette kravet på kan være at de konkrete varslingsrutinene angir eksempler på hva som anses som kritikkverdige forhold i den enkelte virksomhet, som det er særlig viktig og ønskelig at det varsles om. Det kan dreie seg om generelle risikoforhold som er relevante i de fleste virksomheter, slik som underslag, korrupsjon og helseskadelig arbeidsmiljø, eller en henvisning til etiske retningslinjer eller normer som gjelder i virksomheten.

Om annet ledd bokstav b sies det samme sted at:

[Bestemmelsen innfører] et krav om at varslingsrutinene skal angi hvordan arbeidstaker kan gå frem med sitt varsel, det vil si et krav om at rutinen skal beskrive en fremgangsmåte for varslings i den aktuelle virksomheten. Det nærmere innholdet er ikke definert, men må vurderes ut fra det konkrete behovet i virksomheten. En måte å oppfylle dette kravet på vil være at rutinene angir hvem det kan varsles til og hvordan det kan varsles, for eksempel en navngitt person innen virksomheten, tillitsvalgt, en person i ledelsen eller i en HR-posisjon eller en særlig utnevnt advokat. Dersom virksomheten har en ordning med en ekstern varslingsmottaker bør det fremgå av rutinene. Dersom virksomheten har en ordning for anonym varslings, bør det også angis i rutinene.

Kravet om at kommunens saksbehandling skal fremgå av rutinen, altså i § 2 A-6 annet ledd bokstav c, kom inn i loven i 2020. I forarbeidene presiseres det at:

Dette vil omfatte både mottak, behandling og oppfølging av varslings. Bestemmelsen skal sikre at varslingsrutinen beskriver hvordan arbeidsgiver skal håndtere et varsel om et mulig kritikkverdig forhold, og må ses i sammenheng med forslaget til bestemmelse om arbeidsgivers aktivitetsplikt, hvor det stilles materielle krav til oppfølging av et varsel om kritikkverdig forhold i virksomheten, jf. lovutkastet § 2 A-3.²⁹

Av § 2 A-3 første ledd, som også var ny i 2020, fremgår det at «Når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt.» I paragrafens annet ledd finner vi (deler av) arbeidsgivers omsorgsplikt. Omsorgsplikten innebærer at arbeidsgiver skal påse «at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse».

Siden kravet til varslingsrutinene skal sees i sammenheng med den aktivitetsplikten som fremgår av § 2 A-3, er det nyttig å se noe på innholdet i denne. Forarbeidene beskriver dette godt:

Paragrafen om arbeidsgivers aktivitetsplikt er ny og slår fast at arbeidsgiver ikke kan forholde seg passiv når det varsles om kritikkverdige forhold i virksomheten, men innen rimelig tid og i tilstrekkelig grad må

²⁹ Prop. 74 L (2018-2019) s. 53-54.

undersøke varselet. Hva som skal regnes som «rimelig tid», må vurderes konkret i det enkelte tilfellet i lys av varselets alvorlighetsgrad, hvor viktig det er med rask avklaring og hvor lang tid det praktisk vil ta å undersøke forholdet. Ressursmessige hensyn vil også kunne inngå i en slik vurdering. Bestemmelsen stiller heller ikke spesifikke krav til hvilke undersøkelser arbeidsgiver må gjøre, og hva som vil være «tilstrekkelig» undersøkelse må således vurderes konkret. Arbeidsgiver vil uansett ikke ha plikt til å gjøre grundigere undersøkelse enn hva varselet saklig sett gir grunnlag for. Dersom det uten videre kan slås fast at et varsel er grunnløst, vil en slik konstatering kunne være nok.

Varslere kan være i en spesielt sårbar situasjon, også arbeidsmiljømessig. Det følger derfor av paragrafens andre ledd at arbeidsgiver skal ha plikt til særlig å påse at arbeidsmiljølovens krav til fullt forsvarlig arbeidsmiljø (fortsett) blir ivarettatt for varsleren, også under en varslingsprosess. Det kan for eksempel være grunn til å forsikre seg om at varsleren ikke blir utfrysset i arbeidsfellesskapet. Som en forlengelse av dette skal arbeidsgiver dessuten, dersom det anses nødvendig, iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Eksempel på et slikt tiltak kan være å gjennomføre oppfølgingssamtaler med varsleren og eventuelt innarbeide dette i de interne rutinene. Et annet tiltak kan være å se til at varslers identitet i nødvendig grad beskyttes.³⁰

Det fremgår for øvrig av Prop.74 L (2018-2019) side 49-50 at

Departementets forslag vil medføre at det stilles krav til at virksomhetene må ha klarere retningslinjer. Dette kan føre til bedre og raskere behandling av varsler og medvirke til at kritikkverdige forhold opphører på et tidligere tidspunkt. For de samlede kostnadene i virksomheten vil det være avgjørende at varslingsrutinene for arbeidsgivers saksbehandling blir utformet slik at varsler følges opp raskt og på et lavest mulig hensiktsmessig nivå. Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil innebære noen samlet stor byrde for virksomhetene.

Det følger av de nevnte kildene at varslingsrutinene på en klar måte skal redegjøre for kommunens saksbehandlingsrutiner ved mottak, behandling og oppfølging av varslingsaker. Samtidig fremgår det av forarbeidene at kommunen har stor grad av frihet til selv å vurdere hvordan den enkelte varslingsak skal behandles.

I praksis er det naturlig å koble denne friheten til det risikoarbeidet som skal gjøres ifm. virksomhetens HMS-arbeid. Utgangspunktet er at den nærmere reguleringen av virksomhetens saksbehandling i varslingsaker skal tilpasses virksomhetens behov.

8.1.5 ARBEIDSMILJØLOVENS KRAV TIL VARSLINGSRUTINENES TILGJENGELIGHET

Det fremgår av arbeidsmiljøloven § 2 A-6 femte ledd at «Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.»

Om denne bestemmelsen står følgende i Prop. 72 L (2016-2017) på side 36:

³⁰ Prop. 74 L (2018-2019) s. 52.

Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver skal sørge for at rutinene er lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten, herunder innleide arbeidstakere. Det er ikke krav om at arbeidsgiver sender ut rutinene eller på annen måte aktivt sørger for å gjøre disse kjent for alle ansatte. Det avgjørende er at de ansatte ved behov lett kan finne frem til rutinene. Det kan for eksempel gjøres ved at rutinene inntas i personalreglementet, legges ut på virksomhetens nettsider eller ved oppslag på egnet sted i virksomheten.

8.1.6 LITT OM INFORMASJONSPLIKTEN

Vi finner følgende formulering i Prop. 46 L (2017-2018) (kommuneloven § 25-1 om internkontroll):

«Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer må ses i sammenheng med de øvrige kravene i internkontrollbestemmelsen, og vil måtte bero på en konkret vurdering av bl.a risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige. I hvilken grad rutinene og prosedyrene skal dokumenteres i form av skriftliggjøring, vil følge av dokumentasjonskravet i bokstav d.»

I den grad kommunen har en plikt til å informere om varslingsrutinene må denne plikten altså forankres i bestemmelsen om at de skal ha rutiner. Informasjonsplikten ligger dermed implisitt i arbeidsmiljøloven § 2A-6.

