

Forvaltningsrevisjon 2020

Utarbeidet av Revisjon Øst
IKS på oppdrag fra
kontrollutvalget i Grue
kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport om varslingsrutiner i Grue kommune



Revisjon  Øst IKS

Postboks 84, 2341 Løten

Telefon: 62 43 58 00

<https://www.revisjon-ost.no>

E-post: post@rev-ost.no

Org.nr: 974 644 576 MVA

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: Kommunens varslingsrutiner i Grue kommune. En foreløpig rapport er sendt til kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektørens høringsuttalelse er tatt inn i rapportens kapittel 11. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Grue kommune.

Lina Kristin Høgås-Olsen har vært oppdragsansvarlig revisor for prosjektet og har kvalitetssikret arbeidet. Kari Lagertha Gjelsnes har vært utøvende forvaltningsrevisor og har ført rapporten i pennen.

Prosjektets datainnsamling ble gjennomført høsten 2020/vinteren 2021. Innledningsvis finner man et sammendrag av rapporten som oppsummerer kontrollutvalgets bestilling, måten prosjektet er gjennomført på og revisors konklusjoner og anbefalinger.

Revisjon Øst IKS ønsker å takke kommunens administrasjon for nødvendig tilrettelegging, samarbeid og bistand i prosjektforløpet. Samtidig vil vi takke kommunestyret og kontrollutvalget i Grue for oppdraget.

Kongsvinger, den 8. mars 2021



Lina Kristin Høgås-Olsen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Kari Lagertha Gjelsnes
Utøvende forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
1.1	Anbefalinger	5
2	Bakgrunn for prosjektet	6
3	Formål og aktualitet	6
4	Avgrensninger.....	7
5	Metode for revisjonen.....	7
5.1	Dokumentstudier	7
5.2	Intervjuer	8
5.3	Spørreundersøkelse	8
5.4	Styrker og svakheter ved metodene	8
6	Om Grue kommune.....	9
6.1	Om Grue kommune.....	9
6.2	Om de to varslingssakene våren 2020 og varslingsrutinene.....	10
7	Problemstilling 1 – saksbehandlingen av to varslings saker	11
7.1	Revisjonskriterier for problemstilling 1.....	11
7.2	Innhentet data og revisors vurderinger	11
7.2.1	Innhentet data - saksbehandling varslings sak 1.....	12
7.2.2	Revisors vurdering – saksbehandling varslings sak 1	15
7.2.3	Innhentet data - saksbehandling varslings sak 2.....	17
7.2.4	Revisors vurdering – saksbehandling varslings sak 2	21
7.2.5	Revisors vurdering problemstilling 1 - generelt	23
8	Problemstilling 2 – varslingsrutinene	24
8.1	Revisjonskriterier for problemstilling 2	24
8.2	Innhentet data.....	24
8.2.1	Interne varslingsrutiner	24
8.2.2	Andre forhold som kan fange opp mulige kritikkverdige forhold	26
8.2.3	Ansattes kjennskap til varslingsrutinene	28
8.3	Revisjonens vurderinger.....	30
9	Konklusjon	33
10	Anbefalinger	34
11	Kommunedirektørens uttalelse.....	35
12	Referanser	38
13	Vedlegg A: Dokumentgjennomgang.....	39
14	Vedlegg B: Revisjonskriterier.....	40

1	Om utledningen av revisjonskriterier.....	42
2	Bakgrunn for bestillingen	42
3	Utledning av revisjonskriterier	42
3.1	Varsling og yringsfrihet	43
3.2	Om varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven.....	43
3.2.1	Varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven gjeldende fra 1.1.2007.....	44
3.2.2	Varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven gjeldende fra 1.7.2017.....	44
3.2.3	Varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven gjeldende fra 1.1.2020.....	45
3.3	Saksbehandlingen av en varslings sak.....	48
3.3.1	Prinsipper for saksbehandling	49
3.3.2	Saksbehandlingstid av varslings saker.....	50
3.3.3	Roller i en varslings sak	51
3.4	Grue kommunes varslingsrutiner	52
3.5	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1	54
3.5.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1	54
3.6	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2	54
3.6.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2	55
4	Referanser	56

1 Sammendrag

Bestilling, bakgrunn og problemstillinger

Revisjon Øst IKS har fulgt opp bestillingen om en forvaltningsrevisjon på kommunens varslingsrutiner som ble vedtatt i kommunestyremøtet 8.6.2020 og i kontrollutvalgsmøtet 8.9.2020.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt følgende problemstillinger:

- 1) *Har Grue kommune etterlevd gjeldende lovkrav og egne varslingsrutiner i saksbehandlingen av de to varslingssakene kommunedirektøren orienterte om i kommunestyremøtet 8. juni 2020?*
- 2) *Hvordan har arbeidsmiljølovens bestemmelser om varslingsrutiner fungert i kommunen i 2018-2020 og i hvilken grad har disse rutinene blitt gjort kjent blant kommunens ansatte?*

Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført høsten 2020 og vinteren 2021. Rapporten er et resultat av gjennomgått dokumentanalyse, intervjuer og spørreundersøkelse.

Problemstilling 1 – etterlevelse av gjeldende lovkrav og egne varslingsrutiner i saksbehandling av to konkrete varslingssaker

I løpet av våren 2020 saksbehandlet Grue kommune to varslingssaker. De to varslingssakene er to separate saker. Det første varslet ble meldt internt via tjenestevei og ble så saksbehandlet internt. Det andre varslet ble meldt internt via det eksterne varslingssekretariatet og varslet ble så undersøkt av en ekstern faktaundersøker. Begge varslingssakene har blitt undersøkt og avsluttet med en rapport som beskriver de faktiske forhold, partenes syn, arbeidsgivers vurderinger, konklusjon og tilrådinger.

I varslingssak 1 var det i mindre grad tegn til planmessighet noe som innebar at saksbehandlingen dro ut i tid og det kan se ut til å ha vært ugrunnede opphold. I varslingssak 2 ser det ut til at saken ble saksbehandlet løpende og relativt raskt. Revisor vurderer det slik at Grue kommune overordnet sett, i begge saker, i stor grad har ivaretatt undersøkelses- og aktivitetsplikten. Kravet til kontradiksjon er i svært stor grad ivaretatt. Kravene til habilitet og konfidensialitet er til en viss grad ivaretatt, og kommunen har noe forbedringspotensiale når det gjelder intern habilitetsvurdering og journalføring av varslingssaker. Imidlertid ser det ut til at kommunen ikke har fulgt egen varslingsrutine fullt ut angående punktet om tilbakemelding. Revisor vurderer at Grue kommune har forbedringspotensiale når det gjelder oppfølging av varslene og de omvarslede. Større forutberegnelighet knyttet til informasjon og oppfølging bidrar til senke utrygghet i en allerede sårbar situasjon, og opplevelsen av informasjonsfravær i disse to sakene har nok ført til unødvendig frustrasjon.

Grue kommune er tydelige på at de har tatt lærdom av disse to varslingssakene og har allerede iverksatt forbedringstiltak. Kommunedirektør har ved gjentatte anledninger beklaget de unødvendige ulempene det har medført for de involverte.

Problemstilling 2 – hvordan arbeidsmiljølovens bestemmelser om varslingsrutiner har fungert mellom 2018-2020 og i hvilken grad de er gjort kjent blant de ansatte

Grue kommune har over flere år hatt egne interne varslingsrutiner. Varslingsrutinene som ble vurdert i denne revisjonen ble vedtatt i mars 2018 og var gjeldende frem til august 2020. Disse varslingsrutinene ble utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av arbeidsgiver og arbeidstaker og inneholdt selve rutinen, skjema for varsling utenom tjenestevei og rutinen for det eksterne

varslingssekretariatet. Revisor vurderer at de interne varslingsrutinene i stor grad var i henhold til arbeidsmiljølovens krav.

Den interne varslingsrutinen og skjemaet var tilgjengelig for alle ansatte via intranettet. Den interne rutinen for det eksterne varslingssekretariatet var kun tilgjengelig for øverste ledelse og ikke tilgjengelig for alle ansatte. Revisjonen konkluderer derfor med at det kun til en viss grad kan se ut til at man som ansatt hadde all tilgjengelig informasjon om hvordan et levert varsel skulle bli behandlet og fulgt opp. Implementeringen av rutinene synes å ha vært noe mangelfull og som en mulig konsekvens synes varslingsrutinene derfor ikke å ha vært så godt kjent blant de ansatte. Imidlertid ser det ut til at den nye varslingsrutinen fra høsten 2020 er mer kjent. Gjennom innhentet data uttrykkes det en opplevelse av at det til en viss grad ikke nytter å si ifra og at avvik ikke blir håndtert som forventet. Dette er mekanismer som kan være med å påvirke yringskulturen.

1.1 Anbefalinger

Problemstilling 1

Revisor anbefaler at

- Grue kommune følger egne interne varslingsrutiner fullt ut i fremtidig saksbehandling av eventuelle varslingssaker
- Grue kommune følger arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling fullt ut i fremtidig saksbehandling av eventuelle varslingssaker
- Grue kommune bør etterstrebe forutberegnelighet overfor partene i fremtidig saksbehandling og oppfølging av eventuelle varslingssaker

Problemstilling 2

Revisor anbefaler at

- Grue kommune sørger for at arbeidsmiljølovens krav til varslingsrutiner følges fullt ut, herunder at Grue kommune bør sørge for at alle deler av den interne varslingsrutinen er tilgjengelig for alle ansatte
- Grue kommune bør etterstrebe at alle ansatte kjenner til hvordan de skal gå frem ved varsling

2 Bakgrunn for prosjektet

I henhold til kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon¹ innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunenes vedtak og forutsetninger.

I kommunestyremøtet 8. juni 2020 redegjør kommunedirektøren for to pågående varslingssaker. Kort tid senere blir det flere medieoppslag om de to sakene. I lys av disse to sakene ser kommunestyret og kontrollutvalget det som særlig aktuelt å gjennomføre en revisjon på saksbehandlingen av de to nevnte sakene og varslingsrutinene generelt.

Kommunestyret vedtar, i sak 042/20 fra møtet 8. juni 2020, at det skal gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt på varslingsrutinene. Kort tid etter fremmes det en klage til Statsforvalteren (tidl. Fylkesmannen) vedrørende lovlighetskontroll på vedtaket. Kontrollutvalget vedtar, i sak 46/20 fra møtet den 8. september 2020, at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til kommunens varslingsrutiner dersom klagen om lovlighetskontroll ikke får medhold. Lovlighetskontrollen fra Statsforvalteren konkluderte med at kommunestyrevedtaket var lovlig og dermed følger revisjonen opp vedtaket fra kontrollutvalgsmøtet 8. september 2020.

3 Formål og aktualitet

Revisjon Øst IKS har fått i oppdrag å gjennomføre prosjektet i henhold til utarbeidet prosjektplan og bestilling nevnt over. Formålet med prosjektet er å belyse hvordan Grue kommune ivaretar arbeidsgiveransvaret knyttet til varslingsrutiner. Dette belyses ved å besvare følgende problemstillinger:

- 1) *Har Grue kommune etterlevd gjeldende lovkrav og egne varslingsrutiner i saksbehandlingen av de to varslingssakene kommunedirektøren orienterte om i kommunestyremøtet 8. juni 2020?*
- 2) *Hvordan har arbeidsmiljølovens bestemmelser om varslingsrutiner fungert i kommunen i 2018-2020 og i hvilken grad har disse rutinene blitt gjort kjent blant kommunens ansatte?*

Et av arbeidsmiljølovens formål er at virksomheter skal legge til rette for et godt ytringsklima. En god ytringskultur og gode rutiner rundt varsling er viktig for lokaldemokratiet. Det er også med på å sikre gode tjenester, et godt arbeidsmiljø og god samhandling mellom ledere og medarbeidere.²

Arbeidsgiver har et ansvar for å sikre at lovverket blir fulgt og at det legges til rette for et godt arbeidsmiljø. Arbeidstaker skal aktivt medvirke til å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.³ I følge Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) skaper et godt arbeidsmiljø trivsel, motvirker jobberelaterte skader og sykdom og bidrar til økt effektivitet og produktivitet.⁴ Et dårlig arbeidsmiljø gjør det motsatte. Det anses derfor som svært vesentlig å undersøke kommunens etterlevelse av arbeidsmiljølovens bestemmelser knyttet til varsling.

¹ Kommuneloven § 23-3

² KS – Ytringsfrihet og varsling, en veileder for kommuner og fylkeskommuner (2017)

https://www.ks.no/contentassets/67ad811d705f4b87aa7cc9df73e53037/veileder_varsling-og-ytringsfrihet_sept2017.pdf

³ Arbeidstilsynet – Roller i HMS arbeidet <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/roller-i-hms-arbeidet/>

⁴ STAMI- Årsrapport 2019 <https://stami.no/content/uploads/2020/04/2019-%C3%85rsrapport-STAMI.pdf>

4 Avgrensninger

Prosjektet er avgrenset slik at det ikke omhandler andre temaer enn de som dekkes av problemstillingene.

For problemstilling 1 vil vi kun se på om kommunens *saksbehandling* av de to konkrete varslene er i tråd med gjeldende lovverk og egne rutiner. Revisjonen vil ikke vurdere innholdet i og lovligheten av varslene. Revisjonen vil ikke se på forhold knyttet til arbeidsmiljøet i forkant eller etterkant av sakene. Arbeidsmiljølovens regler om varsling ble endret 1.1.2017 og 1.1.2020. De to sakene vil bli vurdert, med utgangspunkt i varslets innsendelsestidspunkt, etter gammelt og nytt regelverk. I varslingssak 2 ble det anskaffet en ekstern faktaundersøker. Vi vil ikke vurdere den anskaffelsen.

For problemstilling 2 vil vi vurdere de «gamle» varslingsrutinene fra mars 2018. Siden revisjonen mottok bestilling av forvaltningsrevisjonen høsten 2020 avgrenses derfor tidsrommet fra mars 2018 til sommeren 2020. Høsten 2020 lansert kommunen reviderte varslingsrutiner. De reviderte varslingsrutinene fra høsten 2020 vil ikke bli vurdert.

5 Metode for revisjonen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til NKRFs *Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001*. Standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og består av krav og anbefalinger for hvordan en forvaltningsrevisjon skal gjennomføres. Det følger av standarden at det er problemstillingene som skal være bestemmende for valg av metode ved innsamling av data. Revisor må velge en metode som sikrer at dataene er gyldige og pålitelige for å besvare problemstillingene. Påliteligheten (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig, og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen utføres på nytt. Hvor treffende eller relevant dataene er for det vi ønsker å undersøke går på gyldigheten (validitet).⁵ Standarden påpeker at revisor må innhente data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og å besvare problemstillingene.

Revisor har derfor etterstrebet å benytte seg av triangulering, innsamling av data fra det samme området fra flere kilder, for å styrke rapportens reliabilitet og validitet. Dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelse er benyttet som primære kilder. Valg av metode følger av at problemstillingene og revisjonskriteriene som er blitt stilt til kommunen i hovedsak omhandler dokumentasjon av rutiner, regeletterlevelse og ansattes kjennskap til varslingsrutinene. Vi mener at informasjonen i rapporten er pålitelig fordi den er verifisert gjennom referater og den tilhørende høringsprosessen, og at den er gyldig fordi vi har undersøkt forhold som er relevant for å kunne svare på de aktuelle problemstillingene.

5.1 Dokumentstudier

Dokumentstudier er en av forvaltningsrevisjonens hovedmetoder. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi gjennomgått relevante dokumenter som vi har fått oversendt fra Grue kommune, herunder; rutiner, interne notat, interne rapporter, utskrift av journalføring og e-postkorrespondanse. Dokumentasjonen er med andre ord vurdert som relevant av kommunen. Fullstendig oversikt over gjennomgåtte dokumenter finnes i vedlegg A.

Vi kan ikke uttale oss om annen dokumentasjon enn det ovennevnte.

⁵ Veileder til forvaltningsrevisjon 2016 av NKRF

5.2 Intervjuer

For å kunne få et godt grunnlag til å forstå problemstillingene samt å supplere informasjonen vi har mottatt i form av dokumenter og spørreundersøkelsen har vi valgt å gjennomføre intervjuer med HR-leder, tidligere kommunalsjef helse & velferd, tidligere kommunalsjef oppvekst, hovedverneombudet, hovedtillitsvalgt for Fagforbundet og hovedtillitsvalgt for Delta. Revisjonen har også hatt en telefonsamtale med faktaundersøker som ble hyret inn i varslingssak 2. Innledningsvis ble det avholdt oppstartsmøte med kommunedirektør og HR-leder. Intervjuene har vært særlig viktig for å forstå hvordan kommunen jobbet med de to ulike varslingssakene, både sett fra arbeidsgiver og arbeidstakersiden, og for å forstå hvordan varslingsrutinene har vært fungert ute i organisasjonen.

Under samtlige intervjuer har vi vært to revisorer tilstede, dette med formål om å sikre likebehandling av respondentene og en best mulig informasjonsinnhenting. Fra alle intervjuer er det skrevet referat som respondentene så har godkjent. Respondentene har også hatt mulighet til å komme med innspill til endringer i referatene der hvor de har opplevd referatet som upresist eller hvor de ikke har gjenkjent innholdet fra den gjennomførte samtalen. Innspillene har ikke vært av meningsendrende karakter, men mer presiseringer eller tilføyelser. Vi har hensyntatt innkomne innspill.

5.3 Spørreundersøkelse

For å få kunnskap om de ansattes kjennskap til kommunens varslingsrutiner og hvordan disse har fungert valgte vi å utføre en elektronisk spørreundersøkelse. Undersøkelsen ble utformet og distribuert fra det nettbaserte spørreskjemaprogrammet «Questback». Undersøkelsen ble sendt 14. januar til 535 personer med svarfrist 27. januar. Vi valgte å sende til alle ansatte, faste og midlertidige, og tok utgangspunkt i samtlige registrerte lønsmottakere per januar 2021.

Som et tiltak for å heve svarprosenten bistod HR-leder og kommunedirektør i forkant av og underveis i undersøkelsen med å spre informasjon internt i organisasjonen. HR-leder informerte på flere ledermøter, sendte ut informasjon på e-post til alle ansatte og la ut info på intranettet. Midtveis i undersøkelsen sendte HR-leder to påminnelser til alle ansatte i tillegg til at revisjonen sendte ut flere påminnelser. Til sammen 207 ansatte besvarte undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 39 %. Antall besvarelser er relativt jevnt fordelt på de ulike enhetene i organisasjonen med 32 % fra oppvekst, 43 % fra helse og resterende fra stab, samfunn og annet.

Svarprosenten har betydning for hvor representativ undersøkelsen er. I utgangspunktet er 39 % for lavt til at spørreundersøkelsen skal kunne si noe sikkert om de ansattes kjennskap til varslingsrutinene. Vi vil likevel presentere resultatene slik de foreligger, men benytter resultatene med forsiktighet.