Denne plikten må antas å innebære at kommunen sørger for tilstrekkelig informasjon om temaet til at varslingsaker blir behandlet i henhold til varslingsrutinene.

8.1.7 LITT FORHISTORIE OG LITT OM HENSYNENE BAK VARSLINGSBESTEMMELSENE

Formålet med dette underpunktet er å belyse hensynene bak varslingsreglene nærmere, samt å forankre disse i rettskilder.

Av Grunnloven § 100 framgår det at «Ytringsfrihet bør finne sted.» Dette prinsippet begrunnes i hensyn til sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse, altså det liberale demokratiets grunnpilarer. Lovfestingen av varslingsreglene må mest grunnleggende sees som et middel for å sikre ytringsfriheten.

Arbeidstakeres ytringsfrihet står på mange måter i et spenningsforhold mellom den grunnlovfestede ytringsfriheten på den ene siden, og lojalitetsplikten ovenfor arbeidsgiver på den annen. Noe av bakgrunnen for lovfesting av varslingsreglene ligger i erkjennelsen av at det er problematisk at et slikt inngrep i en så grunnleggende rettighet er/var ulovfestet. Usikkerhet rundt hvor grensen for hvilke ytringer som står seg opp mot ytringsfriheten og lojalitetsplikten åpnet også for en betydelig risiko for at den *de facto* terskelen for varslings ble lagt høyere enn det som egentlig var gjeldende rett. Disse er blant noen av hensynene bak innføringen av § 2-4 i arbeidsmiljøloven (2005). Bestemmelsen hadde følgende innhold:

- (1) Arbeidstaker har rett til å varsle offentligheten om kritikkverdige forhold i virksomheten der dette ikke er i strid med annen lov.
- (2) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler etter første ledd er forbudt.

I tillegg til prinsipielle betraktninger rundt ytringsfrihet, er det klart at varslingsreglene dels motiveres av en forestilling om at varslings ivaretar offentlige interesser. Varslingssystemet virker ved at det til en viss grad

mobiliserer det kontrollpotensialet som ligger i samvittighetsfulle og aktpågivende arbeidstakere, og slik sett styrker samfunnets evne til å avdekke lovbrudd o.l. I Ot.prp.nr.49 (2004-2005) sies det blant annet at

Kritikkverdige forhold i en virksomhet som arbeidstaker varsler om kan være uetiske, ulovlige eller straffbare forhold knyttet til arbeidsmiljøet, forurensning, korrupsjon, myndighetsmisbruk med videre. Departementet vil bemerke at spørsmålet om ytringsfrihet og lojalitet i slike tilfeller ikke bare har en side til forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, men at det også må ses hen til at ytringsfriheten bør vernes ut fra offentlige interesser som demokratihensynet, hensynet til den offentlige debatt, behovet for kontroll med forvaltningen av offentlige ressurser med videre. Departementet legger derfor stor vekt på at varsling om kritikkverdige forhold i virksomhetene kan ha samfunnsmessig nytte. Dette er i samsvar med forarbeidene til den nye Grunnloven § 100.

I arbeidet med arbeidsmiljøloven ga regjeringen uttrykk for at den foreslåtte varslingsbestemmelsen i § 2-4 kun skulle betraktes som ett skritt på veien mot sterkere vern av varslere og styrking av ansattes ytringsfrihet generelt. Arbeids- og sosialdepartementet satte derfor i april 2005 i gang en utredning som skulle munne ut i konkrete lovforslag eller forslag om andre tiltak som kan styrke ansattes reelle ytringsfrihet ytterligere. Se Ot.prp.nr.84 (2005-2006) s. 9.

Ved lovendring i 2007 fikk arbeidsmiljøloven tre bestemmelser om varsling. Særlig ble det her vektlagt at varsling som utgangspunkt bør foregå internt i virksomheten. Ny § 2-4 fastslo arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold. § 2-5 gjaldt vern mot gjengjeldelse mens § 3-6 påla arbeidsgiver å utarbeide varslingsrutiner. Det sto her at

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

I lovproposisjonen (Ot.prp.nr.84 (2005-2006)) finner vi flere formuleringer som belyser hensynene bak bestemmelsene. I kapittel 8, der departementet gir sin vurdering, innledes det blant annet med at

Departementet tar utgangspunkt i at arbeidstakers ytringsfrihet er en grunnlovsfestet menneskerettighet. Dette fordrer at det legges stor vekt på de allmenne hensyn som ligger bak ytringsfriheten, dvs. demokrati, sannhetssøken og individets frie meningsdannelse. Departementet mener at det er behov for å styrke den reelle ytringsfriheten i ansettelsesforhold, som er et sentralt aspekt når det gjelder åpenhet og god informasjonsflyt i samfunnet. Departementet vil i den forbindelse fremheve betydningen av at arbeidstakere som har en særlig innsikt i de spørsmål de arbeider med ut fra sin faglige kompetanse og ut fra den informasjon de får gjennom ansettelsesforholdet, får anledning til å ytre seg i det offentlige rom. Videre legger departementet særlig vekt på at offentlig ansattes frie ytringer kan bidra til bedre kontroll med offentlige ytelser og ressursbruk. Departementet legger stor vekt på at varsling er et virkemiddel for å avdekke korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet.³¹

³¹ Se Ot.prp.nr.84 (2005-2006) s. 33

Begrunnelsen for bestemmelsen om varslingsrutiner gis under punkt 8.4, som har overskriften «Plikt til å legge forholdene til rette for varsling». Denne systematikken der varslingsrutiner betraktes som et middel for å tilrettelegge for varsling, er viktig å merke seg; det å ha gode varslingsrutiner er altså ikke nok.

Under punkt 8.4.2, som omhandler behovet for å styrke ytringsklimaet i den enkelte virksomhet, sies det at

Tiltak som legger forholdene til rette for varsling vil gi de ansatte et signal om at virksomheten tar ytringsfrihetsspørsmål på alvor. Dette vil kunne bidra til et bedre ytringsklima der det er åpent for frie og kritiske ytringer. Dette vil igjen være et virkemiddel for arbeidsgiver til å avdekke og ordne opp i misligheter. Varsling vil også generelt styrkes som et virkemiddel for å avdekke og motvirke straffbare og andre kritikkverdige forhold.

(...)

Et bedre ytringsklima vil kunne føre til en lavere terskel for å varsle om forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdige. Det kan hevdes at om en ikke bare legger forholdene til rette for varsling, men endog oppmuntrer til det, kan dette stimulere til angiveri og en usunn tystekultur som er skadelig for samarbeidsklima og arbeidsmiljø. Som Datatilsynet påpeker må det også tas hensyn til rettssikkerhet og personvern for den det varsles om. I denne sammenheng må en imidlertid ta i betraktning at det generelt synes å være et større problem at arbeidstakere tier enn at arbeidstakere sier fra i utide. Gode kjøreregler vil uansett kunne avverge at grunnløse mistanker og påstander får grobunn i virksomheten.

Punkt 8.4.3 omhandler rutiner for intern varsling eller andre tiltak. Herunder sies det blant annet at

Arbeidstakere som blir klar over forhold der de arbeider som de mener eller tror er kritikkverdige, vil gjerne ha behov for å vite hvordan de skal håndtere situasjonen. Arbeidstaker kan være i tvil om for eksempel (grensene for) selve retten til å varsle, hvem han eller hun skal eller kan snakke med, hvilke etiske normer som er vektlagt i virksomheten, hva arbeidstaker bør gjøre hvis den som mottar opplysningene ikke gjør noe osv. Hvis svar på slike spørsmål er gjennomtenkt og nedfelt i tilgjengelige og kjente kjøreregler i form av rutiner om varsling el.l., vil arbeidstakeren kunne føle seg tryggere på å varsle om kritikkverdige forhold som oppdages. Dette vil gi arbeidstakeren større forutsigbarhet med hensyn til når og hvordan det kan varsles, noe som blant annet vil kunne bidra til å legge forholdene til rette for arbeidstakers utøvelse av en plikt til avviksrapportering eller varsling.³²

Med bakgrunn i disse uttalelsene kan det hevdes at det sentrale formålet bak varslingsreglene er å beskytte ytringsfriheten for arbeidstakere, og å mobilisere arbeidstakere på en slik måte at de bidrar til å avdekke kritikkverdige forhold hos arbeidsgiver.

Formålet bak varslingsrutiner er på sin side særlig å tilrettelegge for at det varsles. De skal tilrettelegge for et godt ytringsklima, med lav terskel for å si fra om kritikkverdige forhold. Vi merker oss følgende momenter som bidrar til å oppnå dette formålet.

³² Se Ot.prp.nr.84 (2005-2006) s. 46

- Ved å utarbeide og informere om varslingsrutinene/-systemet signaliserer arbeidsgiver at varsling er både lovlig og ønskelig.
- Varslingsrutiner vil kunne skape større trygghet hos arbeidstakere ifm. grensen for hva som er lovlig varsling, dvs. grensen mellom arbeidstakers ytringsfrihet og dennes lojalitetsplikt ovenfor arbeidsgiver.
- Varslingsrutinene vil kunne skape større forutsigbarhet for den som vurderer å varsle, ved at det informeres om hvordan saken vil behandles og hvilken informasjon varslere må forvente å få.
- Varslingsrutinene kan bidra til å gjøre at det å varsle virker mindre risikabelt ved at det redegjøres for arbeidstakers rett til vern mot gjengjeldelse og arbeidsgivers plikt til å sikre at varslere fortsatt får et forsvarlig arbeidsmiljø.

8.2 LITT OM FORHOLDET TIL ETIKKARBEID OG ETISKE RETNINGSLINJER

I formålsparagrafen til kommuneloven står det at loven skal «bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige». Av forarbeidene til loven leser vi at i begrepet «tillitsskapende» ligger det at kommunene skal ivareta verdier som høy etisk standard, åpenhet og rettssikkerhet, og ha godt system for kontroll.³³ Etikkarbeid og bevisstgjøring rundt etiske spørsmål anses som viktig og gjenspeiles i en rekke av kommunelovens bestemmelser.

Kommunene er ikke pålagt å utarbeide etiske retningslinjer, men KS oppfordrer alle kommuner til å ha et slik regelverk tilpasset den enkelte kommune. KS anbefaler at regelverket bør vedtas av kommunestyret og følges opp i den daglige driften.³⁴ Det er nedsatt et eget etikkutvalg i KS, og de ga i 2017 ut råd for hvordan kommuner og fylkeskommuner bør jobbe for å hindre uetisk atferd og korrupsjon, knyttet opp mot ulike sentrale områder. Ett av disse områdene handler om utarbeiding av etiske retningslinjer. De skriver at de etiske retningslinjene bør gi praksisorientert veiledning og klare anvisninger om hvilken type atferd som forventes i hvilke situasjoner.

I veileder til kommunedirektørens internkontroll «Orden i eget hus», har KS trukket fram at kommunene må ha ulike sektorovergripende reglement på plass, bl.a. innenfor etisk standard og antikorupsjon. Å ha etisk reglement «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og ajourføre reglementet, gjøre det kjent i organisasjonen og sikre at det blir fulgt. I veilederen vises det til at det ofte ikke er mangel på rutiner som er problemet, men at de ikke følges. Kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1 innebærer også et krav om å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik fra etisk standard/reglement og evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for å sikre kontroll med at kravene til etikk ivaretas.

Eksempler på ulike typer tiltak som kan bidra til å sikre en høy etisk standard kan være at kommunen utarbeider eller oppdaterer etiske retningslinjer, på ulike måter søker å skape oppmerksomhet og kunnskaper om de etiske retningslinjene, gjennomfører dilemmatrening og andre tiltak for å bevisstgjøre ansatte og folkevalgte om mulige etiske utfordringer, holder kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, fokuserer på etikk i folkevalgtopplæringen og gjør etiske utfordringer til et fast punkt i samtaler mellom ledere og ansatte.³⁵

³³ NOU 2016:4 s. 43

³⁴ <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/rammeverk-for-etiske-retningslinjer/>

³⁵ Jf. Ot. Prp. nr. 17 (2008-2009) og Prop. 46 L (2017-2018).

Det fremgår av arbeidsmiljøloven § 2 A-1 annet ledd at varsel om brudd på virksomhetens etiske normer omfattes av varslingsystemet. Denne sammenhengen gjør det praktisk å bruke de etiske retningslinjene som et lett tilgjengelig oppslagsverk for sentrale rettsregler som kan tenkes å bli brutt i virksomheten. Det er f.eks. ikke uvanlig at etiske retningslinjer inneholder bestemmelser om korrupsjon og habilitet. Selv om disse temaene allerede er regulert i lovverket, kan det gjøre varslingsystemet mer tilgjengelig om de står samlet i organisasjonens etiske retningslinjer.

8.3 FORVALTNINGSRETTLIGE RAMMER FOR SAKSBEHANDLINGEN I VARSLINGSSAKER

8.3.1 FORVALTNINGSLOVEN OG ULOVFESTEDE SAKSBEHANDLINGSKRAV

Forvaltningsloven gjelder for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov». Som forvaltningsorgan regnes «et hvert organ for stat eller kommune». Se lovens § 1. De generelle bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel 2 og 3 gjelder som utgangspunkt uten begrensninger for alle som omfattes av loven, jf. § 3 første ledd. Det er klart at Øyer kommune er «organ for stat og kommune», og disse bestemmelsene gjelder da i utgangspunktet for all den virksomhet kommunen driver.

Et neste spørsmål er i hvilken grad forvaltningslovens kapitler 4-6 gjelder. Bestemmelsene i disse kapitlene får «bare anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak» jf. § 3 første ledd. Merk at setningen «som gjelder enkeltvedtak» ikke innebærer at det må fattes enkeltvedtak; det holder at det er en reell mulighet for at saksbehandlingen vil lede til et enkeltvedtak.

Enkelte varslingsaker kan føre til at det kan være aktuelt å gi en reaksjon til den det er varslet om, f.eks. «...oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av ansatte». Reglene om enkeltvedtak gjelder i disse tilfeller overfor denne personen, men varsleren vil normalt ikke være part, se fvl. § 2 andre ledd første punktum.