5.4 Styrker og svakheter ved metodene

Denne rapporten støtter seg på dokumentstudier, intervjuer og en spørreundersøkelse. En eventuell svakhet ved metodene er at vi har sett oss nødt til å tilpasse antall intervjuer til timeforbruket. Revisor har stort sett snakket med personer vi har ansett som relevante for problemstillingene men intervjuer med flere personer ville muligens gitt oss et enda mer detaljert bilde. Det har vært et bevisst valg å ikke intervjuene partene i saken på grunn av at vi ikke har hatt mandat til å gå inn i varslets innhold og har hatt et ønske om å skjerme de involverte for den merbelastningen en slik sak gir. Spørreundersøkelsens svakhet er først og fremst den lave svarprosenten, noe som ikke gir stor anledning til å kunne generalisere svarene. Samtidig vet vi at Grue kommune har 315 årsverk og om lag 400 faste ansatte og at det i undersøkelsen var 207 respondenter. Av disse har 72 % vært ansatt i

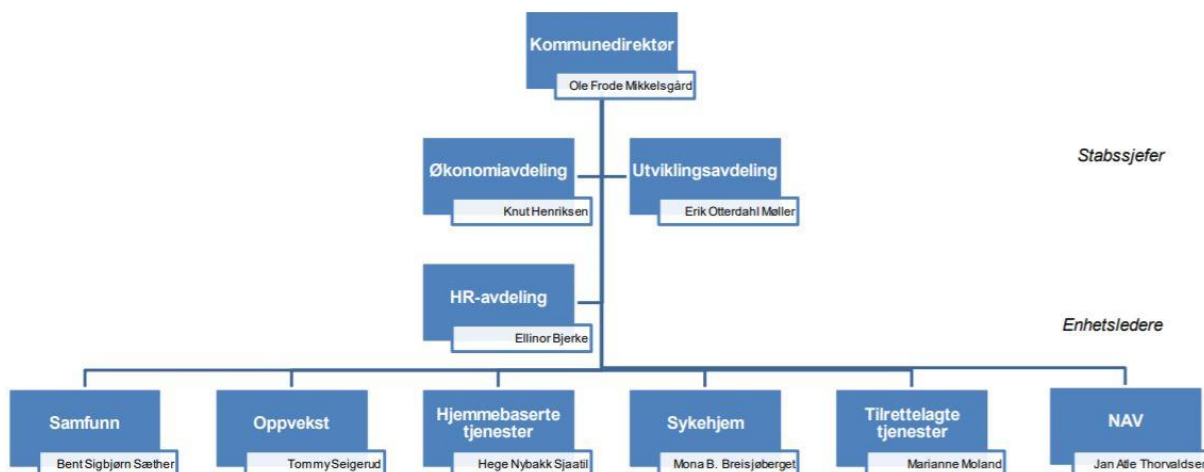
mer enn 5 år og 16 % i mellom 3-5 år. I tillegg var 86 % av respondentene faste ansatte. Dette er forhold vi mener veier positivt inn til å kunne benytte undersøkelsen inn i rapporten.

En styrke ved metoden dokumentstudier er at vi får formell og skriftlig informasjon om kommunens rammeverk. Utvalget av respondenter til intervju anser vi som representativt da de er valgt ut på grunnlag av deres faglige posisjon og at det har vært representanter fra både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Vi mener at utvalget er tilstrekkelig for å opplyse saken. Funn fra spørreundersøkelsen gav oss anledning til å vurdere opp mot inntrykk fra intervjuer og dokumenter. Styrken ved bruk av disse metodene kombinert, innsamling av data på det samme området fra flere kilder, er at de forhåpentligvis gir et tilnærmet helhetlig bilde. På dette grunnlag mener vi at datamaterialet er tilstrekkelig for undersøkelsens formål, problemstillinger og revisjonskriterier.

6 Om Grue kommune

6.1 Om Grue kommune

Grue kommune har om lag 315 årsverk (derav 400 faste ansatte) som betjener kommunens ca. 4600 innbyggere. 1. oktober 2020 gjennomførte kommunen en omorganisering og iverksatte en mer flat organisasjonsstruktur.



Bilde 1: Organisasjonskart fra 1. oktober 2020

Det nye organisasjonskartet viser tre stabsledere og seks enhetsledere. Enhetslederne har ansvarsområdene samfunn, oppvekst, hjemmebaserte tjenester, sykehjem, tilrettelagte tjenester og NAV. Kommunedirektør forteller at den nye organiseringen særlig skal styrke personal- og økonomistyringen samt bidra til en bærekraftig økonomisk utvikling. I beslutningsnotatet knyttet til denne endringen står blant annet: «*Det nye organisasjonskartet både flater ut og komprimerer organisasjonsstrukturen. Dette gir blant annet rom for mer helhetstenkning, økt delegering av ansvar, korte beslutningslinjer og en ressurseffektiv drift. Kommunedirektøren vil få tettere kontakt med enhetslederne, og får økte muligheter til å utnytte den samlede kompetansen og styrke helhetstenkningen i organisasjonen.*»⁶

⁶ Administrativ organisasjonsstruktur 2020 – beslutningsnotat med innsparingsplan 25.mai 2020

6.2 Om de to varslingssakene våren 2020 og varslingsrutinene

Kommunedirektør skal som fast punkt på sakslisten orientere kontrollutvalget om eventuelle pågående varsler i kommunen. Det er ikke kjent at det i løpet av 2019 ble orientert om noen nye varslingssaker.⁷ I kontrollutvalgsmøtet 19. november 2019 orienterte kommunedirektøren om at det ikke er noen nye varslinger siden sist. I samme møte forteller kommunedirektøren at Grue kommune skal vurdere retningslinjene for varsling, bl.a. fordi det er nye bestemmelser rundt varsling. Spørsmålet om hvem som skal være eksternt varslingsmottak, vil også bli en del av vurderingen.

I kontrollutvalgsmøtet 11. februar 2020 orienterte kommuneadministrasjonen om at det er en mulig varsling som kommunen nå undersøker. I møteprotokollen står det følgende om varslingssaken; *Det er fortsatt litt usikkert om det er et varsel.* På grunn av koronasituasjonen ble det ikke avholdt ordinære kontrollutvalgsmøter før 12. mai 2020. Kommunedirektøren orienterte da om at det var to nye varslingssaker siden forrige møte. Ett behandles internt, ett behandles via eksternt konsulentbistand etter anskaffelsesprosess. I tillegg ble det orientert om at det var en pågående anbudsprosess for et nytt eksternt varslingsmottak. Kommunedirektør informerer kommunestyremøtet 8. juni 2020 om de to pågående varslingssakene i kommunen. I dagene og ukene etter dette møtet er det oppslag om begge varslingssakene i Glåmdalen og på Nr.k.no.

I løpet av våren 2020 har Grue via Regionalt Innkjøp i Kongsvingerregionen (RIIK) gjennomført en anbudsprosess knyttet til eksternt varslingsmottak.⁸ I kontrollutvalgsmøtet 23. juni 2020 orienterer kommunedirektøren om at anskaffelsen om eksternt varslingsmottak er gjennomført, og valgt leverandør er KPMG (revisjons- og rådgivingselskap). For øvrig var det ingen nye varslingssaker å melde. Kommunedirektøren iverksetter verdiprosess og reviderer varslingsrutinene. Nye varslingsrutiner blir tilgjengelig på kommunens hjemmesider fra 1. september 2020.

⁷ Gjennomgang møteprotokoller fra kontrollutvalgsmøter i 2019

⁸ RIIK – rammeavtale om varslingsmottak 10.06.2020. <https://www.riik.no/wp-content/uploads/2020/06/Varslingsmottak-Avtaleinformasjon.pdf>

7 Problemstilling 1 – saksbehandlingen av to varslingssaker

Problemstilling 1:

Har Grue kommune etterlevd gjeldende lovkrav og egne varslingsrutiner i saksbehandlingen av de to varslingssakene kommunedirektøren orienterte om i kommunestyremøtet 8. juni 2020?

7.1 Revisjonskriterier for problemstilling 1

Grue kommune har som arbeidsgiver ansvar for å etterleve gjeldende lovkrav og egne varslingsrutiner i saksbehandling av varslingssaker. Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet fra arbeidsmiljøloven og de egne interne varslingsrutinene. Kriteriene lyder som følger:

1. Grue kommune skal ha saksbehandlet de to varslingssakene i henhold til egne varslingsrutiner

Herunder

- Den eller de som omfattes av varslet fikk snarest mulig informasjon om de kritikkverdige forhold som fremkommer i varslet
- Varslerne mottok informasjon om den videre behandlingen av varslet innen 14. dager fra levert varsel

2. Grue kommune skal ha saksbehandlet de to varslingssakene i henhold til bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel § 2 A om varsling.

Herunder

- Grue kommune skal oppfylle arbeidsgivers aktivitets- og undersøkelsesplikt
- Grue kommune skal påse at varslerne og omvarslede til enhver tid har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø
- Grue kommune ivaretok prinsippene om habil saksbehandling, konfidensialitet og kontradiksjon under saksbehandlingen

Fullstendig oversikt over kildene og dataene fra revisjonskriteriene finnes i vedlegg B.

7.2 Innhentet data og revisors vurderinger

Kommunedirektør og HR-leder er begge tydelige på at kommunen har lært mye av de to varslingssakene. HR-leder forteller at det å ikke ha noen tidligere erfaring fra varslingssaker gjorde at kommunen ikke hadde presedens for hvordan utføre saksbehandlingen best mulig. Kommunen har sett behovet for å styrke seg ressursmessig på HR området, og høsten 2020 ble det iverksatt.

Kommunedirektør har uttalt både til media og til revisjonen at han erkjenner at kommunen må bli mer konkrete på hvordan fremtidige varslingssaker skal undersøkes godt og raskt. Kommunedirektør forteller at kommunen må bli mer kritiske til tidslinjen, og verne om og ta bedre vare på den/de som varsler og den/de som det blir varslet på. Han forteller videre at det er behov for en mer utviklingsorientert organisasjon og en aktiv oppfølging av verdigrunnlaget. Kommunedirektør forteller at Grue kommune ønsker å stå for mer offentlighet men sett opp mot personvern, og at det er behov for kompetanseheving i offentlighetsloven.

Grue kommune har allerede iverksatt flere tiltak for å møte de skisserte utfordringene. Høsten 2020 reviderte kommunen varslingsrutinene. Videre ble det iverksatt en omorganisering som blant annet

har som formål å øke kompetansen, bedre informasjonsflyt og økt fokus på ledelse. I tillegg skal Grue kommune blant annet ta i bruk et nytt system, «Nøgd», som skal gi lederne bedre veiledning i vanskelige situasjoner.

De to varslingssakene er to ulike saker uavhengige av hverandre og har ingen annen relasjon til hverandre enn at man da var i samme store kommunale enhet.

7.2.1 Innhentet data - saksbehandling varslingssak 1

Saksbehandlingen av varslingssak 1 strekker seg fra varsel leveres 19. desember 2019 og frem til rapport om saken ferdigstilles 19. juni 2020. Partene får tilbakemelding 26. juni 2020 og et felles dialogmøte gjennomføres 20. august 2020.

Varslingssak 1	
Antall varslere	1
Antall omvarslede	2

Tidslinjen for saksbehandlingen med informasjon skisseres under:

Hva	Dato	Mer informasjon
Varsel sendes	19. 12.2019	Varsler sender varslet tjenestevei via e-post til nærmeste leders overordnede leder
Journalføring	2.1- 10.11.2020	Saken journalført under enhetens navn 2. januar: Journalføres «Varsel vedrørende ledelsen ved NN» 9. januar: Journalføres som «Varsling» 21.januar: Journalføres «Svar» (brevdato 17. januar) 22. januar: Journalføres «Klage på ledelsen ved NN» (brevdato 31.12.2019) 10. november: Journalføres sluttrapport datert 19.juni
Vurdering av videre vei	Midten av januar 2020	Arbeidsgiver konkluderer med at varslet er forsvarlig meldt inn og det blir besluttet intern håndtering. Arbeidsgiver gjennomfører en habilitetsvurdering (muntlig) og delegerer saksbehandlingen av varselet til de omvarsledes overordnet. Et formelt mandat, fremdriftsplan og/eller oppfølgingsplan av de omvarslede og varsler blir ikke utarbeidet.
Første tilbakemelding til varsler	17.01.2020	Arbeidsgiver sender første tilbakemelding til varsler om at varslet er mottatt og at det ønskes en samtale (e-post). Innkalling til samtale blir ettersendt.
Første tilbakemelding til de omvarslede	4.2.2020	Arbeidsgiver orienterte (e-post) de to omvarslede om at de var blitt varslet på. Invitasjon til en samtale. Arbeidsgiver forteller at de muntlig orienterte de omvarslede om varslet noe i forkant av e-posten.
Varsler responderer	24.01.2020	Varsler responderer på henvendelsen fra 17.1 om at møtetidspunktet ikke passer. Varsler foreslår 31.01.20, og opplyser om at kalender er oppdatert. Varsler ønsker å ha med tillitsvalgt på møtet med arbeidsgiver.
Arbeidsgiver responderer	26.01.2020	Arbeidsgiver svarer at det er vanskelig å finne tidspunkt, men ønsker at samtalen skal gjennomføres raskt. Skal komme tilbake til varsler med forslag til nytt tidspunkt.

Samtaler gjennomføres	3.2, 12.2, 18.2 (2020)	Samtaler med varsler, de to omvarslede og en person til. Alle fikk tilbud om å ha med seg tillitsvalgt.
Informasjon til kontrollutvalget	11.2.2020	Kommuneadministrasjonen orienterer i KU om at det er en mulig varsling som kommunen nå undersøker. I møteprotokollen står det følgende om varslingsaken; <i>Det er fortsatt litt usikkert om det er et varsel.</i>
Varsler etterlyser referat	2.3.2020	Varsler etterlyser referat fra samtalen 3. februar 2020. Varsler ber om rask tilbakemelding.
Tilbakemelding fra arbeidsgiver	16.4.2020	Arbeidsgiver oversender referatet fra samtalen 3. februar til varsler, og beklager samtidig at den kommer sent og at årsaken til det er håndtering av koronapandemien. Varsler får mulighet til å komme med tilbakemelding på referatet.
Rapport ferdigstilt	19.6.2020	Rapporten inneholder blant annet beskrivelse av varselet, varsler og omvarsledes synspunkter, arbeidsgivers vurderinger og konklusjon.
Tilbakemelding fra arbeidsgiver - konklusjon	19.6.2020	Arbeidsgiver sender e-post til varsler om at man har konkludert i saken og at arbeidsgiver ønsker et møte med varsler for å gjennomgå hovedkonklusjonene. Det informeres om at det beklageligvis ikke er rom for møtet før om en ukes tid. Det sendes en møteinnkalling parallelt med denne e-posten. Varsler får informasjon om muligheten til å ha med en tillitsvalgt eller annen støtteperson. Varsler får informasjon om hvem som vil delta fra arbeidsgiversiden.
Gjennomgang av sluttrapporten med partene	26.6.2020	Arbeidsgiver gjennomgår sluttrapport med de vurderinger og konklusjoner som foreligger. Varsler og de to omvarslede får tilbakemeldingen i hvert sitt møte.
Arbeidsgiver har oppfølgingsamtale med varsler	8.7.2020	Arbeidsgiver har en oppfølgingsamtale med varsler.
Tiltak – dialogmøte	14.8.2020 (20.8.2020)	Arbeidsgiver innkaller begge omvarslede og varsler til felles dialogmøte med mål om å «rydde opp i misforståelser, og at ansvar, roller og myndighet tydeliggjøres. Det er viktig for tjenestekvaliteten at det opprettes en god og konstruktiv dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver fremover». Informasjon om hvem som møter fra arbeidsgiversiden. Møteinnkalling til 20. august legges ved.

Tabell 1: Oversikt tidslinjen i varslings sak 1

Sluttrapporten fra arbeidsgiver konkluderer med at det ikke er brudd på arbeidsmiljøloven, men at det er forhold som kan føre til brudd dersom det ikke blir tatt tak i samt at det er forhold som må jobbes videre med for å heve tjenestekvaliteten. Rapporten skisserer ulike tiltak.

Saksbehandlingen og oppfølgingen

Arbeidsgiver forteller at tidslinjen dessverre er lang, og at det var flere faktorer som bidro til det. Blant annet knapphet på ressurser internt, vanskeligheter med å finne tidspunkt for intervju og ekstraarbeid som følge av koronapandemien. Kommunen er ærlige på at mangel på erfaring fra å behandle slike saker preget nok dessverre saksbehandlingen.

Hovedtillitsvalgt opplever at saken generelt sett har blitt dårlig saksbehandlet og at varsler har hatt liten grad av oppfølging. Varsler har følt seg lite sett og ivaretatt, og tillitsvalgt har inntrykk av at det gjelder de omvarslede også. Tillitsvalgte opplevde at saken ikke ble tatt tak i, og at varsler selv med hjelp av tillitsvalgt var pådriver til å få fremgang i saksbehandlingen. Kommunedirektør får samtidig skryt av de tillitsvalgte for å ha satt fremdrift og fokus på saken, selv om det kom noe sent.

Arbeidsgiver forteller at det ikke var særlig annen kontakt med partene utover den e-postkorrespondansen og de møtene som revisor har mottatt og referer til i oversikten over. Arbeidsgiver hadde noe sporadisk kontakt med de omvarslede. Spesielt knyttet til veiledning på hvordan ivareta lederrollen under en pågående varslingssak med formål å gjøre de omvarslede oppmerksomme på forbudet mot gjengjeldelse og hva det innebar.

Sluttrapporten omtaler blant annet hvordan man best skal saksbehandle og håndtere en varslingssak. I metodekapitlet står det henvist til arbeidsmiljølovens aktivitetsplikt (etter ny lov fra 1.1.2020) «*der det ettertrykkelig presiseres at arbeidsgiver ikke kan forholde seg passiv når det varsles om kritikkverdige forhold i virksomheten. Det stilles samtidig ingen krav til hvilke undersøkelser arbeidsgiver må gjøre. Det er opp til arbeidsgiver å ta stilling til hva som er hensiktsmessig*». Videre beskriver sluttrapporten etiske betraktninger om prosessen rundt en slik faktaundersøkelse og at den kan oppleves som belastende for varsler og omvarslede, og at det er derfor viktig å ha en plan for å ivareta begge parter og god kommunikasjon. Revisor har ikke kjennskap til en slik oppfølgings- eller kommunikasjonsplan. Arbeidsgiver bekrefter at det ikke ble utarbeidet en slik plan.

Arbeidsgiver forteller at det ble avholdt møter for å vurdere videre vei i saken. Arbeidsgiver forteller at midlertidige tiltak for å sikre fullt forsvarlig arbeidsmiljø ikke ble nærmere utredet eller iverksatt. Hovedtillitsvalgt har ikke inntrykk av det ble vurdert eller iverksatt underveis, men at det ble satt i gang tiltak i etterkant av saken.

Habilitetsvurdering, kontradiksjon og konfidensialitet

Innledningsvis ble det ifølge kommunedirektør utført en habilitetsvurdering knyttet til hvem som skulle saksbehandle internt. Saken ble delegert til de omvarsledes overordnede og nærmeste leder. Arbeidsgiver forteller at denne habilitetsvurderingen muligens ikke var god nok.

Det ble avholdt samtaler med varsler og de omvarslede. Hovedtillitsvalgte forteller at varsler fikk anledning til å si sin versjon og ble informert om retten til å ha med en tillitsvalgt. Denne informasjonen sammenfaller med det som fremkommer av e-postkorrespondanse og sluttrapporten (faktaundersøkelsen) gjennomført internt: «*Påstander fra varslet blir presentert varsler og de omvarslede som gir sin tilbakemelding. Denne tilbakemeldingen er referatført*». Samtalene ble referatført. I tidslinjen ser vi at varsler etterlyser referat, og at det tar over 2 måneder før arbeidsgiver oversender det til varsler.

Saken ble journalført i kommunens postjournalssystem og i første omgang ble tittelen benevnt som «klage». Senere ble tittel endret til «varsel vedrørende ledelsen for enhet NN». Siden saken tilhører mappen med enhetsnavnet kan man spekulere i identiteten til de omvarslede. Mappens tittel og dokumentets tittel bidrar til å kunne identifisere de omvarslede. Revisor har ikke informasjon på at det var tilsvarende for varsleren.