Det er alminnelig enighet om at forvaltningsloven suppleres av den dels ulovfestede standarden som normalt kalles *god forvaltningsskikk*. Gitt at forvaltningsrettslige saksbehandlingskrav må antas å gjelde i betydelig grad når det offentlige behandler varslingsaker, finner ikke revisjonen det problematisk å bruke slike normer i vår utledning av revisjonskriterier.

Når det gjelder omfanget av vår bruk av forvaltningsrettslige krav i utledningen av revisjonskriterier, så bygger vårt resonnement generelt på en rettssikkerhetstankegang. Det er klart at rettssikkerhetshensyn til f.eks. gjennomsiktighet, etterrettelighet, saklighet, grundighet, kontradiksjon og mulighet for å få vurderinger overprøvd, alle gjør seg sterkt gjeldende i varslingsaker, da på samme måte som for andre relativt inngripende enkeltvedtak. Vårt utgangspunkt er at dersom det ikke er gode grunner for noe annet, så forutsetter vi at alminnelige saksbehandlingskrav (lovfestede og ulovfestede) som ivaretar slike interesser gjelder for kommunens saksbehandling av varslingsaker.

8.3.2 HABILITET

Reglene om habilitet i forvaltningsloven gjelder fullt ut for behandling av varslingsaker.

Forvaltningsloven § 6 første til fjerde ledd har følgende innhold:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a. når han selv er part i saken;*
- b. når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;*
- c. når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;*
- d. når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;*
- e. når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for*
 - 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller*
 - 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.*

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

8.3.3 SAKSBEHANDLINGSTID OG FORELØPIG SVAR

Forvaltningsloven § 11 a første og andre ledd har dette innholdet:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

Det er særlig bestemmelsens første ledd som får betydning for varslingssaker. Reglen om foreløpig svar i andre ledd vil i mange tilfeller ikke gjelde siden en varsling ikke er en henvendelse av en slik karakter at den fordrer et svar til varsleren. I visse tilfeller kan det imidlertid tenkes at så er tilfellet, f.eks. dersom henvendelsen inkluderer spørsmål som i særlig grad vedgår varsleren.

8.3.4 SKRIFTLIGHET, JOURNALFØRING OG ARKIVERING

Følgende fremgår av forvaltningsloven § 11 d:

I den utstrekning en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det, gis adgang til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken. Dersom en mindreårig er part i saken og blir representert av verge, gjelder dette også den mindreårige selv.

Blir det ved muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler av en part gitt nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, skal de såvidt mulig nedtegnes eller protokolleres. Det samme gjelder iakttakelser tjenestemannen gjør ved befaring m.m.

Normalt bygger et vedtak hovedsakelig på innhentede og bearbejdede dokumenter. Av og til kommer det imidlertid frem viktige opplysninger muntlig. Denne situasjonen reguleres av fvl. § 11 d. Følgende fra Frihagens Forvaltningsrett er klargjørende:

For å unngå at anførsler og opplysninger blir unndratt kontradiksjon fordi de ikke er kommet skriftlig til uttrykk, bestemmer § 11d andre avsnitt at hvis en part i muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler gir «nye opplysninger eller anførsler av betydning for saken» skal disse «så vidt mulig nedtegnes eller protokolleres». Dette er nødvendig både av hensyn til notoritet og intern kontroll i forvaltningen med de avgjørelser som treffes, og for at eventuelle andre parter kan gjøre seg kjent med dem.

(...)

Disse bestemmelsene må ikke leses som uttømmende regulering av kravet om skriftlighet. Selv om det ikke sies uttrykkelig i loven, følger det ganske klart av alminnelige krav om forsvarlig saksbehandling at all informasjon om faktiske forhold av betydning for avgjørelsen av et enkeltvedtak må nedtegnes skriftlig, både av hensyn til muligheten for kontradiktorisk saksbehandling, og for å muliggjøre senere kontroll og etterprøving av vedtaket.³⁶

Legg særlig merke til formuleringen i siste avsnitt om at skriftlighetskrav også følger av ulovfestede krav til god forvaltningsskikk. Varslingssaker gjelder ikke alltid enkeltvedtak (se fvl. § 3 første ledd), men det må fremdeles antas at også slike saker som ikke gjelder enkeltvedtak omfattes av de skriftlighets- og dokumentasjonskravene som ligger i den normen som gjerne kalles god saksbehandlingsskikk. Slike skriftlighetskrav begrunnes blant annet i hensyn til kontradiksjon, offentlighet, gjennomsiktighet og mulighet for kontroll (internkontroll, klagebehandling, behandling i domstolene, forvaltningsrevisjon osv.). Disse hensynene vil i alminnelighet bli best ivaretatt gjennom en forholdsvis skjematisk, og milepælorientert saksbehandling. Det er med andre ord viktig at saksbehandler, normalt gjennom rutiner, forpliktes til å dokumentere de ulike stegene som tas i saken. Manglende rutiner og inkonsekvent praksis på dette området skaper betydelig risiko for at de nevnte hensynene ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i saksbehandlingen.

Det må imidlertid understrekes at de kravene som stilles for å ivareta de nevnte hensynene bare gjelder i den grad hensynene gjør seg gjeldende i den konkrete saken. I en varslingssak der rettssikkerhetshensyn ikke gjør seg særlig gjeldende (f.eks. hvis det varsles om at branddøren er stengt/låst), vil behovet for grundig dokumentasjon

³⁶ J. F. Bernt & Ø. Rasmussen, *Frihagens Forvaltningsrett*, 2. utgave, Fagforlaget, Bergen (2010), s. 266-267.

av saksbehandlingen være mindre. Som alminnelig utgangspunkt mener vi at det samsvarer med de relevante reglene at enkle varslingssaker generelt også kan løses på en enkel (lite byråkratisk) måte.

I arkivforskriften § 9 skilles det mellom dokumenter som skal, kan og ikke skal journalføres. Det nevnes her fire kumulative vilkår for at organer *skal* journalføre et aktuelt dokument, dvs. «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lyding, framsyning eller overføring» jf. arkivlova § 2 bokstav b (og offl. § 4 første ledd).

1. Det må være mottatt eller sendt ut av virksomheten.
2. Det må være et saksdokument etter offentleglova § 4 annet ledd. Dette defineres som et «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet.» Dokumentet regnes som «oppretta når det er sendt ut av organet. Dersom dette ikkje skjer, skal dokumentet reknast som oppretta når det er ferdigstilt.»
3. Dokumentet må være gjenstand for saksbehandling. Det er klart at uttrykket ikke skal forstås strengt. Følgende fremgår av Brandt mfl., *Offentleglova. Lovkommentar*, § 10. Plikt til å føre journal. Tilgjengelegging av journalar og dokument på Internett, Juridika (kopiert 18. mars 2022):

Et dokument er eller blir saksbehandlet når det er eller blir «vurdert» av forvaltningen eller utarbeidet som grunnlag for beslutning eller vedtak. I kjerneområdet er de henvendelser som starter en sak eller på annen måte foranlediger en vurdering eller avgjørelse fra forvaltningen. Det er neppe strenge krav til hva som kan regnes som en «vurdering» i denne sammenhengen, jf. også Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2018-4884, men det kreves noe mer enn at dokumentet er mottatt av en saksbehandler, jf. Sivilombudsmannens uttalelse SOM-2014-157 (om «politikerpost»).

«I ombudsmannens uttalelse 8. oktober 2015 (SOM-2015-1403) om forståelsen av dette vilkåret, er det lagt vekt på om det ligger «en vurdering til grunn for utarbeidelsen av svaret». Det kreves ikke at det er den endelige vurderingen, eller at det er en vurdering som har betydning for utfallet av saken, jf. ombudsmannens uttalelse 20. mai 2011 (SOM-2011-499).» se SOM-2018-4884.

4. Dokumentet må ha verdi som dokumentasjon. Dette må sees i sammenheng med den aktuelle parts interesse ifm. en eventuell klage eller rettssak. Dersom informasjonen kan være relevant i disse situasjoner har den verdi som dokumentasjon. Forvaltningsorganet kan i lys av offentlighets- og rettssikkerhetsprinsipper åpenbart ikke legge til grunn noen streng vurdering her.

Det bemerkes at det ikke gjelder noen formkrav ut over det som følger av disse vilkårene for at plikten til journalføring skal aktiveres. Journalføringspliktige dokumenter kan således eksistere på alle medier, herunder som e-post eller tekstmelding.

Det følger av arkivforskriften § 14 at kommunen har plikt til å arkivere dokument som blir til som en del av virksomheten til kommunen, og som er gjenstand for saksbehandling eller har verdi som dokumentasjon. I praksis skal dermed alt som omfattes av nedtegnings-/protokolleringsplikten etter forvaltningsloven § 11 d da også arkiveres.

Vi bemerker for øvrig at «Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver (riksarkivarens forskrift)» § 7-12 første ledd bokstav e, særskilt fastslår at følgende sakstyper skal bevares: «Konflikthåndtering, som inneholder dokumentasjon om partenes syn på konflikten og

arbeidsgiverens oppfølging av saken.» Dette gjelder imidlertid bare «statlige organer» jf. § 7-5 første ledd. Det må imidlertid antas at de samme hensynene som begrunner denne regelen vil gjøre seg gjeldende i hovedsak på samme måte for kommuner.

8.3.5 SAKSOPPLYSNING, FORHÅNDSVARSEL OG KONTRADIKSJON

Det organ som fatter enkeltvedtak plikter å «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes» jf. § 17 første ledd første punktum. Etter paragrafens tredje ledd innebærer dette blant annet at partene bør «gjøres kjent med opplysninger av vesentlig betydning som det må forutsettes at de har grunnlag og interesse for å uttale seg om, og som parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med. Ved avveiningen skal legges vekt på om rask avgjørelse er ønskelig og om hensynet til parten er tilstrekkelig varetatt på annen måte, for eksempel ved at han er gjort kjent med retten etter §§ 18 til 19 til å se sakens dokumenter.» (forvaltningsloven §§ 18 til 19 regulerer partenes rett til å gjøre seg kjent med saksdokumenter). Dersom det unnlates å informere en part om en slik opplysning som omfattes av § 17 tredje ledd, dvs. opplysning av vesentlig betydning som det må forutsettes at parten har grunnlag og interesse for å uttale seg om, må dette etter alminnelig god saksbehandlingsskikk formodentlig grunngis i vedtaket.

Prinsippet om at det skal etterstrebes en fullstendig saksopplysning begrunnes ikke bare i at man vil oppnå et materielt riktig resultat, men skal også ivareta folks tillit til og aksept av forvaltningens maktutøvelse. Folk flest er mer tilbøyelige til å akseptere vedtaket dersom det har vært en forutgående prosess der de selv har deltatt, fått fremmet sine interesser, og sett at disse har blitt underlagt en betryggende vurdering—selv der de ikke har vunnet frem. Forvaltningssystemets suksess bygger i stor grad på tillit, og denne settes på prøve der hvor folk *føler* seg utsatt for vilkårlig behandling; uavhengig av om forvaltningsorganet har retten på sin side.

Etter forvaltningslovens system er forhåndsvarsel det middel som normalt skal brukes for å involvere sakens parter i saksbehandlingen. Det fremgår av forvaltningsloven § 16 at første ledd første og tredje punktum at «Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.» og «Fristen løper fra den dag varslet er avsendt, når ikke annet uttrykkelig er sagt.» Dette forhåndsvarselet «skal gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv.» jf. andre ledd første punktum. Varselet gis normalt skriftlig, men dersom dette er særlig byrdefullt kan det gis muntlig eller på annen måte jf. annet og tredje punktum.

Vedtaksmyndigheten har altså ikke plikt til å sende forhåndsvarsel dersom parten «på annen måte har uttalt seg i saken». Den nærmere anleggelsen av innholdet i denne formuleringen må gjøres på bakgrunn av formålet med bestemmelsen om at det skal sendes forhåndsvarsel. Forvaltningslovutvalget formulerer dette som følger: «Formålet med forhåndsvarselet er å sette parten i stand til å forstå saken og eventuelt ta til motmæle med faktiske eller rettslige innsigelser», se NOU 2019:5 s. 333. Dersom dette allerede er oppnådd uten forhåndsvarsel, trenger man heller ikke å sende det.

Det ligger i dette at det at en borger (i denne forvaltningsrevisjonens tilfelle—omvarslede) har vært i kontakt med en representant for det organ som skal/kan komme til å fatte vedtaket, ikke automatisk medfører at plikten til å sende ut forhåndsvarsel bortfaller. Dette skjer først når kontakten har vært av en slik karakter at det må antas at parten forstår at det dreier seg om en sak som kan føre til et for parten bindende vedtak, samt at denne er seg bevisst sine rettigheter i saken.

Kravet om kontradiksjon er for øvrig en viktig del av den normen som kalles god forvaltningsskikk. Eckhoff & Smith (2014) skriver følgende om temaet:

Et grunnkrav er at saksbehandlingen skal være *forsvarlig*, hensett til sakens kompleksitet, hvor mye den haster osv. (...) Krav til *hensynsfullhet* og *kontradiksjon* står i alle tilfelle sentralt. Det høres f.eks. til «god forvaltningsskikk» å svare på henvendelser uten ugrunnet opphold og å sørge for slik journalføring og arkivering at man kan holde rede på hva man har gjort. Man bør heller ikke bygge på hvilken som helst opplysning uten å ha sjekket deres holdbarhet, og begge parter bør høres i saker der det er interessemotsetning.

Vi bemerker for øvrig at mange varslingssaker, spesielt de hvor det varsles om enkeltpersoner, vil ha en slik karakter at de grenser mot en type etterforskning. I slike tilfeller følger det åpenbart av vårt samfunns grunnleggende rettferdighetsprinsipper at det må sikres kontradiksjon.

8.3.6 TAUSHETSPLIKT

Etter forvaltningsloven § 13 har enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han/hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noen personlige forhold, jf. første ledd.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-7 inneholder for øvrig regler om taushetsplikt ved ekstern varsling til offentlig myndighet.

8.3.7 INNSYN

8.3.7.1 Offentleglova

Allmenheten har innsyn etter offentliglova. Formålet med denne er, etter formålsparagrafen (§ 1), «å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon». Loven gjelder for kommuner jf. § 2 første ledd bokstav a.