Om saken

De omvarsledes nærmeste leder opplyser at han i liten grad hadde kjennskap til den problematikk som ble skissert i varslet. Det var ingen tegn eller forvarsler til at det var et så turbulent miljø.

Hovedverneombudet forteller også at det i liten grad var kjennskap til saken på forhånd. Hovedtillitsvalgt forteller at tillitsvalgs apparatet kjente til at det var noe klaging knyttet til lederproblematikk, og mener at disse utfordringene burde ha vært kjent og kunne ha vært mer kjent dersom informasjonsflyten i organisasjonen hadde vært bedre.

7.2.2 Revisors vurdering – saksbehandling varslingssak 1

Varslingssak 1 regnes som intern varsling etter arbeidsmiljølovens § 2A-2 første ledd. Det innebærer at det varsles innad i virksomheten. Varslet ble sendt via tjenestevei, til nærmeste leders overordnede.

Saksbehandlingen av varslingssak 1 må vurderes opp mot varslingsregelverket som var gjeldende 19. desember 2019. Arbeidsgivers aktivitetsplikt foreligger ikke som en uttrykkelig bestemmelse i den gamle arbeidsmiljøloven selv om det helt klart fremgår en undersøkelsesplikt. Arbeidsgiver kan ikke forholde seg passiv og det er prinsipielt viktig å ikke la varslingssaker ligge med ugrunnet opphold.

Varslingsrutinene skal, jf. § 2 A-3 femte ledd bokstav c, omtale fremgangsmåten for mottak, behandling og oppfølging av varselet. Formålet med bestemmelsen er at arbeidsgiver på best mulig måte skal kunne ivareta sitt ansvar etter arbeidsmiljøloven som blant annet innebærer at eventuelle kritikkverdige forhold blir undersøkt og eventuelt korrigert.⁹ I tillegg har arbeidsgiver en omsorgsplikt ovenfor partene. Uavhengig av om det er gammelt eller nytt varslingsregelverk så er det to parallelle prosesser som arbeidsgiver må håndtere samtidig. Å undersøke og saksbehandle det mottatte varslet samt ivaretagelse av varsler og den omvarslede.

Vurdering av revisjonskriteriet knyttet til egne interne varslingsrutiner

Den interne varslingsrutinen angir ikke frist for tilbakemelding eller saksbehandlingstid ved varsling tjenestevei (intern varsling i linjen). Ved varsling utenom tjenestevei (intern varsling utenom linjen) står det uttrykkelig i rutinens punkt 6 andre avsnitt og tredje strekpunkt at *«varslingsmottaker har plikt til å orientere den eller de som omfattes av varslet snarest mulig og om de kritikkverdige forhold som fremkommer i varslet. Videre har varslingsmottaker en plikt til å orientere varsleren om den videre behandlingen av varslet innen 14 dager»*. Skjemaet som varsler kan benytte for varsling utenom tjenestevei sier i punkt 5 at: *«Du vil få tilbakemelding innen 14 dager om hva som skjer med saken du har varslet om»*.

Rutinen og skjemaet gir dog en forventning om at dersom du varsler internt så skal du som varsler motta en tilbakemelding innen 14 dager og at den/de som omfattes av varslet blir orientert snarest mulig. I denne saken fikk varsler første tilbakemelding fra arbeidsgiver 29 dager etter innsendt varsel. De omvarslede omtrent det samme. Revisor vurderer at dette medfører brudd på den interne varslingsrutinen. På dette punktet vurderer revisor det slik at Grue kommune ikke har saksbehandlet varslingssak 1 fullt ut i henhold til egen rutine.

Rutinen er tydelig på at varslingsordningen er en del av ledelsens ansvarsområde, og at det er et ledelsesansvar å oppklare de faktiske forhold og iverksette tiltak i forhold til kritikkverdige forhold som avdekkes ved varsling. Til tross for at tidslinjen dro ut så ble varslingssaken undersøkt med formål om å avdekke de faktiske forhold. Sluttrapporten viser arbeidet som ble gjort. På dette punktet vurderer revisor det slik at Grue kommune har fulgt egen intern retningslinje.

Revisjonskriteriet knyttet til bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kapittel 2A

⁹ Prop 74. Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

Fra varselet er mottatt hos arbeidsgiver til de første samtalene med partene gjennomføres går det 6-7 uker. Samtalene gjennomføres i løpet av en to ukers periode. Varsler mottar referat nesten 2 måneder etter avholdt samtale. Det går 6 måneder fra mottak av varsel til rapport er ferdigstilt og saken avsluttes. Tiltak iverksettes først høsten 2020, nærmere 8 måneder etter at det ble varslet. Sluttrapporten journalføres først i november 2020.

Overordnet sett vurderer revisor tidslinjen for saksbehandlingen å være lang, og det ser ut til å ha gått noe lang tid mellom de ulike aktivitetene og kontakten med partene. Spesielt i startfasen, da korona ikke enda preget hverdagen, vurderer revisor at det kan synes å være ugrunnet opphold i den saksbehandlingen. Revisor har inntrykk av at tidslinjen fremstod som lang for varsler og de omvarslede, og antar at fraværet av en informasjon- og oppfølgingsplan bidro til å styrke denne opplevelsen. Innhentet data peker på at varsler ikke har blitt fulgt opp med informasjon og forutberegnelighet knyttet til hva arbeidsgiver har gjort og skal gjøre.

Undersøkelsen av varslet konkluderer med at det ikke var brudd på arbeidsmiljøloven, men hendelser som kunne føre til brudd. Revisor vurderer det som uheldig at hendelser som kan føre til brudd på arbeidsmiljøloven ligger ubehandlet i over et halvt år. I verste fall kan en slik utdraging i tid føre til at situasjonen blir verre enn den i utgangspunktet var. Revisor er ikke kjent med at det ble iverksatt midlertidige tiltak for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø underveis. Revisor stiller seg undrende til hvordan arbeidsgiver kan sikre å ivareta et fullt forsvarlig arbeidsmiljø når en saksbehandling drøyer sånn i tid og det tar relativt lang tid før partene får informasjon om saken.

Revisor får opplyst at ekstraarbeid som følge av koronapandemien medførte en lang saksbehandlingstid. Koronapandemien kom for alvor inn i den norske hverdagen først fra mars 2020, drøye to måneder etter at varslet ble sendt.

Det var nærmeste leder til de omvarslede og HR leder som saksbehandlet denne saken. Kjernen i en habilitetsvurdering er om andre, sett utenfra, kan ha full tillit til at den som behandler saken ikke har noen egeninteresser i saken, er upartisk eller på annen måte vil kunne påvirkes til å ikke opptre nøytralt. Som nærmeste leder til en part vurderer revisor det slik at man kan trekke tilliten i tvil.

Kontradiksjonsprinsippet synes å være ivaretatt ved at varsler og de omvarslede fikk anledning til å si sin mening gjennom samtale med arbeidsgiver. Det samme gjelder retten til å ha med tillitsvalgt eller annen støtteperson.

Journalføringen av saken ser ut til å ivareta anonymiteten til varsler, men ikke anonymiteten til de omvarslede. Det er mulig å lese ut i fra dokumentets tittel og mappens tittel hvem det har blitt varslet på. Arbeidsgivers konfidensialitetsplikt overfor partene, det at identiteten til den som har varslet eller andre opplysninger i saken ikke skal være kjent for flere enn det som er helt nødvendig, ser ikke ut til å være fullt ut overholdt.

Oppsummert

Hovedinntrykket er at oppfølgingen og saksbehandlingen av varslingssak 1 ble utført med liten grad av planmessighet. Revisor kan ikke se at det forelå en fremdriftsplan for arbeidet, eller informasjons- og oppfølgingsplan for partene. Tidslinjen gir inntrykk av at det var noe tilfeldig hva som ble gjort når og hvordan. Funnene peker i den retning at saksbehandlingen bar preg av ugrunnede opphold. Videre er inntrykket at arbeidsgiver opptrådte noe passivt overfor varsler og de omvarslede. Kommunedirektør får skryt av de tillitsvalgte for å ha satt fremdrift og fokus på saken, selv om det kom noe sent. Samtidig vurderer revisor det slik at Grue kommune overordnet sett ivaretok

undersøkelsesplikten. Revisor vurderer det slik at Grue kommune til en viss grad har saksbehandlet varslingssak 1 innenfor arbeidsmiljølovens regler og de egne interne varslingsrutinene.

7.2.3 Innhentet data - saksbehandling varslingssak 2

Varslingssak 2 strekker seg fra varsel leveres 26. februar 2020 og frem til rapport fremlegges for partene 11. mai 2020.

Varslingssak 2	
Antall varslere	2
Antall omvarslede	1

Tidslinjen for saksbehandlingen med informasjon skisseres under:

Hva	Dato	Mer informasjon
Varsel sendt	26.02.2020	Varselet ble sendt til det eksterne varslingsmottaket Campbell & Co som gjør en vurdering av at varset er forsvarlig meldt inn
Arbeidsgiver får informasjon	I tidsrommet rundt da varset oversendes	Varsler gjør arbeidsgiver oppmerksom på at det er sendt inn et varsel via det eksterne mottaket.
Varslerne mottar tilbakemelding	4.3.2020	Campbell & Co gir varslerne en første tilbakemelding per epost.
Kommunen mottar varset	9.3.2020	Kommunen mottar varset fra Campbell & Co (mandag 9. mars)
Journalføring	9.3-24.4.2020	Journalføring av saken på enhetens navn: 9. mars: Dokumenter overført fra Campbell & Co 13. mars: Tittel på sak «Varsling» 13. mars: Tittel på sak «Svar ang varsling» 28. mars: Tittel på sak endres til «Oppfølging av sak» 28.3-24.4: Diverse knyttet til saken Journalført 24. april: Sluttrapport
Varslerne etterlyser informasjon	13.3.2020 (kl.07.08)	Varslerne sender e-post til arbeidsgiver og etterlyser informasjon om behandling av varslingssaken. Varslerne forteller om at uvissheten er ekstra belastende. Varslerne skriver at de har fått informasjon om at de skal få informasjon før den omvarslede blir kontaktet. Varslerne ber om innsyn i fremdriftsplanen.
Arbeidsgivers tilbakemelding til varslerne	13.3.2020 (kl.09.40)	Varslerne mottar første tilbakemelding fra kommunen om at varset er mottatt og vil bli saksbehandlet. Varslerne får opplyst om at på grunn av mye arbeid med koronaviruset vil det ta ekstra tid, men at arbeidsgiver skal komme tilbake med mer informasjon om videre saksbehandling påfølgende uke. Denne tilbakemeldingen er et svar på den ovennevnte e-posthenvendelsen fra varslerne.
Vurdering av videre vei	Mars	Vurdering av kapasitet, nærhetsvurdering og alvorlighetsgrad gjør at det besluttes en ekstern

		faktaundersøkelse. Det blir ikke på dette tidspunktet laget en overordnet saksbehandlingsplan eller oppfølgingsplan av de omvarslede eller varslere. Kommunen avventer til faktaundersøker er anskaffet.
Anbudsrunde iverksatt	23.3.2020	Arbeidsgiver sender ut forespørsel om tilbud fra tre leverandører. Arbeidsgiver presiserer at de ønsker rask avklaring og rask oppstart.
Leverandør besluttet	27.3.2020	Semje via Glåmdal HMS får tilsagn på anbudskonkurransen. Glåmdal HMS/Semje foretar en intern habilitetsvurdering og utpeker faktaundersøker på bakgrunn av det.
Første tilbakemelding omvarslede	1.4.2020	Arbeidsgiver forteller omvarslede at det har blitt levert et varsel på vedkommende og at saken skal behandles av en ekstern faktaundersøker. Arbeidsgiver ønsket at saksbehandlingen var mer klarlagt før den omvarslede ble informert om varslet. Arbeidsgiver informerer kort om prosessen videre. Muntlig tilbakemelding
Planlegging videre fremdrift	2-3.4.2020	E-postutveksling mellom arbeidsgiver og Semje angående fremdriftsplanen. Semje var i kontakt med de to varslerne og den omvarslede for å avtale tidspunkt for samtale. Samtidig gir faktaundersøker varslerne og den omvarslede informasjon om fremdrift og prosess.
Mandat og fremdriftsplan	5.4.2020	Valgt faktaundersøker fra Semje oversender forslag til mandat og fremdriftsplan for arbeidet. Fremdriftsplanen med utvalg til samtaler og estimert leveranse av rapport skisseres. Faktaundersøker forteller at siden slike prosesser er belastende så vil han under samtaler tilby støttesamtaler for de som ønsker det.
Samtaler gjennomført	6.4 og 8.4.2020	Samtale med de to varslerne og den omvarslede gjennomføres. I epostkorrespondanse og intervjuer fremkommer det at de fikk tilbud om å ha med tillitsvalgt eller annen tillitsperson. Begge parter fikk anledning til å fremme sitt syn, både skriftlig og muntlig, på de aktuelle punktene/hendelsene i varslet.
Påskeuka var mellom 6-12. april		
Ytterligere flere samtaler	14.-20.4.2020	Semje avtaler med flere som kan ha relevante opplysninger om saken. Hovedverneombudet blir kontaktet, og det fremgår at HVO pr. dags dato ikke har kjennskap til saken. Faktaundersøker samtaler med lokalt verneombud, HVO, kommunalsjef helse og velferd samt to informanter. Flere enkeltpersoner blir omtalt i vedlegget til varslet uten at de er intervjuet i undersøkelsen. Den ene ble forsøkt kontaktet uten at det ble oppnådd.
Andregangssamtale med partene	21. april 2020	Faktaundersøker gjennomfører den andre samtalen med varslerne og den omvarslede. Partene gis anledning til å imøtekomme påstander.
Gjennomgang rapport	22.4.2020	Arbeidsgiver og Semje gjennomgår rapporten til faktaundersøkelsen. Tiltak blir også vurdert.
Rapport ferdigstilt	24.4.2020	Rapporten inneholder blant annet beskrivelse av varselet, varslere og den omvarsledes synspunkter, faktaundersøkers vurderinger og konklusjon.

Tilbakemelding til varslerne	11.5.2020	Semje forteller om gjennomgang av hovedkonklusjoner og vurderingspunkter overfor de to varslerne. Varslerne etterlyste mer informasjon underveis i prosessen. Semje formidlet at saksbehandlingstid fra varsel mottatt til slutføring (møtet 11.5) har vært god sammenlignet med andre varslingssaker. Semje understreket at saken nå var ved et punktum, og at det er opp til arbeidsgiver å følge opp videre tiltak. Semje formidlet også at varslerne måtte ha lojalitet til de konklusjoner og tiltak som arbeidsgiver setter opp (merk: de to varslerne var på det tidspunktet ikke lenger ansatt i Grue kommune).
Tilbakemelding til den omvarslede	11.5.2020	Arbeidsgiver gjennomgikk rapport med den omvarslede. Vurderinger og tiltak ble lagt frem. Saken anses som avsluttet. Videre tiltak følges opp.
Oppfølging av den omvarslede	Løpende etter mai 2020	Arbeidsgiver og Fagforbundet sentralt har fulgt opp omvarslede

Tabell 2: Oversikt tidslinjen i varslingssak 2

Faktaundersøkelsen konkluderer med å ha avdekket indikatorer på uheldig/utilbørlig lederadferd av en slik karakter at det fremstår som brudd på virksomhetens interne retningslinjer/policydokumenter og/eller ligger utenfor det som arbeidsmiljøloven definerer som påregnelig.

Faktaundersøkelsen oppsummerer med at det i flere av situasjonene er stor avstand mellom virkelighetsoppfatningen til varslere og den omvarslede. Undersøkelsen sier videre at det er vanlig i denne typen saker, men at det også er overensstemmelse om noen av de faktiske forholdene som fremgår av varslet som også innehar en alvorlig karakter. Undersøkelsen påpeker at det i slike saker, der det er påstand mot påstand uten vitner eller hendelser dokumentert, er et førende prinsipp at tvilen kommer den omvarslede til gode.

Rolleavklaring

På spørsmål fra revisor om antall varslere forteller arbeidsgiver at Grue kommune definerte de to som signerte varslet som varslere. Dette underbygges av faktaundersøker. Revisor får opplyst at selve varslet inneholdt et vedlegg med informasjon om andre hendelser, tidligere forhold og refererte til flere andre navn. Grue kommune har ansett disse øvrige å være informanter. Underveis i saken har nok i hvert fall en av informantene ytret at vedkommende mente seg å være varslere. Kommunedirektør sier at de som har vært med på innholdet i varslet har nok oppfattet seg selv som varslere og ikke bare informanter. Denne litt uavklarte rollefordelingen mener kommunedirektør at var uheldig.

Faktaundersøker forteller at enkelte av de som hadde skrevet vedlegg til varselet fremsto med noe manglende rolleforståelse knyttet til varslere/informanter og dette var noe han forsøkt å klargjøre med de han valgte å intervju. Enkelte av de som hadde sluttet i stillingen og som var omtalt i vedlegget, ble ikke oppringt da faktaundersøker vurderte den øvrige dokumentasjonen å være tilstrekkelig og at summen av dokumentasjon opplyste de faktiske forholdene godt nok.

Faktaundersøkelsen

Relativt kort tid etter at Grue kommune mottok varslet (9. mars) fra det eksterne varslingsmottaket igangsatte kommunen en anbudskonkurranse (23. mars). Faktaundersøker blir valgt i slutten av mars

og hovedarbeidet med undersøkelsen blir utført i april. Samtidig som øverste ledelse er i koronaberedskap, Norge er nedstengt og det avvikles påskeferie.

Faktaundersøker forteller at han opplever at prosessen, fra at arbeidsgiver kommer seg i posisjon, mottar varslet formelt (9. mars), til Glåmdal HMS/Semje fikk tilbudet om å gjennomføre undersøkelsen (slutten av mars) til partene i saken fikk tilbakemelding (11. mai), som meget hurtig. Inntrykket til faktaundersøker er at Grue kommune stod veldig på. Han opplevde at saken hadde høy prioritet. Særlig trekker han frem HR leder som stod på til tross for svært begrenset med HR ressurser internt.

Faktaundersøker fikk oversendt om lag 80 sider med materiale, og det var flere runder med samtaler. Faktaundersøker forteller at det innledningsvis ble tatt et valg vedrørende utvalg som han i samarbeid med Grue kommune mente var tilstrekkelig for å opplyse saken. Utvalget ble så utvidet med en person fra opprinnelig plan da den omvarslede mente vedkommende kunne belyse enkelte sider ved lederskapet knyttet til påstander, som fremkom i varselet. Faktaundersøker utformet i samarbeid med kommunen en fremdriftsplan for arbeidet.

Oppfølging av varslene og den omvarslede

Utover den formelle korrespondansen som vist over forteller kommunedirektør at det har vært noe korrespondanse mellom arbeidsgiver og varslere og den omvarslede. Kommunedirektør viser blant annet til at det har vært flere telefonsamtaler med varslerne. Kommunalsjef helse forteller at arbeidsgiver nok burde ha ivaretatt omvarslede mer enn det som ble gjort, og sier at man burde ha laget en oppfølgingsplan for å støtte den omvarslede tidligere og på en bedre måte enn det som ble gjort. Revisjonen har ikke inntrykk av at Grue kommune utarbeidet en overordnet oppfølgings- eller informasjonsplan til varslerne eller den omvarslede, men fremdriftsplan for faktaundersøkelsen ble utformet og muntlig formidlet. Campbell & Co opplyser at de hadde telefonisk kontakt med varslerne ved flere anledninger, og at det ble sendt en ytterligere oppfølging i slutten av mars.