Hovedregelen om innsyn fremgår av § 3, hvorefter «Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

Etter § 13 er opplysninger som er underlagt taushetsplikt unntatt fra innsynsretten. Dette betyr imidlertid ikke at et dokument automatisk er unntatt innsynsretten dersom det inneholder taushetsbelagte opplysninger. Hovedregelen er at man har rett til innsyn i de delene av dokumentet (de opplysningene) som ikke er taushetsbelagt. Etter § 12 kan det gjøres unntak fra dette, dvs. det kan nektes innsyn i hele dokumentet, dersom

- a. de delene av dokumentet som ikke er unntatt innsyn alene gir et misvisende bilde av innholdet,
- b. det vil være urimelig arbeidskrevende for organet å skille ut det som er unntatt innsyn, eller
- c. de opplysningene som er unntatt innsyn utgjør den vesentligste delen av dokumentet.

8.3.7.2 Forvaltningsloven

Den som er part i saken, kan kreve innsyn etter forvaltningsloven §§ 18-19. Heretter har parten rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, for så vidt ikke annet følger av reglene i §§ 18 til 19. Det gjøres særlig unntak for interne saksdokumenter. I slike har parten kun rett til innsyn i «faktiske opplysninger eller sammendrag eller annen bearbeidelse av faktum» for så vidt som dette har betydning for avgjørelsen av saken, jf. § 18 c. Det gjøres ytterligere konkrete unntak i § 19.

8.3.7.3 GDPR

I henhold til personvernforordningen artikkel 15 har enhver rett til å få bekreftet fra den behandlingsansvarlige (kommunen) om det er registrert personopplysninger om vedkommende i den behandlingsansvarliges systemer. Dersom det finnes slike opplysninger, har den registrerte i utgangspunktet rett til innsyn i disse. Denne retten omfatter også informasjon om

- a) formålene med behandlingen,
- b) de berørte kategoriene av personopplysninger,
- c) mottakerne eller kategoriene av mottakere som personopplysningene er blitt eller vil bli utlevert til, særlig mottakere i tredjestater eller internasjonale organisasjoner,
- d) dersom det er mulig, hvor lenge det forventes at personopplysningene vil bli lagret, eller, dersom dette ikke er mulig, kriteriene som brukes for å fastsette denne perioden,
- e) retten til å anmode den behandlingsansvarlige om retting eller sletting av personopplysninger eller begrensning av behandlingen av personopplysninger som gjelder den registrerte, eller til å protestere mot nevnte behandling,
- f) retten til å klage til en tilsynsmyndighet,
- g) dersom personopplysningene ikke er samlet inn fra den registrerte, all tilgjengelig informasjon om hvor personopplysningene stammer fra,
- h) forekomsten av automatiserte avgjørelser, herunder profilering, som nevnt i artikkel 22 nr. 1 og 4, og, i det minste i nevnte tilfeller, relevant informasjon om den underliggende logikken samt om betydningen og de forventede konsekvensene av en slik behandling for den registrerte.

8.4 SÆRLIG OM KONFIDENSIALITET OG PERSONVERN

Det ligger i sakens natur at en varslingssak vil inneholde en del personopplysninger. Det følger da av personopplysningsprinsippene at sakene—mer presist: opplysningene—skal behandles konfidensielt. Se særlig GDPR artikkel 5 første ledd bokstav e og f, som fastslår at personopplysninger «skal lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for» og at de skal «behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak («integritet og konfidensialitet»).

8.5 VEILEDERE FRA KS OG ARBEIDSTILSYNET OM VARSLING

KS har utarbeidet veilederen «Ytringsfrihet og varsling» for landets kommuner/fylkeskommuner. De skriver at varslingsinstituttet er viktig for å kunne avsløre blant annet korrupsjon, sløsing eller annen ulovlig og/eller uetisk oppførsel. Norske kommuner, som arbeidsgiver, plikter både å utarbeide rutiner for intern varsling og å sørge for at alle varsler bli tilstrekkelig undersøkt.

Varsling omtales som en spesiell form for ytring som handler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. De skriver at kommunen skal ha rutiner for varsling, rutineene skal inneholde en oppfordring til ansatte om å si fra om kritikkverdige forhold, og de rutineene skal legge til rette for at det er trygt å varsle. Etter at det kom nye regler om varsling i arbeidsmiljølovens kapittel 2A 1. januar 2020 anbefalte KS alle kommuner å gjennomgå varslingsrutineene sine for å påse at de var i samsvar med lovendringene.

I veilederen har KS en gjennomgang av varslingsmatikken, der de både har lovhenvvisninger og de viser aktuelle eksempler. Veilederen inneholder informasjon om følgende:

- Retten til å varsle
- Rutiner for varsling
- Behandling av varselet, varsleren og den det varsles om.

KS peker på at gode varslingsrutiner har positiv innvirkning på varslingsaktivitet og håndtering av varslingssakene. De skriver også at det er også grunn til å tro at rutiner gjør det tryggere å varsle. Varslingsrutiner bidrar til at varslingsprosessen blir mer forutsigbar, noe som forutsetter at varslingsrutineene er kjent av de ansatte. KS skriver også at rutineene må være utformet på en klar og hensiktsmessig måte.

Varsling av kritikkverdige forhold behøver ikke å være av svært alvorlig karakter for at det skal regnes som kritikkverdig i lovens forstand. Når varslingen gjelder mer komplekse forhold, kan det være mer problematisk.

Arbeidstilsynet har utviklet en detaljert veileder om hvordan arbeidsgiver bør håndtere komplekse og krevende varslinger. Arbeidstilsynet skriver at når «arbeidsgiver håndterer et varsel, betyr at arbeidsgiver undersøker, avdekker, saksbehandler og får slutt på det kritikkverdige forholdet. I tillegg må arbeidsgiver ivareta dem som varsler og andre involverte. Dette er to parallelle prosesser som må følges opp samtidig».

Arbeidstilsynet gir en stegvis oversikt over hva arbeidsgiver bør/må vurdere eller ta hensyn til i en varslingsak. Framgangsmåten de presenterer gjelder varsel som ikke enkelt lar seg rette opp av arbeidsgiver.

8.6 OPPSUMMERING – HVORDAN VARSLINGSSAKER KAN BEHANDLES OG DOKUMENTERES

Det er få sakstyper som spenner et så vidt spekter av ulike temaer og prosedyrer som varslingsaker. En ideell saksgang for en varslingsak kan derfor i praksis ikke tenkes. Hvordan saken bør behandles avhenger av hva den gjelder, og hvor i organisasjonen den forekommer, herunder hvem som mottar varselet. Dette er også bakgrunnen for hvorfor kravene til varslingsrutiner er så vidt lave som de er.

Samtidig legger Øyers varslingsrutiner (se Vedlegg 2 samt rapportens punkt 3.2.1), dels supplert med krav til god forvaltningsskikk, forutsetninger for en forholdsvis skjematisk og *milepælorientert* behandling av varslingssaker. Det kan altså forventes at sakene vil ha en forholdsvis fast struktur. Vi gir her et eksempel på en skjematisk oversikt over en tenkt saksgang som vi mener er forenelig med varslingsrutinene og øvrige relevante saksbehandlingskrav:

Oppstart av varslingssak

1. Henvendelse/varsel mottas.
2. Mottaker av varselet vurderer om det er grunnlag for å gå videre med varselet.
Bare varsel som åpenbart er grunnløse kan forkastes som sådan.
3. Det vurderes om henvendelsen er et varsel i arbeidsmiljølovens forstand.
Dersom mottaker av varsel kommer til at det er grunnlag for å gå videre med saken og at saken er en varslingssak forsetter saken til punkt 4.
4. Varslingssaken starter formelt opp ved at det opprettes en sak i sak/arkivsystemet.
Her lagres først varselet. Dersom varselet ble mottatt muntlig, skrives det ned og verifiseres om mulig av varslers. De innledende vurderingene som er gjort (punkt 2 og 3) skrives ned og lagres på saken.

Behandling og undersøkning

5. Varslers får beskjed om at varselet er mottatt og vil bli behandlet i henhold til kommunens varslingsrutiner.
Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.
6. Omvarslede blir informert om varselet og dets innhold.
Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.
7. Det gjøres innledende undersøkelser.
Eventuelle foreløpige funn dokumenteres på saken.
8. Omvarslede får anledning til å komme med sin versjon av saken.
Det dokumenteres på saken hvor og hvordan omvarslede har fått komme med sitt syn. Det samme gjelder hva omvarslede mener om saken. Dersom det er tatt avgjørelser som begrenser muligheten for kontradiksjon, f.eks. ved at omvarslede ikke får vite varslers identitet, skal dette begrunnes og dokumenteres på saken.

Avslutning av saken

9. Ledelsen vurderer saken og kommer frem til en konklusjon.
Begrunnelsen for konklusjonen dokumenteres på saken.
10. Tiltak igangsettes.
11. Omvarslede informeres om sakens utfall.
Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.
12. Varslers informeres om behandlingen av varselet.
Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.

Merk at dette ikke er ment som en sjekkliste. Formålet er å vise hvordan saksbehandlingen av varslingssaker kan tenkes som milepælorientert. Med dette mener vi at saksbehandlingsforløpet er bygget opp av ulike milepæler, dvs. ulike operasjoner som skal gjennomføres og dokumenteres. Denne type saksbehandling skaper forutsigbarhet, og bidrar til gjennomsiktighet og etterrettelighet. Ved at saksbehandler tvinges til å nedtegne vurderinger for hver milepæl (eller i alle fall der hvor det er hensiktsmessig) blir denne også i større grad ansvarliggjort, og saksbehandlingen må antas å bli kvalitativt bedre. Mulighetene for å føre kontroll med behandlingen av varslingssaker blir også bedre.

9. VEDLEGG 2 - ØYERS VARSLINGSRUTINER



Rutiner for
varsling av
kritikkverdige
forhold i Øyer
kommune

KD:02.08.2021

RUTINER FOR VARSLING AV KRITIKKVERDIGE FORHOLD I ØYER KOMMUNE

HVA ER VARSLING?

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (arbeidsmiljøloven) sitt formål er blant annet å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten (§ 1-1 c). Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Dette er hjemlet i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling, som lovfester arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Når det gjelder enkelte forhold foreligger det også en varslingsplikt. Alle arbeidsgivere plikter å legge forholdene til rette for varsling i sin virksomhet.

FORMÅLET MED VARSLINGSRUTINER

Rutinene for varsling skal fremme åpenhet og bidra til å styrke ytringsfriheten til våre ansatte. Det skal være trygt å varsle om kritikkverdige forhold for ansatte i Øyer kommune, slik at problemer kan løses så tidlig som mulig og der de har oppstått. Dette er viktig for et godt arbeidsmiljø. Det er i kommunens interesse at kritikkverdige forhold blir avdekket og varsling kan bidra til å redusere risikoen for at uønsket eller ulovlig praksis finner sted. All varsling skal håndteres på en forsvarlig måte.

DEFINISJONER: § 2 A-1, (2) OG (3) I ARBEIDSMILJØLOVEN

(2) Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære:

- a) fare for liv eller helse
- b) fare for klima eller miljø
- c) korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- d) myndighetsmisbruk
- e) uforsvarlig arbeidsmiljø
- f) brudd på personopplysningsloven.

(3) Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling etter kapitlet her, med mindre forholdet omfattes av andre ledd.

ARBEIDSTAKERS VARSLINGSPLIKT: § 2-3, (2) I ARBEIDSMILJØLOVEN

Arbeidstakers varslingsplikt framkommer i arbeidsmiljølovens § 2-3, (2),

- ✓ bokstav b) straks underrette - «feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, og vedkommende ikke selv kan rette på forholdet»
- ✓ bokstav d) sørge for underretning - «arbeidstaker blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen»
- ✓ bokstav e) melde fra - «arbeidstaker blir skadet i arbeidet eller pådrar seg sykdom som arbeidstaker mener har sin grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsstedet».

HVEM SKAL VARSLES?

INTERN VARSLING

- Kritikkverdige forhold på arbeidsplassen skal tas opp med nærmeste leder. Leder sender kopi av varselet til Personal.
- Fører ikke dette frem, kontakt verneombud eller tillitsvalgt
- Dersom forholdet det varsles om gjelder nærmeste leder, eller nærmeste leder ikke gjør noe i saken, varsles leder på neste trinn eller Personal. Er nærmeste leder kommunedirektøren varsles ordfører.

EKSTERN VARSLING

- Ansatte kan alltid varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller en annen offentlig myndighet som Arbeidstilsynet, Økokrim, Datatilsynet, Helsetilsynet eller lignende instanser.
- Dersom ansatte ønsker å varsle media eller offentligheten for øvrig må følgende vilkår være oppfylt (arbeidsmiljøloven § 2 A-2 (3)) for at de skal komme inn under arbeidsmiljølovens bestemmelser om vern mot gjengjeldelse (arbeidsmiljøloven § 2 A-4):
 - a) arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet,
 - b) varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og
 - c) arbeidstaker først har varslet internt, eller har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.

HVORDAN VARSLER JEG?

Varsel kan skje muntlig og/eller skriftlig. Det må i varselet gjøres rede for hva det kritikkverdige forholdet består i. Skjema for varsling av kritikkverdige forhold er vedlagt og bør brukes. Dersom varselet gis muntlig må mottaker av varselet skriftliggjøre dette, og den som varsler må attestere på at dokumentasjonen gjengir det som er varslet på en riktig måte, med mindre det gjelder en anonym varsling.

FORTROLIGHET OG ANONYMITET

Den som varsler har krav på fortrolighet, og varslers identitet skal ikke gjøres kjent for flere enn det som er absolutt nødvendig for den videre saksbehandlingen. Det kan variere fra sak til sak hvem som trenger å vite varslers identitet og arbeidsgiver har plikt til å vurdere dette i hvert enkelt tilfelle. Det er også mulig å varsle anonymt. Øyer kommune ønsker å være en åpen organisasjon der de ansatte opplever trygghet på en slik måte at det ikke er nødvendig med anonyme varsel. Om det blir varslet anonymt kan det være vanskelig å gi varselet den samme omfattende saksbehandling som for andre varslingssaker.