Både hovedtillitsvalgte, HR-leder og faktaundersøker forteller at varslerne igjennom hele prosessen etterlyste mer informasjon. Faktaundersøker viser til at arbeidsgiver må foreta en vurdering knyttet til når og hvordan gi informasjon underveis i en slik prosess. Til en viss grad må arbeidsgiver også få «arbeidsro» til å undersøke saken. Når det gjelder det å få rask tilbakemelding innledningsvis viser faktaundersøker til at det kan være noen forsinkelser ved en slik sløyfe med eksternt sekretariat, og at 14 dager ofte går fort. Arbeidsgiver skal også sette opp gangen i den praktiske håndteringen, valg av undersøkelsesmetode og leverandør. Hovedtillitsvalgte forteller videre at de ikke har inntrykk av at det ble etablert en plan for oppfølging og tilbakemelding, og inntrykket er at det ikke ble gjort nok. Det blir særlig fremhevet at den omvarslede ikke ble tilstrekkelig fulgt opp og ivaretatt.

Når det gjelder midlertidige tiltak underveis vurderte faktaundersøker det slik at varslerne, som ikke lenger var i et arbeidsforhold med Grue kommune når samtaler kom i gang, således var utenfor risikosituasjonen. Den omvarslede, all den tid det ikke var funn på brudd samt den relativt raske saksbehandlingen, vurderte faktaundersøker at det ikke var behov for midlertidige tiltak. Faktaundersøker forteller at han konfererte med verneombudet knyttet til denne vurderingen og han fikk også opplysninger om at det ikke bare var negative erfaringer med den omvarslede. Faktaundersøker hadde også flere stoppunkter med HR leder underveis.

Habilitetsvurdering, konfidensialitet og kontradiksjon

Innledningsvis vurderte arbeidsgiver, på grunn av kapasitet, nærhetsvurdering og alvorlighetsgraden, at det var fornuftig med en ekstern faktaundersøkelse. Det ble foretatt en habilitetsvurdering av valgt faktaundersøker.

Saken ble journalført i kommunens postjournal og i første omgang ble tittelen benevnt som «varsling». Senere ble tittel endret til «oppfølging av sak». Siden saken tilhører mappen med enhetsnavnet kan man ved det spekulere i identiteten til den omvarslede. Kommunedirektør forteller at kommunen beklager den uheldige arkiveringen innledningsvis. Dette var ubevisst, og noe så enkelt som at, mappens tittel og dokumentets tittel bidro til å identifisere den omvarslede. Revisor har ikke informasjon på at det var tilsvarende for varslerne.

Varslerne og den omvarslede deltok i flere samtaler og fikk anledning til å svare ut påstander. Det var også anledning til å ha med tillitsvalgte eller annen støtteperson

Om saken

Revisor kjenner til at forholdene i sakene hadde vart en god stund før det ble varslet. Blant annet var det for en tid tilbake satt inn veiledningstiltak overfor den omvarslede. Flere kjente til at det var turbulent i enheten, men ante ikke omfanget. Hverken hovedverneombudet eller lokalt verneombud ble kontaktet i forkant. Revisor kjenner ikke til at det ble avdekket funn i medarbeiderundersøkelsen eller avviksmeldinger knyttet til denne situasjonen. Samtidig peker flere respondenter på at gjeldende medarbeiderundersøkelse ikke avdekker denne type tematikk.

Hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet forteller at det har vært opplevde utfordringer med informasjonsflyten internt og at systemet for avviksmeldinger har forbedringspotensial. Håndteringen av avvik har blitt mye bedre, men de forteller at det fortsatt oppleves slik at saker ikke blir tatt ordentlig tak i ved at det ikke skjer endring eller utvikling.

7.2.4 Revisors vurdering – saksbehandling varslingssak 2

Varslingen regnes som intern varsling etter arbeidsmiljølovens § 2- A2 første ledd. Det innebærer at det varsles innad i virksomheten og selv om virksomheten har etablert eksternt varslingsmottak, for eksempel gjennom avtale med revisor- eller advokatfirmaer, vil varsling til slike varslingsmottak også regnes som intern varsling. Jamfør Grue kommunes egen rutine vil denne varslingen regnes som en intern varsling utenom tjenestevei.

Revisjonskriteriet knyttet til egne varslingsrutiner

Den interne varslingsrutinen til Grue kommune og varslingssekretariatet Campbell & Co sier at varsler skal motta en tilbakemelding etter 14 dager. Varslerne ser ut til å ha mottatt tilbakemelding fra varslingssekretariatet innenfor rammen på 14 dager, og en første tilbakemelding fra Grue kommune noen dager etter at kommunen fikk varslet oversendt fra Campbell & Co.

Den interne rutinen sier i punkt 6, tredje ledd i andre avsnitt, at «varslingsmottaker har plikt til å orientere den eller de som omfattes av varslet snarest mulig om de kritikkverdige forhold som fremkommer i varslet». Det ser ut til at det drøydde noe i tid før den omvarslede fikk informasjon om saken. Det gikk nærmere 5 uker etter at varslet var levert og over 3 uker etter at kommunen fikk varslet oversendt fra Campbell & Co til den omvarslede fikk informasjon om at det var levert et varsel på seg. Revisor vurderer det slik at 5 og 3 uker ikke er snarest mulig, og det betyr at kommunen ikke fulgte egen rutine fullt ut.

Rutinen er tydelig på at varslingsordningen er en del av ledelsens ansvarsområde, og at det er et ledelsesansvar å oppklare de faktiske forhold og iverksette tiltak i forhold til kritikkverdige forhold som avdekkes ved varsling. Saksbehandlingen av denne varslingssaken ble undersøkt med formål om å avdekke de faktiske forhold. Rapporten til faktaundersøkelsen viser arbeidet som ble gjort. På dette punktet vurderer revisor det slik at Grue kommune har fulgt egen intern retningslinje om å ivareta ledelsesansvaret.

Revisjonskriteriet knyttet til bestemmelsene i arbeidsmiljøloven kapittel 2A

Den totale saksbehandlingstiden fra Grue kommune mottar varslet og kommer i posisjon til å starte behandlingen til saken blir avsluttet og tiltak iverksatt er på om lag to måneder. Faktaundersøker gjennomfører, på vegne av kommunen, flere samtaler og skriver en utfyllende rapport for å tilstrekkelig opplyse saken. Det gjennomføres også møter med varslerne og den omvarslede der de får tilbakemelding om sakens utfall og veien videre. Arbeidsmiljøloven § 2A-3 om arbeidsgivers aktivitetsplikt ved varsling sier at arbeidsgivers ansvar er at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt. Hva som er rimelig tid og tilstrekkelig undersøkt må vurderes for hvert konkret tilfelle.

Fra tidspunktet kommunen mottar varslet og til saken blir avsluttet har revisor inntrykk av at saksbehandlingstiden er i en jevn flyt, uten ugrunnet opphold. Faktaundersøker kommenterer også, på bakgrunn av tidligere erfaring, at en total saksbehandlingstid på om lag 2 måneder for en varslingssak av slikt omfang er god. Samtidig er det viktig å se saken i sin kontekst. Varslingssaken blir behandlet samtidig som kommuneadministrasjonen er i koronaberedskap og landet for øvrig er «nedstengt». Til tross for vanskelige rammeforhold, ble saken kontinuerlig behandlet.

Revisor vurderer at Grue kommune i stor grad tilstrekkelig undersøkte varslet innen rimelig tid. Det kan allikevel se ut til at Grue kommune kan ha noen forbedringspunkter på området med å gi tilbakemelding til partene. Innledningsvis kan det se ut til at det tok noe lenger tid enn nødvendig for både varslerne og den omvarslede å motta første tilbakemelding. Det samme gjelder fra rapporten ble levert fra faktaundersøker til partene blir orientert om utfallet og videre vei.

Habilitetsvurdering, konfidensialitet og kontradiksjon

Kommunen gjennomførte i første omgang en vurdering, deriblant habilitetsvurdering, som resulterte i at man ønsket en ekstern faktaundersøker. Når leverandør ble valgt ble det så utført en habilitetsvurdering blant aktuelle faktaundersøkere. Kjernen i en habilitetsvurdering er om andre, sett utenfra, kan ha full tillit til at den som behandler saken ikke har noen egeninteresser i saken, er upartisk eller på annen måte vil kunne påvirkes til å ikke opptre nøytralt. Revisjonen vurderer det slik at disse habilitetsvurderingene var i tilstrekkelig grad med på skape tillit til en habil håndtering.

Kontradiksjonsprinsippet synes å være ivaretatt ved at varslerne og den omvarslede fikk anledning til å si sin mening. Det samme gjelder retten til å ha med tillitsvalgt eller annen støtteperson. Journalføringen av saken ser ut til å ivareta anonymiteten til varslerne, men ikke i like stor grad anonymiteten til den omvarslede. Det er mulig å lese ut i fra dokumentets tittel og mappens tittel hvem det har blitt varslet på. Arbeidsgivers konfidensialitetsplikt overfor partene, det at identiteten til eller andre opplysninger i saken ikke skal være kjent for flere enn det som er helt nødvendig, ser ikke ut til å være fullt ut overholdt.

Når det gjelder vurdering av midlertidige tiltak underveis så ser det ut til at Grue kommune og faktaundersøker gjennomførte en slik vurdering. Varslerne var ikke lenger i et arbeidsforhold med Grue kommune og var således utenfor risikosituasjonen. Gjennomføringen av saksbehandlingen gikk relativt raskt og tiltak overfor den omvarslede ble igangsatt kort tid etter endt undersøkelse.

Hvilke rettigheter du har til oppfølging og innsyn reguleres av hvorvidt du regnes som part i saken. Informant og varsler vil ha ulike rettigheter. Når varsler etter kort tid ikke lenger var ansatt i Grue kommune har heller ikke kommunen som arbeidsgiver en omsorgsplikt. Endring av arbeidsforholdet gjorde at rettighetene knyttet til oppfølging ble endret underveis. I etterpåklokskapens lys er Grue kommune tjent med å avklare rollene innledningsvis i en slik sak.

Oppsummert

Hovedinntrykket er at oppfølgingen og saksbehandlingen av varslings sak 2 ble utført uten ugrunnede opphold. Revisor vurderer arbeidet som kommunens overordnede ledelse har gjort med undersøkelsen og rapporten som innenfor arbeidsgivers aktivitetsplikt. Saksbehandling av varslings sak 2 ble i stor grad utført etter gjeldende lovkrav og egne retningslinjer.

7.2.5 Revisors vurdering problemstilling 1 - generelt

I begge varslings sakene ser det ut til at varslerne etterspurte mer informasjon og tilbakemelding underveis. Grue kommune erkjenner særlig å ikke ha tilstrekkelig fulgt opp den omvarslede i varslings sak 2. Et viktig læringspunkt for kommunen kan være å tidlig informere tydeligere til varslerne en plan for saksgang og informere om fremdrift underveis. Slike tiltak vil kunne bidra til å ta ned utrygghet og emosjonell belastning for de berørte partene.

Revisor merker seg at verken arbeidsgiver eller arbeidstakersiden hadde kjennskap til konfliktnivået i forkant av de to varslings sakene. Medarbeiderundersøkelsen ga heller ingen «signal» om dette, samtidig som flere respondenter mener det er usikkert om gjeldende medarbeiderundersøkelse avdekker denne type tematikk. Hovedtillitsvalgte peker i tillegg på manglende informasjonsflyt i organisasjonen generelt sett og at avviksmeldinger ikke blir tatt tak i. utfordringer i arbeidsmiljøet kan være vanskelig å få tak på, men et hensiktsmessig system hadde muligens fanget opp konflikt og uro av en slik alvorlig karakter.

8 Problemstilling 2 – varslingsrutinene

Problemstilling 2:

Hvordan har arbeidsmiljølovens bestemmelser om varslingsrutiner fungert i kommunen i 2018-2020 og i hvilken grad har disse rutinene blitt gjort kjent blant kommunens ansatte?

8.1 Revisjonskriterier for problemstilling 2

Problemstilling 2 er todelt, og peker både på hvordan varslingsrutinene har fungert og i hvilken grad de har blitt gjort kjent blant de ansatte. Revisjonskriteriene er utledet fra arbeidsmiljøloven.

1. Grue kommune skal ha rutiner for intern varsling som tilfredsstillende kravene i arbeidsmiljøloven

Herunder:

- Grue kommune skal ha skriftlige rutiner for intern varsling som er utarbeidet i samarbeid mellom arbeidstaker og arbeidsgiver
- Grue kommune skal ha skriftlige rutiner for intern varsling som minst inneholder en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, sier noe om fremgangsmåten for varsling og fremgangsmåten for mottak, behandling og oppfølging av varsling.
- Grue kommunes interne varslingsrutiner skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.

2. Grue kommune skal ha gjort varslingsrutinene kjent for ledere og ansatte

Grue kommune vedtok varslingsrutiner i mars 2018 og revisjonen mottok bestilling av denne forvaltningsrevisjonen første gang sommeren 2020. Tidsrommet for revisjonen er derfor avgrenset til mars 2018 - juni 2020. Høsten 2020 lanserte kommunen reviderte varslingsrutiner. Disse vil vi ikke vurdere.

8.2 Innhentet data

8.2.1 Interne varslingsrutiner

Grue kommune hadde i perioden mars 2018 - juni 2020 interne varslingsrutiner, skjema for varsling utenom tjenestevei og rutiner for det eksterne varslingssekretariatet. De interne varslingsrutinene og skjemaet ble som følge av lovendringene utarbeidet høsten 2017 og endelig vedtatt i mars 2018. Det var administrasjonsutvalget som vedtok rutinene. Utvalget bestod av to politikere, to hovedtillitsvalgte og tre fra administrasjonen.

I tillegg ble den eksisterende rammeavtalen på juridisk rådgivning med advokatfirmaet Campbell & Co utvidet til også å inneholde eksternt varslingssekretariat. Det eksterne varslingssekretariatet i Campbell & Co tilhørte en annen geografisk enhet og avdeling enn den juridiske rådgivningen, og kommunen anså derfor at det var uproblematisk å benytte avtalen på varslingssekretariat.

Utarbeidelsen av varslingsrutinene ble utført i en utvidet arbeidsgruppe bestående av parter fra arbeidsgiver og arbeidstakersiden. De tillitsvalgte som revisor snakket med fortalte om en veldig grundig og god prosess med å utarbeide nye varslingsrutiner. Hovedverneombudet forteller at det

var et stort løft for kommunen når varslingsrutinene kom på plass i 2018, og at hun fikk mange positive tilbakemeldinger på de.

Arbeidsgiver forteller at under implementeringen av de nye varslingsrutinene i 2018 så ble rutinene informert om ut i organisasjonen både underveis i prosess i tillegg til at enhetsledermøtet fikk i oppdrag å ta det ut til sine enheter. Arbeidsgiver er ikke kjent med hvordan enhetslederne konkret utførte implementering ute i tjenestene. De nye varslingsrutinene ble lagt tilgjengelig på intranettet og i personalhåndboken. I samme periode fikk kommunen et nytt avvikssystem, og arbeidsgiver forteller at det ble diskutert internt hva som var forskjellen på et avvik og en varsling.

Revisor får opplyst at kommunen ikke har særlig erfaring med behandling av varslingssaker. Før 2018 var det et internt varslingssekretariat, men det ble ikke benyttet. Hovedverneombudet forteller at det tilbake i tid har vært noen vanskelig arbeidsmiljø saker, men at de har blitt løst.

Nedenfor beskrives varslingsrutinenes tre deler:

Rutiner for varsling (13. mars 2018)

Kommunens interne varslingsrutine består av 10 punkter og starter innledningsvis med å si at kommunens verdier skal ligge til grunn i alt en gjør. Punkt 1 sier noe om formålet med rutinen, angir hvem som kan varsle og oppfordrer til å varsle. Det står uttrykkelig at alle ansatte, inkludert midlertidige og vikarer, har rett og plikt til å varsle om kritikkverdige forhold. Rutinen angir videre at det er viktig at ansatte som avdekker kritikkverdige forhold melder fra om dette.

Punkt 2 definerer og avgrenser varsling opp mot klaging og avvik, samt gir eksempler på kritikkverdige forhold. Punkt 3 stadfester at varslingsordningen er en del av ledelsens ansvar, og at det er et ledelsesansvar å oppklare de faktiske forhold og iverksette tiltak i forhold til kritikkverdige forhold som avdekkes ved varsling. Punkt 4 redegjør for begrepet ytringsfrihet vs. ansattes lojalitetsplikt. Punkt 5 sier noe om vern mot gjengjeldelse ved varsling.

Punkt 6 redegjør for fremgangsmåten ved varsling og beskriver varsling i og utenom tjenestevei. Utgangspunktet er at kritikkverdige forhold først skal varsles til nærmeste leder eller nærmeste leders overordnede. Varsling utenom tjenestevei kan være via hovedtillitsvalgt, hovedverneombud eller varslingssekretariatet. Ved varsling utenom tjenestevei gjelder egne rutiner som står beskrevet. Beskrivelsen sier noe om at varslingen skal skje skriftlig og fortrinnsvis åpent. Kommunen sikrer varslerens identitet. Det står videre at: «Varslingsmottaker har plikt til å orientere den eller de som omfattes av varslet snarest mulig og om de kritikkverdige forhold som fremkommer i varslet. Videre har varslingsmottaker en plikt til å orientere varsleren om den videre behandlingen av varslet innen 14. dager.»

Hvem som er kommunens varslingssekretariat og hvordan varsle til sekretariatet fremkommer av punkt 7. Det presiseres hvordan en anonym varsling bør gjøres og hvilke konsekvenser det innebærer. I punkt 8 og 9 står det hvordan en varsling på rådmannen eller ordfører og andre folkevalgte vil bli håndtert. Punkt 10 er referanser til arbeidsmiljøloven og KS veileder.

De interne rutinene var tilgjengelig for alle ansatte på intranettet, i personalhåndboka og i kvalitetssystemet.

Skjema for varsling utenom tjenestevei i Grue kommune

Skjemaet for varsling utenom tjenestevei ble vedtatt i administrasjonsutvalget 13. mars 2018. Innledningsvis har skjemaet to spørsmål om varsler har benyttet tjenestevei og/eller meldt avvik som ikke er besvart. Deretter kommer det en klassifisering der varsler kan krysse av for punkter i en liste

knyttet til hva slags type forhold man varsler om. Dernest er det listet opp 5 punkter der det blant annet oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold, hva som er forsvarlig varsling, anonym og underskrevet varsel. I siste punkt står det at varsler vil få tilbakemelding innen 14 dager om hva som skjer med saken vedkommende har varslet om.

Skjemaet var tilgjengelig for alle ansatte på intranettet og etterhvert i kvalitetssystemet.

Intern rutine for det eksterne varslingssekretariatet (Campbell & Co)

Den interne rutinen for varslingssekretariatet er utarbeidet av advokatfirmaet Campbell & Co som fra mars 2018 og frem til midten av 2020 leverte den tjenesten til Grue kommune. Rutinen består av 6 punkter som sier noe om rutinens formål, mulige varslingsveier, saksbehandling etter mottatt varsel, vurdering av varselets innhold, foreløpig svar til varsler og tilbakemelding til Grue kommune.

I følge rutinen er det den advokat som er «ansvarlig saksbehandler» som vurderer hvorvidt det foreligger en forsvarlig varsling. Vurderingen skal foretas opp mot arbeidsmiljølovens regler og Grue kommunes egen varslingsordning. Rutinens punkt 5 sier at varsler skal gis et foreløpig skriftlig svar per post, senest innen 14. dager. Svaret skal inneholde en foreløpig konklusjon med hensyn til at det foreligger «forsvarlig varsling», i tilfelle med informasjon om at varselet oversendes kommunen for videre behandling. Videre skal varsler foreholdes muligheten av anonymitet hvis det er ønskelig.

Varselet, Varslingssekretariatets vurdering og kopi av tilbakemeldingen til varsler oversendes Grue kommune ved rådmannen, samtidig. Varsler som gjelder rådmannen stiles til ordfører. Grue kommune vil deretter selv saksbehandle varselet, og etter endt behandling gi en tilbakemelding til varsler om behandlingen av varselet.

Varslingssekretariatets rutine var ikke tilgjengelig for alle ansatte, men var tilgjengelig for administrasjonen og øverste ledelse.

8.2.2 Andre forhold som kan fange opp mulige kritikkverdige forhold

Medarbeiderundersøkelsen

Grue kommune gjennomfører årlig medarbeiderundersøkelse og har siden 2017 benyttet KS 10-FAKTOR. KS 10-FAKTOR er en medarbeiderundersøkelse og et verktøy for utvikling av ledere, medarbeidere og organisasjonen. Undersøkelsen har som ambisjon å støtte opp under en arbeidsgiverpolitikk som setter gode ledere og medarbeidere i sentrum. Undersøkelsen består av et standard spørsmålsbatteri og har ingen spørsmål relatert til mobbing.

I 2018 hadde undersøkelsen en svarprosent på 64 % med en gjennomsnittlig skår på 4,2 som er det samme for Norge. På overordnet nivå er svarene stort sett på nivå med gjennomsnittet i landet. Faktor 5, mestringsorientert ledelse, er den med størst forskjell der Grue har 3,7 og Norge 4,0. I 2019 hadde undersøkelsen en svarprosent på 69,6 %. Den gjennomsnittlige skåren var på 4,3 noe som stort sett er på nivå med gjennomsnittet i landet som var 4,2. Gapet på faktor 5, mestringsorientert ledelse, er lukket og der skårer Grue og Norge 4,0.

Kort oppsummert så kommer kommunen relativt bra ut både med svarprosent og skår. Det er ingen umiddelbare urovekkende funn på det overordnede nivået. Revisor har ikke gått inn i undersøkelsens resultater på enhetsnivå. Inntrykket fra intervjuene er at det har vært noe varierende hvordan man ute på enhetene har jobbet med resultatene, men inntrykket er at resultatene har blitt kommunisert ut.

Resultatene har *ikke* gitt indikasjoner på at de enhetene med varslingssak har hatt særlige utfordringer. Flere som revisor snakker med stiller også spørsmål ved om medarbeiderundersøkelsen

er rigget slik at konflikter blir avdekket. Det ble reist spørsmål fra flere respondenter om medarbeiderundersøkelsen måler det som kommunen egentlig har behov for å få kunnskap om.

Medarbeidersamtaler og vernerunder

Kommunen har mal for medarbeidersamtale som i utgangspunktet henger sammen med 10-FAKTOR undersøkelsen. To av målene for samtalen er å avklare gjensidige forventninger til arbeidsforhold og utvikle tillit og åpenhet for å fremme kommunikasjon og samarbeid i det daglige. Blant temaene som det skal snakkes om er kommunens verdier, egen rolle og leders støtte til mestring og utvikling. Til samtaleverktøyet følger også en handlingsplan som skal fylles ut. I handlingsplanen skal det defineres mål, tiltak, hvem som kan støtte og videre oppfølging og evaluering.

Kommunedirektør har inntrykk av at medarbeidersamtalene blir gjennomført etter plan. Kommunen har ingen kontrollmekanismer for å sjekke om samtalene finner sted. Det samme gjelder for vernerunder som også skal bli avholdt årlig, men det foreligger ingen kontrollpunkter for avholdte runder.

I revisjonens spørreundersøkelse svarte 43 % at de hadde medarbeidersamtale en gang i året, 22 % sier annenhver år og 28 % sier at de ikke har hatt medarbeidersamtale. Hele 72 % av de som besvarte revisjonens undersøkelse har vært ansatt i 5 år eller mer.

Bedriftshelsetjeneste

Grue kommune har hatt bedriftshelsetjeneste (BHT) via Salutis i flere år før kommunen 1. juli 2020 ble tilknyttet Glåmdal HMS via den regionale rammeavtalen. HR-leder forteller at det opprettes en samarbeidsplan med BHT. Og at BHT stort sett benyttes til kurs, opplæring samt bistand i lengre vanskelige sykefraværssaker. Ved ett tilfelle, for noen år siden, ble BHT benyttet inn i en konflikthåndtering.

Avvikssystemet

Grue kommune har siden 2017 hatt KF kvalitetssystem. I 2019 engasjerte kommunen to kvalitetsutviklere for å få på plass rutiner og maler. Systemet er bygget opp etter organisasjonsstruktur. Den ansatte melder til avvik som så går til nærmeste leder som har 7 dager på seg til å behandle avviket. Lederen kan videresende avviket til andre dersom det er relevant. Den ansatte kan krysse av for om man ønsker tilbakemelding eller ikke. Det er mulig å benytte seg av tillitsvalgte eller vernetjenesten dersom ansatt vil melde avvik utenom tjenestevei.

Revisjonen får inntrykk av at noen steder i organisasjonen er det egne arbeidsgrupper som behandler avvik og at noen meldte avvik tas opp på personalmøter.

Gjennom intervjuene får revisjonen ulike inntrykk av hvordan avvikssystemet fungerer. Partene fra arbeidsgiversiden opplever stort sett at det nå for tiden blir jobbet godt med avvik. Arbeidstakersiden forteller at det avvikssystemet og håndteringen har blitt mye bedre, men at det fortsatt er en opplevelse av at avviksmeldinger stopper opp i systemet og at ting ikke ble tatt tak i.

I spørreundersøkelsen var det et frivillig kommentarfelt med tittelen «Har du kommentarer til kommunens interne varslingsrutiner?». Det kom inn omlag 60 kommentarer. Flere av disse kommentarene gikk ikke på varslingsrutinene, men på opplevelsen knyttet til avvikssystemet og kulturen. Blant annet beskriver flere opplevelsen av at avvik ikke blir tatt tak i slik som forventet og at det er utfordringer med å se at det skjer en endring. Flere kommentarer går på opplevelsen av at det til en viss grad ikke nytter å si ifra.

AMU, administrasjonsutvalget og samarbeidsmøtene

På disse møtearenaene treffes arbeidsgiver og arbeidstaker. Administrasjonsutvalget har møter fire ganger i året og revisjonen får opplyst at disse avholdes. For 2019-2023 består administrasjonsutvalget av ordfører, varaordfører, opposisjonsleder, kommunedirektør, HR-leder og to hovedtillitsvalgte. Hovedverneombudet har møterett i administrasjonsutvalget.

AMU har også fire møter i året. Her møtes arbeidsgiver og arbeidstaker ved hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet. Hovedverneombudet har egen agenda i AMU og oppfordrer de lokale til å melde inn saker.

Samarbeidsmøtene er en tredje arena der arbeidsgiver og arbeidstaker møtes. Hovedverneombudet forteller at hun opplever at disse møtene har blitt bedre og mer systematiske enn tidligere.

Vernetjenesten

Grue kommune har en vernetjeneste med et hovedverneombud og om lag 23 lokale verneombud. De lokale verneombudene kan løfte saker inn i AMU, men det gjøres i varierende grad. Hovedverneombudet har månedlige møter med HR og opplever disse som svært nyttige. Faktaundersøker i varslings sak 2 forteller at vernetjenesten etterspør mer kompetanse knyttet til det psykososiale arbeidsmiljøet.

Hovedverneombudet forteller at det har skjedd en positiv endring i organisasjonen og at arbeidstakersiden nå den siste tiden har blitt mer involvert enn de ble tidligere.

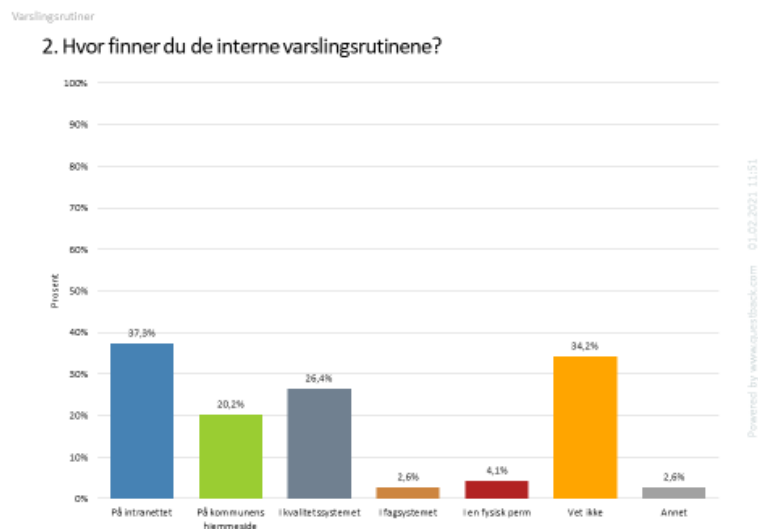
Opplæring

Flere av de intervjuede forteller at det er et generelt behov for kompetanseutvikling, særlig blant ledere/mellomledere. Dessverre så strekker ikke alltid ressursene til, og det har blitt et område som har blitt nedprioritert. Arbeidsgiverstrategien synes ikke å være veldig kjent blant representantene for arbeidstakersiden.

8.2.3 Ansattes kjennskap til varslingsrutinene

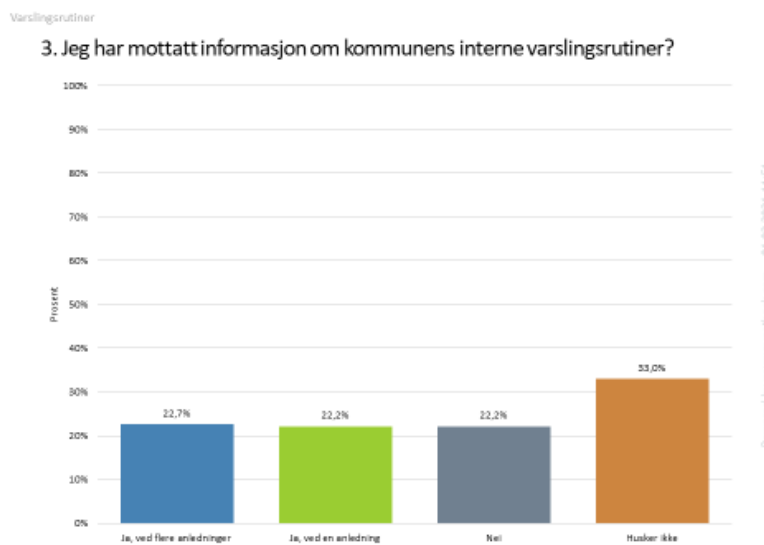
Ansattes kjennskap til varslingsrutinene var temaet for spørreundersøkelsen og temaet ble berørt i alle intervjuene. Særsilt i intervjuene med hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet. Informasjonen fra intervjuene med de hovedtillitsvalgte og resultatene fra spørreundersøkelsen samsvarer relativt godt. Blant annet forteller de tillitsvalgte at de gamle varslingsrutinene nok ikke var særlig godt kjent blant de ansatte, men at dette nok har bedret seg. I spørreundersøkelsen spør vi om kjennskapen til disse gamle rutinene, og der svarer hele 92 % at de hverken eller, i liten grad eller i svært liten grad kjente til de gamle rutinene. Derimot svarer omtrent samtlige ja på at Grue kommune har interne varslingsrutiner.

Spørreundersøkelsens første spørsmål går direkte på om Grue kommune har egne interne varslingsrutiner. Her svarer 94 % ja. De som svarte ja får så spørsmål om hvor man finner de interne varslingsrutinene (mulig å velge flere alternativ), og da svarer hele 34 % at de ikke vet. 37 % sier at de finnes på intranettet, 26 % i kvalitetssystemet og 20 % på kommunens hjemmeside. Nær 1/3 av respondentene er usikre på hvor rutinene er tilgjengelig.



Figur 1: Hvor de ansatte finner de interne varslingsrutiner

Videre får de som har svart ja på at de kjenner til at kommunen har interne varslingsrutiner spørsmålet om de har mottatt informasjon om rutinene. Til sammen 45 % svarer at de har mottatt informasjon ved en eller flere anledninger, men hele 52 % svarer nei eller husker ikke.

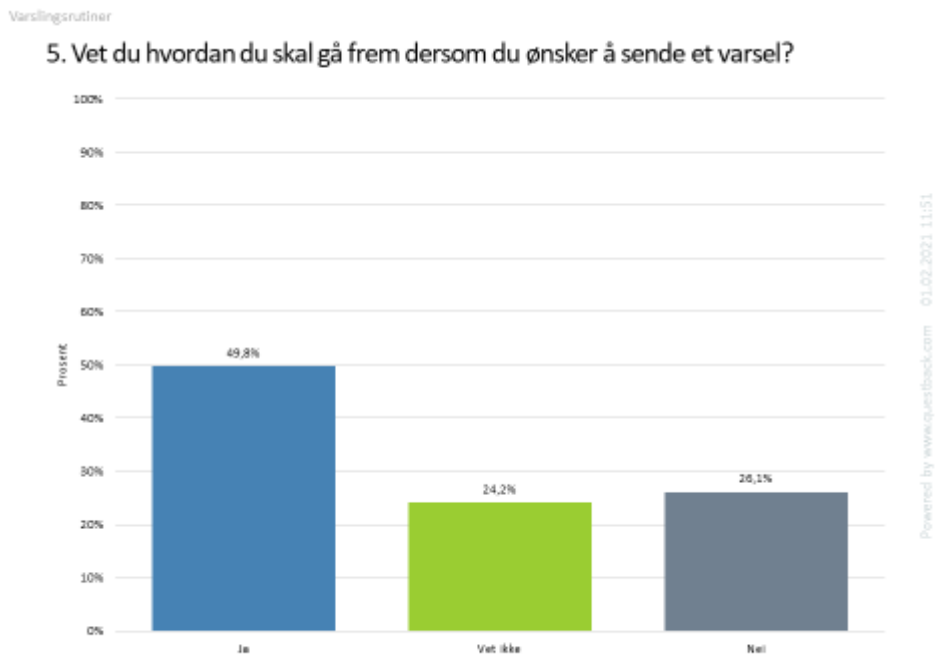


Figur 2: I hvilken grad de ansatte har mottatt informasjon om kommunens varslingsrutiner

Allikevel mener 67 % av respondentene som kjenner til de interne varslingsrutinene at kommunen har hatt varslingsrutiner i mer enn 3 år.

For å få tak i kjennskapen til innholdet i varslingsrutinene og verdien av å ha slike rutiner spurte vi om de ansatte visste hvordan de skulle gå frem dersom man ønsket å sende et varsel. Dette spørsmålet svarte alle på, også de som svarte at de ikke kjente til om kommunen har egne interne varslingsrutiner. Respondentene er delt. Om lag halvparten vet hvordan gå frem til sammenligning med den andre halvparten som har svart vet ikke eller nei.

Denne tilbakemeldingen kan tyde på at Grue kommune har en vei å gå ved å implementere varslingsrutinen, slik at de ansatte vet hvordan de skal gå frem dersom behov for å sende et varsel.



Figur 3: I hvilken grad de ansatte kjenner til hvordan de skal gå frem dersom ønsker å sende et varsel

På avsluttende spørsmål om kommunen jobber aktivt for at temaet varsling og yttingsfrihet er en naturlig del av arbeidsmiljøet sier hele 48,3 % seg hverken enig eller uenig. 32,3 % er enig eller helt enig og 19,3 % er uenig eller helt uenig. Det samme spørsmålet men med nærmeste leder som utgangspunkt ga ikke de store forskjellene med 42 % som svarer hverken eller, 36,7 % enig eller helt enig og 21,2 % uenig eller helt uenig.

8.3 Revisjonens vurderinger

Arbeidsmiljølovens kapittel 2A er tydelig på hva som er minimumskravene til virksomhetens varslingsrutiner. I tillegg er det andre aktiviteter, retningslinjer og rutiner som kan bygge opp under hvordan varslingsrutinene har fungert og blitt gjort kjent blant kommunens ansatte.

Grue kommune fikk på plass nye varslingsrutiner fra mars 2018 og disse erstattet tidligere varslingsrutiner fra 2017. Det lovpålagte kravet om varslingsrutiner for en virksomhet som Grue kommune kom i juli 2017. Det betyr at kommunen hadde varslingsrutiner fra da det var pålagt. Formkravene til varslingsrutinene er beskrevet i daværende arbeidsmiljølov § 2 A-3 tredje til sjette ledd. Det er revisjonens vurdering at Grue kommunes varslingsrutiner i stor grad oppfylte daværende formkrav. Vurderingen følger på bakgrunn av følgende funn:

- ✓ Tredje ledd: *Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.* Innhentet data viser at rutinene ble utarbeidet i samarbeid med arbeidstakersiden.
- ✓ Fjerde ledd: *Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle etter § 2 A-1.* Rutinene beskriver ulike måter å varsle på. Blant annet beskrives fremgangsmåten ved intern varsling i linjen, intern varsling utenom linjen og anonym varsling. Rutinen beskriver også hva som vil

skje ved anonym varsling. Varslingsrutinen beskriver også hvordan varsling på rådmannen, ordfører eller andre folkevalgte vil bli behandlet.

Varslingsrutinen påpeker i første punkt at alle ansatte, også midlertidige og vikarer, kan varsle. Arbeidsmiljøloven § 2 A-1 første ledd sier at også innleid arbeidstaker har rett til å varsle. Revisor vurderer at dette bør uttrykkelig informeres om i en varslingsrutiner. Ordlyden om innleide er ikke omtalt i varslingsrutinen. Til tross for dette så vurderer revisor at rutinen i stor grad ikke begrenser arbeidstagers rett til å varsle.

- ✓ Femte ledd: *Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde. a) oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, b) fremgangsmåte for varsling, c) fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling.*

Rutinen med påfølgende skjema er skriftliggjort og den inneholder oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold. Rutinen forteller om fremgangsmåten ved varsling internt via tjenestevei og utenom tjenestevei. Det er utarbeidet et skjema for varsling internt utenom tjenestevei som også er skriftlig og inneholder oppfordring om å varsle. Skjemaet er tydelig på at varsling via skjemaet er forsvarlig. Ekstern varsling til tilsynsmyndighet eller andre offentlige myndigheter står ikke omtalt i rutinen, men står omtalt på skjemaet for varsling utenom tjenestevei.

Fremgangsmåten for mottak, behandling og oppfølging vurderes som noe mangelfullt beskrevet. Arbeidstakers fremgangsmåte ved varsling beskrives og det beskrives til dels hvordan Grue kommune vil behandle varslet. Minst informasjon står det knyttet til behandlingen og oppfølgingen dersom man varsler i linjen. For varsling utenom tjenestevei får varsler opplyst på skjemaet at han/hun skal få tilbakemelding innen 14 dager om hva som skjer med saken det er blitt varslet om og rutinen sier i tillegg at varslingsmottaker har en plikt til å orientere den eller de som omfattes av varslet snarest mulig. Varslingsmottaker synes i dette punktet å være hovedtillitsvalgt, hovedverneombud eller varslingssekretariatet.

Grue kommunes interne varslingsrutine konkretiserer i liten grad hvordan arbeidsgiver vil behandle dataene og følge opp varslingssaker. Den interne rutinen fra Campbell & Co beskriver i større grad hvordan det eksterne varslingssekretariatet vil behandle innkomne varslingssaker. Revisor merker seg at ikke all informasjon er tilgjengelig i den interne rutinen, men at det fremkommer noe ekstra på skjemaet og rutinen til det eksterne varslingssekretariatet.