VERN MOT GJENGJELDELSE

Enhver gjengjeldelse mot den som på en forsvarlig måte varsler i henhold til denne rutinen, er forbudt. Dette gjelder både formelle og uformelle reaksjoner, jf. Arbeidsmiljølovens §2 A-4 – Forbud mot gjengjeldelse

BEHANDLING AV MOTTATT VARSEL

1. Når en leder mottar et varsel må vedkommende først sende en bekreftelse på at varselet er mottatt og vil bli fulgt opp i tråd med kommunens rutiner. Dette skal gjøres innen fem dager.
2. Lederen skal så vurdere om det er grunnlag for å undersøke de påståtte kritikkverdige forholdene nærmere. Dette skal gjøres så snart som mulig og senest innen 14 dager etter mottatt varsel. Det skal i slike tilfeller opprettes en sak, og denne skal journalføres på en trygg og sikker måte i sak- og arkivsystemet. Varslingssaker skal håndteres konfidensielt. Det skal ikke gis tilgang til flere enn det som er strengt nødvendig for behandling av saken. Ta kontakt med arkivleder for å sikre rett arkivering av dokumentet. **Det er viktig at leder dokumenterer hvilke innledende vurderinger som er gjort.**
3. Dersom varselet gjelder kritikkverdige forhold hos konkrete personer, skal vedkommende så snart som mulig gjøres kjent med varselet og med hvilke opplysninger som er gitt, slik at han/hun får anledning til å komme med sin versjon av saken. Det tas forbehold for saker hvor det av hensyn til videre politietterforskning er viktig at vedkommende ikke gjøres kjent med varselet. Dette kan for eksempel gjelde ved mistanke om korrupsjon eller andre kriminelle handlinger.
4. Når saken er ferdigbehandlet skal den det ble varslet om straks ha beskjed, uansett sakens utfall. Dersom konklusjonen fra varslingssaken er at det har skjedd brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser, skal en eventuell personalsak håndteres i tråd med saksbehandlingsreglene i lov og avtaleverk. Den som har varslet skal ha tilbakemelding om håndtering av varselet. Dersom det tar lang tid å behandle saken skal vedkommende orienteres om dette. For øvrig vil spørsmål om innsyn være regulert i lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) mm.

REVIDERING

Retningslinjene for varsling skal evalueres og eventuelt revideres hvert 4. år. Kommunestyret vedtar reviderte retningslinjer for varsling.

SKJEMA FOR INTERN VARSLING OM KRITIKKVERDIGE FORHOLD PÅ ARBEIDSPLASSEN

1. Det er ønskelig at alle medarbeidere varsler om kritikkverdige forhold
2. Varslingen skal være forsvarlig, det vises til arbeidsmiljøloven § 2 A-2 om fremgangsmåte ved varsling.
3. Varsling i samsvar med varslingsplikt, det vises til arbeidsmiljølovens § 2-3, (2) er alltid forsvarlig.
4. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med §§ 2 A-1 (rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten) og 2 A-2 (fremgangsmåte ved varsling) er forbudt.
5. Varselet leveres nærmeste leder eller tillitsvalgt/verneombud. Du kan også levere varselet til kommunens tjenesteenhet Kultur og fellestjenester, v/Personal
6. Øyer kommune ønsker at varselet skal underskrives med navn. Da kan arbeidsgiver innhente ytterligere opplysninger fra varsleren og gi tilbakemelding om hva som må gjøres med forholdet. Du kan likevel velge å varsle anonymt. Arbeidsgivers mulighet til å følge opp et anonymt varsel er begrenset.
7. Du vil innen fem dager få en bekreftelse på at varselet er mottatt og vil bli fulgt opp i tråd med kommunens rutiner. Arbeidsgiver vil ta nærmere kontakt dersom det er behov for ytterligere informasjon i saken. Arbeidsgiver vurderer konkret om det er grunnlag for å gi deg ytterligere informasjon om hva som skjer med saken du har varslet om. Blant annet lovbestemt taushetsplikt kan begrense arbeidsgivers mulighet for å gi deg ytterligere informasjon om saken.

JEG ØNSKER Å VARSLER OM FØLGENDE KRITIKKVERDIGE FORHOLD:

DATO:

VARSLER AV:

TRINN	OPPFØLGING	DATO
1	Varsel mottatt og journalført:	
2	Bekreftelse på mottatt varsel sendt til varsler:	
3	Vurdering - er videre undersøkelser nødvendig:	
4	Undersøkelser som er gjennomført:	
5	Konklusjon:	
6	Tilbakemelding gitt til varsler:	
7	Nødvendig informasjon gitt til den eller de det er varslet om:	
8	Tiltak:	
9	Videre oppfølging:	
10	Videre oppfølging overfor varsleren:	
11	Videre oppfølging ovenfor den det er varslet om:	
12	Saken lukkes, alle parter er informert.	

10. VEDLEGG 3 – KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE



ØYER KOMMUNE
Rådmannen

Til
Innlandet Revisjon IKS

Saksbehandler: Åsmund Sandvik Dir.tlf: 47719712

Saksnr.: 22/3602-21

Arkivkode: 217

Deres ref:

Dato: 10.08.2023

UTTALELSE TIL RAPPORTUTKAST

Viser til rapportutkast, datert 28.06.2023 fra dere. Kommunedirektøren er bedt om å kommentere rapportutkastet, før den sendes til kontrollutvalget til behandling 30.08.2023.

Kommunedirektøren sine kommentarer:

1. Kommunedirektøren synes at informasjonen om prosjektets formål og gjennomføring har vært god, og spørsmål som dukket opp innledningsvis, ble avklart og besvart på en god måte i møte med Innlandet revisjon den 02.02.2023.
2. Bruk av metode, anvendelse av kilder og beskrivelser av fakta har kommunedirektøren ingen yttligere kommentarer til, annet enn at det har vært håndtert og fremsatt på en god måte.
3. Det var innledningsvis knyttet spørsmål rundt kriteriene som skulle legges til grunn for vurdering og konklusjon, men etter avklaringer som ble gjort i møte den 02.02.2023, har kommunedirektøren ingen yttligere kommentarer.
4. Det vil alltid være nyttig å få en forvaltningsrevisjon som systematisk og metodisk undersøker tingene tilstand. Denne rapporten og revisjon er ikke et unntak, og kommunedirektøren vurderer at funn som er avdekket gjennom forvaltningsrevisjonen vil være nyttig for å kunne forbedre kommunen sin håndtering av varsling.
5. Kommunedirektøren mener at både språk og oppbygging av rapporten er god og forståelig.
6. Kommunedirektøren sin samlede vurdering er at de funn som er avdekket er nyttige og vil bli lagt til grunn i det videre arbeidet med å forbedre kommunen sin håndtering av varsling. De vurderinger som Innlandet revisjon har gjort med påfølgende anbefalninger er kommunedirektøren enig i. Det er allerede vurdert at det er behov for å forbedre rutinene med dokumentasjon, og arkivering av disse.

Postadresse:
Postboks 4, 2637 Øyer

E-post
postmottak@oyer.kommune.no

Telefon:
61268100

Kommunedirektøren ser også at det er viktig å øke kompetansen i organisasjonen på å skille mellom avvik og varsling.

Kommunedirektøren vil sette ned en arbeidsgruppe som får i oppdrag å følge opp denne rapporten, og som videre skal komme med forslag til forbedringspunkter.

Med hilsen

Åsmund Sandvik
Kommunedirektør

Dette brevet er godkjent med elektronisk signatur