Arbeidsmiljølovens § 2A-1 tredje ledd sier at arbeidsgiver har bevisbyrden og i så måte ligger undersøkelsesplikten implisitt. Grue kommune spesifiserer i den interne rutinen at det er et ledelsesansvar å undersøke en varsling og at varslingsordningen er en del av ledelsens ansvarsområde.

Sjette ledd: *Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.* Rutinene ble tilgjengeliggjort via intranettet, personalhåndboken og kvalitetssystemet. De fleste ansatte har tilgang til pc og intranett, men det kan nok variere i hvor stor grad det benyttes av alle i løpet av en variert og hektisk hverdag. Ansatte i en kommune har en svært ulik arbeidshverdag som varierer fra at hverdagen eksempelvis tilbringes i et klasserom, i en bil, på et sykehjem eller ved en kontorpult. Blant annet har ikke alle ansatte egen pc, men benytter seg av en felles pc til kontorstedet. Revisor får allikevel inntrykk av at ansatte er godt kjent med bruken av pc og at det oppleves å være tilgang på pc i løpet av arbeidshverdagen. Revisor er ikke kjent med at det er utarbeidet en varslingsplakat eller annet som er hengt opp rundt forbi på de ulike enhetene.

Forarbeidene til de lovpålagte varslingsbestemmelsene sier at arbeidsgiver plikter å sørge for at de skriftlige rutinene er lett tilgjengelige for alle som arbeider i virksomheten samtidig som at det ikke stilles 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 fram til rutinene.¹⁰ Allikevel er lovgiver¹¹ tydelig på at varslingsrutiner som ikke er kjent blant de ansatte har begrenset verdi når det kommer til praktisk handling og håndtering av varslingssaker.

Ansvar for implementering av varslingsrutinene på de ulike enhetene ble gitt til den enkelte leder. Inntrykket fra intervjuene er at det ble utført, men i varierende grad og liten grad av oppfølging. Med tanke på hvilken styrke som ble lagt i utarbeidelsen av rutinene, svarte ikke implementeringen helt opp. De tillitsvalgte pekte på at arbeidet med implementering ikke ble utført slik som arbeidsgruppen planla, og at innføringen ikke fikk den oppmerksomheten rutinene fortjente. Tillitsvalgte tror at varslingsrutinene på det tidspunktet de ble lansert og i tiden etter ikke var særlig kjent for de ansatte.

Spørreundersøkelsen viser at de aller fleste vet at Grue kommune har varslingsrutiner i dag, men at de gamle rutinene var svært lite kjent. Kun halvparten av de spurte vet hvordan de skal gå frem dersom de ønsker å sende et varsel og 1/3 svarer at de ikke vet hvor rutinene er tilgjengelig. Den tilbakemeldingen kan gi en indikasjon på hvor godt kjent rutinene egentlig er. Denne tilbakemeldingen kan tyde på at Grue kommune har en vei å gå ved å implementere varslingsrutinene, slik at de ansatte vet hvordan de skal gå frem dersom behov for å sende et varsel.

Lovgiver og andre faglige instanser¹² påpeker viktigheten med å skape forutberegnelighet for partene i en varslingssak. Interne varslingsrutiner er et tiltak for å gjøre nettopp det, og i så måte vurderer revisor at det til en viss grad bør fremgå noe mer konkret hvordan arbeidsgiver vil behandle og følge opp et varsel. Tilstrekkelig til at arbeidstaker kjenner til hvordan data vil bli behandlet i henhold til personvernloven. Revisor vurderer det som noe mangelfullt at den interne varslingsrutinen ikke fullt ut beskriver hvordan arbeidsgiver vil behandle og følge opp et varsel. I tillegg vurderer revisor det som uheldig at den interne rutinen til det eksterne varslingssekretariatet ikke var tilgjengelig for alle ansatte. Det betyr at man som ansatt ikke fullt ut hadde all tilgjengelig informasjon om hvordan levert varsel via og utenom tjenestevei ble behandlet.

Før et forhold strekker seg til å bli kritikkverdig kan det oppdages på et tidligere stadium. Det er flere elementer som utgjør systemet med å si ifra før man er der hvor det blir kritikkverdig. Blant annet kan avvikssystemet, medarbeiderundersøkelsen og møtepunkter mellom partene og den jevne informasjonsflyten i en organisasjon være arenaer der forhold som kan utvikle seg til å bli kritikkverdige blir synliggjort. Gjennom datainnsamlingen gjentas opplevelsen av at det ikke nytter å si ifra og at avvik ikke blir tatt på alvor. Inntrykket til revisjonen er at Grue kommune har forbedringspotensiale knyttet til systemet med å fange opp forhold som kan utarte seg til å bli kritikkverdige. Samtidig så vurderer revisjonen det som meget positivt at Grue kommune allerede har tatt konkrete grep knyttet til utvikling av blant annet varslingsrutinene.

¹⁰ Prop 72 L.

¹¹ Prop 72 L.

¹² Prop 72 L., Arbeidstilsynets temaside, KS veileder

9 Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at Grue kommune, i den undersøkte perioden, i stor grad hadde interne varslingsrutiner som var utarbeidet og iverksatt i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling. Den interne varslingsrutinen med tilhørende skjema fra den undersøkte perioden var i stor grad tilgjengelig for alle ansatte, men rutinen til det eksterne varslingssekretariatet var i liten grad tilgjengelig for alle ansatte. Revisjonen konkluderer derfor med at det kun til en viss grad kan se ut til at man som ansatt hadde all tilgjengelig informasjon om hvordan et levert varsel skulle bli behandlet og fulgt opp. Selv om hoveddelen av varslingsrutinene var tilgjengelig for alle ansatte, synes de imidlertid ikke å ha vært særlig godt kjent. De ansatte i Grue kommune er for tiden i stor grad kjent med at det finnes interne varslingsrutiner, men det synes å være en stor andel som ikke kjenner til hvordan de skal gå frem dersom man ønsker å varsle. Gjennom innhentet data uttrykkes det også en opplevelse av at det til en viss grad ikke nytter å si ifra og at avvik ikke blir håndtert som forventet. Dette er mekanismer som kan være med å påvirke kulturen.

Revisjonen vurderer at Grue kommune i stor grad har oppfylt arbeidsmiljølovens krav om arbeidsgivers aktivitets- og undersøkelsesplikt i saksbehandlingen av de to varslingssakene. Saksbehandlingen av varslingssak 1 bærer noe preg av at Grue kommune ikke tidligere har hatt lignende erfaring å lene seg på. Revisor merker seg at den totale tidslinjen på over et halvt år bærer preg av lite planmessighet og at tidslinjen er uforholdsmessig lang. Revisor antar at dette kan ha vært til ekstra byrde for de involverte partene. Blant annet ser det ut til at Grue kommune ikke fullt ut fulgte egne interne retningslinjer når det gjelder krav om tilbakemelding til varsler og de omvarslede. Saksbehandling av varslingssak 2 ble utført i løpet av to måneder samtidig som kommunen stod midt i koronaberedskap. I begge saker vurderer revisor det slik at Grue kommune har et forbedringspotensiale når det gjelder forutberegnelighet, oppfølging og informasjon til partene. Det samme gjelder ivaretagelsen av arbeidsgivers konfidensialitetsplikt overfor partene som ikke så ut til å være fullt ut overholdt da det i begge saker har vært mulig å identifisere de omvarslede. Kravet til kontradiksjon er i svært stor grad ivaretatt.

Revisor vurderer det som meget positivt at Grue kommune allerede sommeren 2020 påbegynte en revidering av varslingsrutinene og iverksatte omorganisering og intern verdiprosess med formål å styrke seg på blant annet kompetanse og ledelse.

10 Anbefalinger

Problemstilling 1

Revisor anbefaler at

- Grue kommune følger egne interne varslingsrutiner fullt ut i fremtidig saksbehandling av eventuelle varslingsaker
- Grue kommune følger arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling fullt ut i fremtidig saksbehandling av eventuelle varslingsaker
- Grue kommune bør etterstrebe forutberegnelighet overfor partene i fremtidig saksbehandling og oppfølging av eventuelle varslingsaker

Problemstilling 2

Revisor anbefaler at

- Grue kommune sørger for at arbeidsmiljølovens krav til varslingsrutiner følges fullt ut, herunder at Grue kommune bør sørge for at alle deler av den interne varslingsrutinen er tilgjengelig for alle ansatte
- Grue kommune bør etterstrebe at alle ansatte kjenner til hvordan de skal gå frem ved varsling

11 Kommunedirektørens uttalelse



Til
Revisjon Øst IKS

Dato: 08.03.2021
Deres ref.:
Arkiv:
Saksbeh. tlf.:
Saksbeh. epost:
ole.frode.mikkelsgard@grue.kommune.no
Vår ref.: 21/132-1 / OFM

Kommunedirektørens uttalelse

Uttalelse fra kommunedirektøren

Innledning

Kommunedirektøren har opplevd et godt samarbeid med Revisjon Øst IKS om gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen, og formener at kommunen fra sin side har gitt etterspurt informasjon på en åpen og samarbeidsorientert måte.

Kommunedirektøren vurderer at funnene i rapporten i stor grad samsvarer med de vurderinger som er gjort av kommuneorganisasjonen i de interne evalueringene som har vært. Det er dermed godt samsvar også mellom anbefalingene i rapporten og de skritt som allerede er iverksatt fra kommunens side når det gjelder behandling av varslingssaker.

Saksbehandlingen i varslingssakene

Det er viktig å starte med å erkjenne at en her på flere områder ikke har vært god nok, og at de beklagelser som er gitt ovenfor varslere og omvarslede står fast. Når det forekommer kritikkverdige forhold på arbeidsplassen skal disse bli tatt tak i og gjort noe med, og når noen varslere på kritikkverdige forhold skal de bli godt ivaretatt. Kommunedirektøren vil understreke at begge varslingene har blitt tatt med største alvor, og at en fra arbeidsgivers side er takknemlig for at det har blitt varslet i begge sakene som er gjenstand for denne revisjonen.

Årsakene til at saksbehandlingen ikke har vært så god som ønskelig er ikke bortforklaringer, men viktig å forstå slik at en er i stand til å forbedre seg for fremtiden. Det er i særdeleshet pekt på manglende erfaring med håndtering av slike saker, og kapasitetsutfordringer i oppfølgingen (som i begge saker sammenfalt med andre store utfordringer og oppgaver for de som var involvert i saksbehandlingen). Erfaringene fra den første varslingssaken på disse områdene, samt en habilitetsvurdering, bidro til at en valgte å hente inn eksternt bistand i den andre varslingssaken som er omtalt i revisjonen.



Grue kommune
Postboks 94, 2261 Kirkenær
Telefon: 62 94 20 00
E-post: post@grue.kommune.no

Tiltakene som er iverksatt

Utarbeidelsen av reviderte rutiner for varsling og intern saksbehandling i etterkant av disse to sakene har vært nødvendig og viktig. Den nye praksisen som nå er etablert vil bidra til at framdriften i saksbehandlingen blir raskere, og at både varslere og omvarslede blir bedre ivaretatt. Samtidig er det viktig å erkjenne at forsvarlige prosesser som ivaretar kravene til god saksbehandling og rettsvernet til de involverte nødvendigvis vil ta tid. Alt dette er helt avgjørende for at varslingsinstituttet skal ha nødvendig tillit, og brukes slik det er ønskelig.

I tillegg til dette må det settes større fokus på oppfølgingen i den ordinære organisasjonen etter at undersøkelsene er gjennomført og nødvendige tiltak er besluttet. Den nye organisasjonsstrukturen skal ha lagt til rette for å kunne lykkes med dette på en god måte, men det må følges særskilt opp framover.

Organisasjonskultur og forbedringsarbeid

Kommunedirektøren ønsker i tillegg til det ovenstående å trekke fram sidefunn knyttet til avvikshåndtering. I rapportens punkt 8.2.2 framkommer det at selv om avvikshåndteringen har blitt bedre, er det fortsatt forbedringspotensial her. Dette er et punkt som kommunedirektøren ønsker å følge opp særskilt i etterkant av denne rapporten. Det å ha en kultur for at det både sies ifra, og etterpå så tas tak, er helt grunnleggende både for å skape et godt arbeidsmiljø og gode tjenester. Det vil formodentlig også være viktig for å unngå kritikkverdige forhold (som i sin tur utløser varslinger).

Det er satt fokus både på organisasjonskultur og strukturer som er viktige for å legge til rette for en ønsket utvikling. Det vil som del av dette gjennomføres verdiprosess, lederutvikling og andre utviklingsprosjekter utover året. I tillegg skal det anskaffes ny digital plattform for kvalitetssystemet (som også vil gi et nytt og sannsynligvis enda mer brukervennlig avvikssystem), og det er igangsatt utprøving av et nytt system for konflikthåndtering. Overordnet plan for kvalitetssystem skal også revideres, og som del av dette blir det etablert flere nye lokale arbeidsmiljøutvalg knyttet til staber og enheter som skal rapportere på HMS (inkludert avvikshåndtering) til et hovedarbeidsmiljøutvalg.

Alle disse tiltakene vil virke i samme retning, og bidra til at en skaper en åpenhetskultur, hvor det er lav terskel for å si ifra og komme med forslag, gode rutiner for å håndtere forslag, konflikter, avvik og varslinger, og ikke minst handlekraftige ledere og medarbeidere som sammen skaper forbedring og utvikling.

Avslutning og konklusjon

Kommunedirektøren ønsker avslutningsvis å takke Revisjon Øst IKS for samarbeidet og rapporten, og også alle i kommunen som har bidratt til å gi informasjon til denne viktige forvaltningsrevisjonen.

Rapporten tas med i og styrker det helhetlige og systematiske forbedrings- og utviklingsarbeidet som er igangsatt, og som på sikt vil bidra til å styrke både arbeidsmiljø og tjenestekvalitet.

Med hilsen



Ole Frode Mikkelsgård
Kommunedirektør

12 Referanser

- Arbeidstilsynet – temaside om varsling: <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/>
- FAFO rapport (2016) – Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner
- Grue kommune - beslutningsnotat med innsparingsplan 25.mai 2020
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven) LOV-2005-06-17-62.
 - Endringslov 21.06.2019 nr. 24 Lov om endringer i arbeidsmiljøloven. Gjeldende varslingsbestemmelser fra 1.1.2020
 - Lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid). LOV-2017-06-16-42. Varslingsbestemmelser gjeldende fra 1.1.2017
 - Endringslov 01.12.2006 nr. 64 Lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling). Varslingsbestemmelser gjeldende fra 1.1.2007
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). LOV-2006-05-19-16
- Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). LOV-2018-06-15-38
- Kommunesektorens organisasjon – Veileder varsling og ytringsfrihet, https://www.ks.no/contentassets/67ad811d705f4b87aa7cc9df73e53037/veileder_varsling-og-ytringsfrihet_sept2017.pdf
- Kommunal Rapport 11.6.2018, uttalelse fra Jan Fridthjof Bernt - <http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2018/08/0008-Vedlegg-Saker-skal-avgj%C3%B8res-uten-ugrunnet-opphold.pdf>
- KS Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner (2017)
- Prop. 72 L (2016-2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid)
- Prop. 74L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)
- Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten – Det kongelige fornyings- og administrasjonsdepartement. 2007. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/varslingsrutiner.pdf>
- RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon
- Sivilombudsmannen- uttalelse regulering av ansattes ytringsfrihet. 25.9.2014 (2014/91) <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/regulering-av-ansattes-ytringsfrihet/>
- Sivilombudsmannen – uttalelse offentliggjøring varslingssak. 26.4.2013 (2011/2414) <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/uttalelse-offentliggjoring-i-varslingssak/>
- Veileder Standard for forvaltningsrevisjon

13 Vedlegg A: Dokumentgjennomgang

Dokumenter mottatt fra Grue kommune
Notat. Informasjon om varslings saker våren 2020.
Skjema for varsling utenom tjenestevei i Grue kommune Vedtatt i adm. utvalget 13.03.2018
Rutiner for varsling. Vedtatt i adm. utvalget 13.03.2018
Interne rutiner for varslingssekretariat for Grue kommunes varslingsordning (Campbell & Co)
Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Grue kommune
Arbeidsgiverstrategi for Grue kommune Opprinnelig vedtatt i 2010, rullert vedtatt i KS 12.12.2016
Organisasjonskart lederteamet fra 1.10.2020
Informasjon om varslingsrutinene fra intranettet 1.9.2020
Sak 051/20 til Kommunestyremøtet 15.06.2020 – oppfølging av varslingsrutiner og igangsetting av verdiprosess
<i>Sluttrapport.</i> Undersøkelse av varsling. Sladdet versjon. Varslings sak 1. Unntatt offentlighet
<i>Sluttrapport</i> undersøkelse varslings sak 2. Sladdet versjon. Unntatt offentlighet
Oversikt journalpost i forbindelse med varslings sak 1
Oversikt journalpost i forbindelse med varslings sak 2
E-postkorrespondanse i varslings sak 1 og 2
Oversikt medlemmer i Administrasjonsutvalget 2019-2023
Handlingsplan medarbeidersamtalen
Samtaleverktøy for medarbeidersamtalen
Arkivplan
Andre dokumenter
RIIK – rammeavtale om varslingsmottak 10.06.2020. https://www.riik.no/wp-content/uploads/2020/06/Varslingsmottak-Avtaleinformasjon.pdf
Gjennomgang møteprotokoller fra kontrollutvalgsmøter i 2019 og 2020

14 Vedlegg B: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier 2020

Prosjektet «Kommunens
varslingsrutiner» i Grue
kommune

Revisjonskriterier forvaltningsrevisjon «Kommunens varslingsrutiner» Grue kommune

Postboks 84, 2341 Løten
Telefon: 62 43 58 00
<https://www.revisjon-ost.no>
E-post: post@rev-ost.no
Org.nr: 974 644 576 MVA

Innholdsfortegnelse

1	Om utledningen av revisjonskriterier.....	42
2	Bakgrunn for bestillingen	42
3	Utledning av revisjonskriterier	42
3.1	Varsling og yringsfrihet	43
3.2	Om varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven.....	43
3.2.1	Varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven gjeldende fra 1.1.2007.....	44
3.2.2	Varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven gjeldende fra 1.7.2017.....	44
3.2.3	Varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven gjeldende fra 1.1.2020.....	45
3.3	Saksbehandlingen av en varslingssak.....	48
3.3.1	Prinsipper for saksbehandling	49
3.3.2	Saksbehandlingstid av varslingssaker.....	50
3.3.3	Roller i en varslingssak	51
3.4	Grue kommunes varslingsrutiner	52
3.5	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1	54
3.5.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1	54
3.6	Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2	54
3.6.1	Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2	55
4	Referanser	56

1 Om utledningen av revisjonskriterier

På bakgrunn av de bestilte problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Disse danner grunnlaget for hva innsamlede data skal vurderes opp mot.¹³

Kriteriene skal begrunnes i, og utledes fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig, formålstjenlig og/eller effektivt. Revisjonskriterier skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.¹⁴

2 Bakgrunn for bestillingen

I henhold til kommuneloven § 23-2 skal kontrollutvalget påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon i kommunen. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunenes vedtak og forutsetninger.

I henhold til kommunestyrevedtaket 042/20 fra 8.6.2020 vedtok kontrollutvalget i Grue kommune 8.9.2020 at det skulle gjennomføres et forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til kommunens varslingsrutiner dersom klagen om lovlighetskontroll ikke fikk medhold. Lovlighetskontrollen fra Fylkesmannen konkluderte med at kommunestyrevedtaket var lovlig. Dermed følger revisjonen opp bestillingen fra kontrollutvalgsmøtet 8.9.2020 og sak 46/20.

Revisjon Øst IKS har fått i oppdrag å gjennomføre prosjektet i henhold til utarbeidet prosjektplan og bestilling. Formålet med prosjektet er å belyse hvordan Grue kommune ivaretar arbeidsgiveransvaret knyttet til varslingsrutiner. Dette belyses ved å besvare følgende problemstillinger:

- 3) *Har Grue kommune etterlevd gjeldende lovkrav og egne varslingsrutiner i saksbehandlingen av de to varslingssakene kommunedirektøren orienterte om i kommunestyremøtet 8. juni 2020?*
- 4) *Hvordan har arbeidsmiljølovens bestemmelser om varslingsrutiner fungert i kommunen i 2018-2020 og i hvilken grad har disse rutinene blitt gjort kjent blant kommunes ansatte?*

3 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriterier er primært blitt utledet fra følgende rettskilder:

- Arbeidsmiljøloven
- Grue kommunes egne interne varslingsrutiner

Videre har revisor hentet argumenter og utledet revisjonskriterier fra følgende dokumenter:

- Arbeidstilsynets temaside om varslings
- Forvaltningsloven
- KS veileder varslings og ytringsfrihet
- Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
- Prop. 72 L (2016-2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (varslings og arbeidstid)

¹³ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 20

¹⁴ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon pkt. 14 og 15

- Prop. 74L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

3.1 Varsling og yringsfrihet

I Norge er yringsfriheten nedfelt i Grunnloven § 100, som innledes med at *Yringsfrihet bør finne sted*. Yringsfriheten gjelder for arbeidstakere, men må i konkrete tilfeller vurderes opp mot det ulovfestede prinsippet som skal ivareta arbeidsgivers interesser, lojalitetsplikten.¹⁵ Yringsfrihet og varsling er nært beslektet. Et godt yringsklima på arbeidsplassen dreier seg om muligheten til å si ifra og ytre seg kritisk uten å risikere gjengjeldelse.¹⁶ En kommune bør være en åpen organisasjon som kjennetegnes av god yringskultur med stor takhøyde for at de ansatte deltar i det offentlige ordskiftet.¹⁷ Varsling er en spesiell form for yring som handler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Som et supplement til arbeidsmiljølovens bestemmelser og som en poengtering av temaets viktighet har kommunesektorens organisasjon (KS) siden 2007 hatt en egen veileder om yringsfrihet og varsling gjeldende for kommunene og fylkeskommunene. Parallelt med regelendringene og det økende fokuset på yringsfrihet og håndtering av varslingssaker ble veilederen revidert og utvidet i 2017.¹⁸

Gode varslingsrutiner er viktig for å sikre gode yringsbetingelser og ledelsen har det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for gode yringsbetingelser på arbeidsplassen. Forskning viser at arbeidstakere i kommuner med varslingsrutiner vurderer yringsbetingelsene som bedre enn arbeidstakere som svarer at kommunen mangler slike rutiner.¹⁹ Veilederen påpeker videre at det er viktig at rutinene er gjort kjent av alle ansatte.

Yringsklima er nær koblet til begrepet arbeidsmiljø. Arbeidsmiljøloven § 4-1 beskriver arbeidsgivers ansvar for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidstaker skal etter § 2-3 medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid samt medvirke til gjennomføring av iverksatte tiltak for å skape et «godt og sikkert arbeidsmiljø». Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i virksomheten. Arbeidsgiver skal aktivt bidra til at yringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid.²⁰

Arbeidstilsynet har utarbeidet en veiledende temaside om varsling.²¹ Arbeidstilsynet konstaterer at et varsel er en yring. Om yringen er et varsel etter arbeidsmiljøloven, kommer an på hvem som sier ifra og om det de sier ifra om, er kritikkverdig.

3.2 Om varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven

Arbeidstakers rett til å varsle er lovfestet i arbeidsmiljølovens kapittel 2A. Arbeidsmiljølovens regler om varsling ble innført i 2007 og de har som formål å beskytte arbeidstakere som sier ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten. Reglene tydeliggjør samtidig at varsling både er lovlig og ønsket.²² Varslingsreglene har vært gjenstand for endring og utvikling, og ble revidert i 2017 og 2019.

¹⁵ Sivilombudsmannen – uttalelse regulering av ansattes yringsfrihet

¹⁶ Arbeidstilsynet om varsling

¹⁷ Kommunesektorens organisasjon – Veileder varsling og yringsfrihet

¹⁸ KS Yringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner

¹⁹ FAFO rapport (2016) – Yringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner

²⁰ Arbeidstilsynet – temaside om varsling

²¹ Arbeidstilsynet – temaside om varsling

²² Prop. 72 L (2016-2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid)

Endringene har blant annet gått i retning av å ytterligere styrke vernet til varslere i norsk arbeidsliv, muligheten til å varsle om kritikkverdige forhold uten fare for gjengjeldelse, en tydeliggjøring av arbeidsgivers plikter og poengtering av hvor viktig yringsklimaet er for arbeidsmiljøet i en virksomhet.²³

3.2.1 Varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven gjeldende fra 1.1.2007

Arbeidsmiljøloven som trådte i kraft 1.1.2007 innebar en lovfesting av retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, krav til forsvarlig varsling, forbud mot gjengjeldelse samt en plikt for arbeidsgiver til å legge forholdene til rette for varsling.

Daværende **§ 3-6 omhandler arbeidsgivers plikt til å legge forholdene til rette for varsling**. Det heter 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. Bevisbyrden ligger hos arbeidsgiver og med det stadfestes en undersøkelsesplikt.

Dermed har arbeidsgiver allerede fra 2007 en plikt til å legge forholdene til rette for varsling dersom forholdene i virksomheten tilsier det. Arbeidsmiljøloven pålegger alle arbeidsgivere å *vurdere* behovet for varslingsrutiner eller andre egnede tiltak i egen virksomhet. Bestemmelsen § 3-6 pålegger arbeidsgiver å arbeide for et godt yringsklima i virksomheten.

Arbeidstilsynet og KMD²⁴ anbefalte at varslingsrutinene skulle beskrive på en god måte hvordan de ansatte skal gå frem. Eksempelvis at utgangspunktet er å varsle i linjen, men at andre kanaler som verneombud, arbeidsmiljøutvalg og tillitsvalgts apparatet kan benyttes. Det fremkommer tydelig at arbeidsgiver ikke kan pålegge arbeidstakere å varsle på en bestemt måte, og at en rutine bør beskrive og legge til rette for intern, ekstern og anonym varsling. Saksbehandlingsreglene for varsling bør fremkomme.

3.2.2 Varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven gjeldende fra 1.7.2017

I 2013/2014 gjennomførte arbeids- og sosialdepartementet en evaluering av varslingsreglene som igjen ble fulgt opp i Prop. 72 L (2016-2017) hvor det ble fremmet forslag om å samle varslingsreglene i eget kapittel samt å utvide virkeområdet for varslingsreglene. Fra og med 1.7.2017 var varslingsreglene nedfelt i kapittel 2A og bestod av følgende fire bestemmelser:

- § 2 A-1. Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten
- § 2 A-2. Vern mot gjengjeldelse ved varsling
- § 2 A-3. Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling
- § 2 A-4. Taushetsplikt ved varsling til offentlig myndighet

Arbeidstaker hadde rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skulle være forsvarlig, men man hadde uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt, virksomhetens rutiner for varsling eller varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Arbeidsgiver hadde bevisbyrden for å vurdere om det ble varslet på en uforsvarlig måte.²⁵

²³ Prop. 74L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

²⁴ Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten – Det kongelige fornyings- og administrasjonsdepartement. 2007. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/varslingsrutiner.pdf>

²⁵ Ibid

Arbeidsgiver var etter § 2 A-3 pliktig å utarbeide rutiner for intern varsling, dersom forholdene i virksomheten tilsier det og dersom man sysselsatt minst fem arbeidstakere. Videre sier bestemmelsen at:

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

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

(5) *Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde:*

a) *oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold,*

b) *fremgangsmåte for varsling,*

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

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

Formkravene til rutinene jamfør § 2 A-3 tredje, fjerde, femte og sjette ledd er i store trekk de samme som i gjeldende lov. Unntaket er at i gjeldende lov er «arbeidsgivers saksbehandling» ytterligere presisert og eksplisitt tatt inn i bestemmelsen.

I 2017 er det første gang formkravene om skriftlighet og tilgjengelighet av varslingsrutinene kom på plass. Formålet med å lovfeste visse minimumskrav til varslingsrutinenes innhold var blant annet å øke forutsigbarheten for varslerne og sikre forutsigbarhet i oppfølgingen av et varsel av hensyn til alle parter. I høringen til lovforslaget ønsket LO og YS at det burde stilles krav om at beskrivelsen av håndteringen og oppfølgingen må inneholde konkrete og korte frister for tilbakemelding til varsleren. Departementet er enig i at krav til saksbehandlingstid ofte vil være viktige elementer i en rutine som skal sikre forsvarlig saksbehandling av et varsel, men at det ikke er naturlig å lovregulere det. Den enkelte virksomhet må selv gjøre en konkret vurdering.

Videre viser forarbeidene²⁶ til at det var viktig å få inn punktet om at rutinene skulle være lett tilgjengelig. Rutiner som ikke er kjent blant de ansatte har begrenset verdi når det kommer til praktisk handling og håndtering av varslersaker.²⁷ Arbeidsgiver plikter å sørge for at de skriftlige rutinene er lett tilgjengelige for dem som arbeider i virksomheten, men det stilles 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 fram til rutinene. Dette kan for eksempel gjøres ved at rutinene inntas i personalreglementet og/eller legges ut på virksomhetens nettsider eller ved oppslag på egnet sted i virksomheten.²⁸

3.2.3 Varslingsbestemmelsene etter arbeidsmiljøloven gjeldende fra 1.1.2020

Fra og med 1. januar 2020 inneholder kapittel 2A syv bestemmelser. Disse omhandler blant annet arbeidsgivers plikt til å utarbeide interne varslingsrutiner og arbeidsgivers aktivitetsplikt for å sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt. Nærmere om de syv bestemmelsene og forholdet til tidligere arbeidsmiljølov:

§ 2 A-1: *Retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten*

Denne første paragrafen regulerer hvem som har rett til å varsle og hva det kan/skal varsles om. Nytt fra 2020 er at personkretsen som omfattes av lovens varslingsregler er utvidet. Det følger av § 1-6

²⁶ Prop. 72 L.

²⁷ ibid

²⁸ ibid

som angir bestemte personer som skal anses som arbeidstakere når de utfører arbeid i virksomhet som går inn under loven. Eksempelvis elever og pasienter.

Paragrafens andre ledd gir en noe mer utfyllende definisjon av kritikkverdige forhold. 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 personopplysningssikkerheten

I tredje ledd tydeliggjøres det at med mindre forholdet omfattes av bokstavene nevnt over, så er ikke ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold å regne som varsling etter arbeidsmiljølovens kapittel 2A. Eksempelvis gjelder det personalkonflikter eller uenigheter mellom leder og medarbeider.

Det kan i praksis være vanskelig å trekke grensen mellom kritiske ytringer og kritikkverdige forhold. Derfor er det viktig at man på arbeidsplassen snakker om hva som er varsling, avvikrapportering eller bekymringsmeldinger.²⁹

§ 2 A-2 Fremgangsmåte ved varsling

Denne bestemmelsen angir fremgangsmåten ved varsling, og begrepet «forsvarlig fremgangsmåte» har fra 2020 blitt erstattet med tre sett av kriterier som er ment å klargjøre innholdet i kravet til forsvarlighet.

Første ledd angir at arbeidstaker alltid kan varsle internt til arbeidsgiver eller arbeidsgivers representant, i samsvar med varslingsrutinene i virksomheten og varslingsplikten, eller via verneombud, tillitsvalgt eller advokat.

Andre ledd angir at arbeidstaker alltid kan varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet.

Tredje ledd angir at arbeidstaker kan varsle eksternt til media eller offentligheten for øvrig dersom arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet, varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og intern varsling enten er forsøkt først eller varsler har grunn til å tro at internt varsling ikke vil være hensiktsmessig.

Avslutningsvis, fremgår det av fjerde ledd at arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med de ovennevnte reglene. Det fremgår av forarbeidene at det skal mye til for at arbeidstakers fremgangsmåte ikke skal regnes som forsvarlig. Vurderingstemaet er i hovedsak om arbeidstaker har forsvarlig grunnlag for kritikken og om arbeidstaker har tatt tilstrekkelig hensyn til arbeidsgivers og virksomhetens saklige interesser med hensyn til måten det varsles på.³⁰

Ordlyden i gjeldende § 2 A-2 er ment å gi bedre forutberegnelighet til den/de som vurderer å benytte seg av varslingsretten ved at forsvarlig fremgangsmåte forklares tydeligere med tre nivåer. I Prop. 74

²⁹ KS Veileder – Ytringsfrihet og varsling

³⁰ Prop. 74 L – Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

L om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) fremgår det at selv om begrepet «forsvarlig fremgangsmåte» nå er tatt ut og erstattet med tre sett av kriterier med formål om å klargjøre innholdet, er det materielt sett en videreføring av gjeldende rett.

§ 2 A-3. Arbeidsgivers aktivitetsplikt ved varsling

Arbeidsmiljølovens § 2 A-3 regulerer arbeidsgivers aktivitetsplikt. I bestemmelsens første ledd fremgår det at arbeidsgiver skal sørge for varsel om kritikkverdige forhold innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt. Videre, i bestemmelsens andre ledd, heter det at arbeidsgiver skal særlig 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. Dette viser at arbeidsgiver også har en *omsorgsplikt* ovenfor varsler. I følge forarbeidene innebærer dette blant annet at varslerens identitet ikke skal røpes i større grad enn nødvendig.³¹

Denne bestemmelsen om arbeidsgivers aktivitetsplikt er ny fra 1. januar 2020. Forarbeidene mente det var nødvendig å sikre muligheter for hurtig inngripen i de kritikkverdige forholdene og eventuell rask avkretelse av varselets innhold. Det at arbeidsgiver agerer raskt vil være viktig for å kunne behandle og avklare saken på lavest mulig nivå og hindre unødvendig eskalering. Hva som er «tilstrekkelig» vil i stor grad være opp til arbeidsgiver. Hva som defineres som «rimelig tid» vil avhenge av innholdet og alvorlighetsgraden i varselet. Det stilles ingen kvalitative eller kvantitative krav til arbeidsgivers undersøkelsesplikt.³²

§ 2 A-4. Forbud mot gjengjeldelse

Bestemmelsen er tydelig på at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2 A-1 og 2 A-2 er forbudt. Med gjengjeldelse menes enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som er en følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet. Det vises til eksempler som blant annet trusler, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering, advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering, suspensjon eller oppsigelse. Det er arbeidsgiver som bærer bevisbyrden på å sannsynliggjøre at gjengjeldelse ikke har funnet sted.

Forbud mot gjengjeldelse definert i lovteksten har som hensikt å gjøre begrepet mer tilgjengelig samt å styrke varslervernet. Tidligere het det «vern mot gjengjeldelse».

Arbeidstilsynet er tydelige på at dersom varsler står i fare for å bli utsatt for gjengjeldelse eller kommer i en sårbar situasjon, skal arbeidsgiver risikovurdere situasjonen. Arbeidsgiver skal sørge for tiltak som forebygger gjengjeldelse.

§ 2 A-5. Oppreisning og erstatning ved brudd på forbudet mot gjengjeldelse

Ved brudd på gjengjeldelsesforbudet er skyldkravet et objektivt arbeidsgiveransvar. Arbeidstaker kan kreve oppreisning og erstatning uten hensyn til arbeidsgivers skyld fordi det som regel er vanskelig å påvise skyld i saker om gjengjeldelse.

§ 2 A-6. Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling

Plikten til å utarbeide rutiner for intern varsling har vært en del av arbeidsmiljøloven siden 2017, men oppfordringen til å ha rutiner kom allerede i 2007. I gjeldende bestemmelse heter det at virksomheter med minst fem ansatte plikter å ha rutiner for intern varsling.

³¹ Prop. 74 L – Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

³² Ibid

I andre ledd står det at rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeid, jf. § 3-1, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Det fremgår uttrykkelig av tredje ledd at rutinene ikke skal begrense arbeidstakers rett til å varsle.

I fjerde og femte ledd fremkommer det at rutinene skal være skriftlige og de skal som et minimum (a) inneholde en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, (b) si noe om fremgangsmåten for varsling og (c) fremgangsmåten for arbeidsgivers *saksbehandling* ved mottak, behandling og oppfølging av varsling. Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

Forarbeidene³³ er tydelig på at rutinene bør inneholde konkrete krav om saksbehandlingsfrister, frister for iverksettelse av eventuelle tiltak, herunder om tilbakemelding til varsleren.

§ 2 A-7. Taushetsplikt ved eksternt varslings til offentlig myndighet

Denne bestemmelsen regulerer taushetsplikten til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter som mottar et eksternt varsel hvor loven er tydelig på å beskytte arbeidstakers identitet.

3.3 Saksbehandlingen av en varslings sak

Det sentrale når arbeidsgiver mottar en varsling, er å avklare om det foreligger et kritikkverdig forhold som bør stoppes.³⁴ Utgangspunktet bør være at det varsles om reelle forhold og at virksomheten ønsker å få slutt på de kritikkverdige forholdene.

Arbeidsgivers aktivitetsplikt, jf. arbeidsmiljøloven, pålegger arbeidsgiver å følge opp selve varselet, varsleren(e) og den eller de det varsles om. Dette er to parallelle prosesser som må håndteres samtidig. Arbeidsmiljøloven pålegger arbeidsgiver å undersøke sakens faktum og konkludere i saken. Konklusjonen må ta stilling til om arbeidssituasjonen objektivt sett er fullt forsvarlig i tråd med arbeidsmiljøloven. For at prosessen skal kunne etterprøves må både vurderingen og konklusjonen være skriftlig og begrunnet.³⁵

Arbeidstilsynet angir hva arbeidsgiver bør vurdere eller ta hensyn til i en varslings sak, og anbefaler følgende steg for saksbehandling:

1. Registrer varselet: Registrer og avklar hvilket ledernivå som bør håndtere det
2. Bekreft at varselet er mottatt: Å gi den som varsler tilbakemelding og informasjon på at varselet er mottatt og hva den kan forvente av saksgang er viktig for at vedkommende skal kjenne seg ivaretatt. Selv om varsler ikke har krav på tilbakemelding eller informasjon om hvordan varselet blir håndtert kan uvisshet bli en tilleggsbelastning
3. Undersøk og vurder varselet: Hør alle parter og opplys saken tilstrekkelig. Finn ut om påstanden er riktig
4. Ta en beslutning om videre prosess: Har det funnet sted et kritikkverdig forhold i virksomheten?
5. Lukk saken og informer dem som er berørt
6. Evaluer og lær
7. Gjennom hele prosessen: Ivareta den som varsler og den det varsles om – kartlegg og vurder risiko

³³ Prop. 74 L.

³⁴ KS Veileder – Ytringsfrihet og varsling

³⁵ Arbeidstilsynet – temaside om varsling

En undersøkelses hovedmål skal være å få frem de faktiske forhold og etablere det objektive fakta i saken. Arbeidsgiver plikter å foreta en nøytral gjennomgang av saken for å finne ut av hva som faktisk har skjedd. Faktiske forhold er de konkrete objektive forhold, hendelser og handlinger som er relevante for varselet. Fakta er forhold som er dokumentert og ikke hvordan noen følte om det som skjedde. Det kan være relevant å få vite hvordan disse handlingene har blitt oppfattet av de som er involvert.

Dokumentasjon av prosessen er viktig for at man skal kunne etterprøve saken. En undersøkelse som settes i gang etter et varsel må dokumenteres og være kontrollerbar. Kravet om notoritet skal sikre at innholdet i undersøkelsen og konklusjonsgrunnlaget skal kunne etterprøves. Arbeidsgiver kan i sin konklusjon ikke legge til grunn fakta som ikke er dokumentert som en del av den prosessen og den undersøkelsen som er gjennomført.

3.3.1 Prinsipper for saksbehandling

Arbeidstilsynet angir habilitet, konfidensialitet og kontradiksjon som de tre grunnleggende prinsippene for hvordan arbeidsgiver bør håndtere varslings.³⁶

Habil saksbehandling

Når arbeidsgiver skal beslutte hvordan prosessen skal håndteres, er det viktig å være bevisst på at den eller de som skal undersøke saken skal være habile.³⁷ Kjernen i habilitetsvurderingen er om andre, sett utenfra, kan ha full tillit til at den som behandler saken ikke har noen egeninteresser i saken, er upartisk eller på annen måte vil kunne påvirkes til å ikke opptre nøytral. Forvaltningsloven kapittel 2, § 6 -10, regulerer spørsmålene om habilitet. Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder generell habilitet med konkrete habilitetskrav fra § 6 og spesiell habilitet som gjør at en er inhabil når en har slik tilknytning til saken eller dens parter at det er egnet til å svekke tilliten til ens upartiskhet. I så fall skal vedkommende ikke ha befatning med saken.

Dersom det er tvil om habiliteten, bør vedkommende ikke delta i undersøkelsen eller håndteringen av varslingsaken. En habil og upartisk prosess påvirker hvordan virksomheten og involverte parter opplever og mottar utfallet av prosessen.³⁸

Konfidensialitet

Arbeidstilsynet er tydelige på at varslings alltid skal håndteres konfidensielt. Med det menes at kun de aktørene som er involvert og trenger informasjon om sakens faktiske opplysninger skal få det. Det samme gjelder identiteten til den som varsler ikke skal være kjent for flere enn nødvendig. Varslingsutvalget og departementet har uttalt³⁹ at varslersens identitet skal behandles konfidensielt og «ikke røpes i større grad enn nødvendig».

Personinformasjon skal vernes så langt som det er mulig, og innenfor rammene av retten til innsyn, jf. Offentlighetsloven kapittel 3. Den som varsler bør likevel gi opplysninger som er nødvendige og tilstrekkelige til at arbeidsgiver kan iverksette videre undersøkelser.

³⁶ Arbeidstilsynets temasiden om varslings

³⁷ Ibid

³⁸ Ibid

³⁹ Prop. 74 L

Kontradiksjon, innsyn og personvern

I saksbehandlingen av en varslingssak er det viktig at arbeidsgiver ivaretar kravet til kontradiksjon og rettigheter til innsyn parallelt som konfidensialitet og taushetsplikt ivaretas. Allikevel kan det være at retten til innsyn og kontradiksjon noen ganger stå i motsetning til konfidensialitetsplikten.⁴⁰

Regler om personopplysningsvern ivaretar interesser og rettigheter både for den som varsler og den omvarslede. I henhold til personvernforordningen artikkel 13 og 14 har både varsler og omvarslede rett på informasjon. Varsleren har krav på informasjon om behandlingen av personopplysninger om han/henne. Arbeidsgiver har et særlig ansvar for å verne varsleren og det er særlig viktig at varslerens identitet blir holdt konfidensiell gjennom hele prosessen.⁴¹

Den det varsles om, har rett til innsyn i personopplysningene som behandles om han/henne, og til å få informasjon om hva hun/han beskyldes for og gis mulighet til å gi sin versjon av saken. Retten til innsyn gjelder så snart som mulig etter at varselet er mottatt, og senest innen en måned.⁴² Den/de det varsles om må få innsyn i sakens dokumenter og eventuelle bevis for å kunne gi sin versjon og/eller imøtegå påstanden. Informasjon og innsyn er avgjørende for at kontradiksjonsprinsippet ivaretas. Arbeidstilsynet skriver at hovedregelen er at den/de ikke har krav på å se selve varselet eller få vite navnet på den/de som har varslet. Den/de omvarslede har rett til å få vite innholdet/saksopplysningene. Allikevel har den omvarslede jamfør personopplysningsloven artikkel 14 og 15 rett til informasjon om fra hvor personopplysningene stammer fra.

Personopplysningsloven jf. § 16 bokstav b) og f) kan i konkrete tilfeller gi grunnlag for å unnta varslers identitet. Unntak skal vurderes fra sak til sak. Etter hovedregelen i offentleglova § 3 kan både den det varsles om og allmennheten ha innsynsrett i varselet og varslers identitet. Unntak for innsyn gjelder taushetsbelagte opplysninger. Det kan også være adgang til å unnta varslers identitet etter andre bestemmelser i offentleglova.

Når det gjelder taushetsplikt og meroffentlighet, har Sivilombudsmannen uttalt følgende i en sak knyttet til offentliggjøring i varslingssak: «*Så lenge taushetsplikten overholdes har kommunen betydelig skjønnsfrihet med hensyn til hvilken korrespondanse som bør offentliggjøres. Der det finnes hjemmel for unntak må prinsippet om meroffentlighet vurderes. Det kan muligens reises spørsmål ved om det i varslingssaker bør legges mer vekt på fortrolighet for varslerne enn allmennhetens interesse i å bli kjent med forholdene, enn det som ville være naturlig i andre saker.*»⁴³ I den konkrete saken fra uttalelsen fikk Sivilombudsmannen opplyst at den aktuelle saken var den første varslingssaken kommunen fikk erfaring med og det kunne derfor ikke vises til noen praksis i kommunen for hvordan man håndterte slike saker, herunder spørsmålet om offentlighet og informasjon.

3.3.2 Saksbehandlingstid av varslingssaker

Arbeidsmiljølovens regler om varsling fikk inn bestemmelsen om arbeidsgivers aktivitetsplikt fra 1. januar 2020. Det heter at arbeidsgiver skal sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt. Forarbeidene mente det var nødvendig å sikre muligheter for hurtig inngripen i de kritikkverdige forholdene og eventuell rask avkreftelse av varselets innhold. Det at arbeidsgiver agerer raskt vil være viktig for å kunne behandle og avklare saken på lavest mulig nivå og hindre unødvendig eskalering. Hva som er «tilstrekkelig» vil i stor grad være opp til arbeidsgiver. Hva som

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Personopplysningsloven - artikkel 29 gruppen

⁴² Lov om behandling av personopplysninger – artikkel 14

⁴³ Sivilombudsmannen – uttalelse offentliggjøring varslingssak

defineres som «rimelig tid» vil avhenge av innholdet og alvorlighetsgraden i varselet. Det stilles ingen kvalitative eller kvantitative krav til arbeidsgivers undersøkelsesplikt.⁴⁴

Når det gjelder omfanget av en undersøkelse så understreker forarbeidene at det ikke er meningen at arbeidsgiver skal være pliktig til å gjøre grundigere undersøkelse enn hva varselet saklig sett gir grunnlag for. Dersom arbeidsgiver uten videre kan fastslå at varselet ikke krever videre oppfølging, vil en slik vurdering i seg selv kunne tilfredsstillende bestemmelsens krav.⁴⁵ Selv om aktivitetsplikten ikke var lovfestet i de gamle varslingsbestemmelsene var arbeidsgiver underlagt en undersøkelsesplikt.

Allikevel fremgår det av forarbeidene⁴⁶ at varslingsrutiner fra 1.1.2020 bør inneholde konkrete krav om saksbehandlingsfrister, frister for iverksettelse av eventuelle tiltak, herunder om tilbakemelding til varsleren. Varslingsrutinene skal sikre forutberegnelighet og ivareta rettssikkerheten til alle berørte parter i en varslingssak. Det er videre viktig at rutinene sikrer en habil og forsvarlig saksbehandling som inngir tillit. Generelt sett er det viktig at rutinene gir god informasjon og veiledning til alle berørte parter.

At varsleren får en aktiv respons vil blant annet kunne bidra til å avklare situasjonen og motvirke eskalering. Arbeidstilsynet er også tydelig på at å gi den som varsler tilbakemelding og informasjon på at varselet er mottatt og hva den kan forvente av saksgang er viktig for at vedkommende skal kjenne seg ivaretatt. Selv om varsler ikke har krav på tilbakemelding eller informasjon om hvordan varselet blir håndtert kan uvisshet bli en tilleggsbelastning.

I forvaltningsloven § 11 a heter det at ved saksbehandling av enkeltvedtak skal «*Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold*». Det heter videre at det snarest mulig skal gis et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Jusprofessor innenfor forvaltningsrett, Jan Fridthjof Bernt, har tidligere uttalt at hva som er forsvarlig saksbehandlingstid på en varslingssak er det ikke mulig å gi et sikkert juridisk svar på.⁴⁷ Bernt sier videre at det må til en konkret vurdering i hver enkelt sak. At en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold må blant annet ses opp imot behovet for informasjonsinnhenting og kvalitetskontroll og det faktum at en varslingssak oppleves som belastende for alle involverte parter.

3.3.3 Roller i en varslingssak

I en varslingssak er det flere ulike roller, rettigheter og ansvar. **Arbeidsgiver** er den som har ansvar for å blant annet legge til rette for et godt ytringsklima, utarbeide rutiner for varsling og sørge for at alle til enhver tid har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidsgiver har videre ansvaret for å følge opp og undersøke varselet, sørge for at konfidensialitet av varsler identitet, at den som varsler ikke blir

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Prop. 74 L.

⁴⁷ Kommunal Rapport 11.6.2018

utsatt for gjengjeldelse og sørge for at det kritikkverdige forholdet opphører.⁴⁸ Den som varsler og den varslet gjelder har alltid rett til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø under håndteringen av varslet.⁴⁹

Tillitsvalgte skal i kraft av sin rolle hjelpe arbeidstakere som varsler eller blir varslet på. Tillitsvalgte kan være en støtte, samtalepartner, videreformidler eller bindeledd mellom varsler/omvarslet og arbeidsgiver. Tillitsvalgte skal ikke saksbehandle varslet.⁵⁰ Tillitsvalgte skal ha en fri og uavhengig stilling for å kunne ivareta arbeidstakerne.⁵¹

Etter arbeidsmiljølovens kapittel 6 er **verneombud** en lovpålagt ordning for en virksomhet som Grue kommune. Verneombudet skal ivareta arbeidstakers interesse i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet har varslingsplikt ved kjennskap til kritikkverdige forhold⁵². Verneombudet kan fungere som et bindeledd mellom varsler og arbeidsgiver, men trenger ikke å stille seg bak varslet. Veilederen til arbeidstilsynet er tydelig på at verneombudet ikke er part i saken og skal ikke saksbehandle varslet. Siden verneombudet representerer alle ansatte innenfor sitt verneområde bør ikke verneombudet delta i møter for å støtte én side i saken.⁵³

Grue kommune er pliktige å ha et **arbeidsmiljøutvalg** (AMU) jamfør arbeidsmiljølovens kapittel 7. AMU skal virke for gjennomføringen av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten og følge nøye med på hva som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd.⁵⁴ AMU har vanligvis ikke en rolle i konkrete varslingssaker, men kan delta i arbeidet med varslingsrutiner. Arbeidstilsynet sier at AMU bør være orientert om antall varslingssaker, hvilke kritikkverdige forhold disse sakene gjelder og hvordan sakene blir håndtert og løst.

3.4 Grue kommunes varslingsrutiner

Grue kommune har følgende rutiner og skjema:

- Rutiner for varsling (13. mars 2018)
- Interne rutiner for varslingssekretariatet for Grue kommunes varslingsordning
- Skjema for varsling utenom tjenestevei i Grue kommune

Rutiner for varsling (13. mars 2018)

Kommunens interne varslingsrutine består av 10 punkter og starter innledningsvis med å si at kommunens verdier skal ligge til grunn i alt en gjør. Punkt 1 sier noe om hvem som kan varsle, gir en oppfordring til å varsle samt sier noe om formålet med rutinen. Punkt 2 definerer og avgrenser varsling opp mot klaging og avvik, samt gir eksempler på kritikkverdige forhold. Punkt 3 stadfester at varslingsordningen er en del av ledelsens ansvar. Punkt 4 redegjør for begrepet ytringsfrihet vs. ansattes lojalitetsplikt. Punkt 5 sier noe om vern mot gjengjeldelse ved varsling.

Punkt 6 redegjør for fremgangsmåten ved varsling og beskriver varsling i og utenom tjenestevei. Egen rutinebeskrivelse ved varsling utenom tjenestevei ligger ved. Beskrivelsen sier noe om at varslingen

⁴⁸ Arbeidstilsynet – om varsling

⁴⁹ Arbeidsmiljøloven § 4-1 (1)

⁵⁰ Arbeidstilsynet – om varsling

⁵¹ KS veileder Ytringsfrihet og varsling

⁵² Arbeidsmiljøloven & 6-2 (3)

⁵³ Arbeidstilsynet – om varsling

⁵⁴ Arbeidsmiljøloven § 7-2 (1)

skal skje skriftlig og fortrinnsvis åpent. Kommunen sikrer varslerens identitet. Det står at: «Varslingsmottaker har plikt til å orientere den eller de som omfattes av varslet snarest mulig og om de kritikkverdige forhold som fremkommer i varslet. Videre har varslingsmottaker en plikt til å orientere varsleren om den videre behandlingen av varslet innen 14. dager.»

Hvem som er kommunens varslingssekretariat og hvordan varsle til sekretariatet fremkommer av punkt 7. I punkt 8 og 9 står det hvordan en varsling på rådmannen eller ordfører og andre folkevalgte vil bli håndtert. Punkt 10 er referanser.

Interne rutiner for varslingssekretariatet Campbell & Co

De interne rutinene for varslingssekretariatet er utarbeidet av advokatfirmaet Campbell & Co som fra mars 2018 og frem til midten av 2020 leverte den tjenesten til Grue kommune. Rutinen består av 6 punkter som sier noe om rutinens formål, mulige varslingsveier, saksbehandling etter mottatt varsel, vurdering av varselets innhold, foreløpig svar til varsler og tilbakemelding til Grue kommune.

I følge rutinen er det den advokat som er «ansvarlig saksbehandler» som vurderer hvorvidt det foreligger en forsvarlig varsling. Vurderingen skal foretas opp mot arbeidsmiljølovens regler og Grue kommunes egen varslingsordning. Rutinens punkt 5 sier at varsler skal gis et foreløpig skriftlig svar per post, senest innen 14. dager. Svaret skal inneholde en foreløpig konklusjon med hensyn til at det foreligger «forsvarlig varsling», i tilfelle med informasjon om at varselet oversendes kommunen for videre behandling. Videre skal varsler foreholdes muligheten av anonymitet hvis det er ønskelig.

Varselet, Varslingssekretariatets vurdering og kopi av tilbakemeldingen til varsler oversendes Grue kommune ved rådmannen, samtidig. Varsler som gjelder rådmannen stiles til ordfører. Grue kommune vil deretter selv saksbehandle varselet, og etter endt behandling gi en tilbakemelding til varsler om behandlingen av varselet.

Skjema for varsling utenom tjenestevei i Grue kommune

Skjemaet for varsling utenom tjenestevei ble vedtatt i administrasjonsutvalget 13. mars 2018. Innledningsvis har skjemaet to spørsmål om varsler har benyttet tjenestevei og/eller meldt avvik som ikke er besvart. Deretter kommer det en klassifisering der varsler kan krysse av for punkter i en liste knyttet til hva slags type forhold man varsler om. Dernest er det listet opp 5 punkter der det blant annet oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold, hva som er forsvarlig varsling, anonym og underskrevet varsel. I siste punkt står det at varsler vil få tilbakemelding innen 14 dager om hva som skjer med saken vedkommende har varslet om.

3.5 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

Problemstilling 1:

Har Grue kommune etterlevd gjeldende lovkrav og egne varslingsrutiner i saksbehandlingen av de to varslingssakene kommunedirektøren orienterte om i kommunestyremøtet 8. juni 2020?

3.5.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 1

3. Grue kommune skal ha saksbehandlet de to varslingssakene i henhold til egne varslingsrutiner

Herunder

- Den eller de som omfattes av varslet fikk snarest mulig informasjon om de kritikkverdige forhold som fremkommer i varslet
- Varlerne mottok informasjon om den videre behandlingen av varslet innen 14. dager fra levert varsel

4. Grue kommune skal ha saksbehandlet de to varslingssakene i henhold til bestemmelsene i arbeidsmiljølovens kapittel § 2 A om varsling.

Herunder

- Grue kommune skal oppfylle arbeidsgivers aktivitets- og undersøkelsesplikt
- Grue kommune skal påse at varlerne og omvarslede til enhver tid har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø
- Grue kommune ivaretok prinsippene om habil saksbehandling, konfidensialitet og kontradiksjon under saksbehandlingen

3.6 Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

Problemstilling 2:

Hvordan har arbeidsmiljølovens bestemmelser om varslingsrutiner fungert i kommunen i 2018-2020 og i hvilken grad har disse rutinene blitt gjort kjent blant kommunens ansatte?

Grue kommune vedtok varslingsrutiner i mars 2018 og revisjonen mottok bestilling av denne forvaltningsrevisjonen første gang sommeren 2020. Derfor avgrenses tidsrommet for denne revisjonen til mars 2018-sommer 2020. Høsten 2020 lansert kommunen reviderte varslingsrutiner. Disse vil vi ikke vurdere.

Arbeidsmiljølovens regler om varslingsrutiner ble endret 1.1.2017 og 1.1.2020. Innhentet data fra Grue vil bli vurdert etter både gammelt og nytt regelverk for å se om det får betydning for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Problemstilling 2 er todelt, og peker både på hvordan varslingsrutinene har fungert og i hvilken grad de har blitt gjort kjent blant de ansatte.

3.6.1 Punktvis oppsummering av revisjonskriterier for problemstilling 2

3. Grue kommune skal ha rutiner for intern varsling som tilfredsstillende kravene i arbeidsmiljøloven

Herunder:

- Grue kommune skal ha skriftlige rutiner for intern varsling som er utarbeidet i samarbeid mellom arbeidstaker og arbeidsgiver
 - Grue kommune skal ha skriftlige rutiner for intern varsling som minst inneholder en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, sier noe om fremgangsmåten for varsling og fremgangsmåten for (arbeidsgivers saksbehandling ved) mottak, behandling og oppfølging av varsling.
 - Grue kommunes interne varslingsrutiner skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.
4. Grue kommune skal ha gjort varslingsrutinene kjent for ledere og ansatte

4 Referanser

- Arbeidstilsynet – temaside om varsling: <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/>
- FAFO rapport (2016) – Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven) LOV-2005-06-17-62.
 - Endringslov 21.06.2019 nr. 24 Lov om endringer i arbeidsmiljøloven. Gjeldende varslingsbestemmelser fra 1.1.2020
 - Lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid). LOV-2017-06-16-42. Varslingsbestemmelser gjeldende fra 1.1.2017
 - Endringslov 01.12.2006 nr. 64 Lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling). Varslingsbestemmelser gjeldende fra 1.1.2007
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). LOV-2006-05-19-16
- Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).LOV-2018-06-15-38
-
- Kommunesektorens organisasjon – Veileder varsling og ytringsfrihet, https://www.ks.no/contentassets/67ad811d705f4b87aa7cc9df73e53037/veileder_varsling-og-ytringsfrihet_sept2017.pdf
- Kommunal Rapport 11.6.2018, uttalelse fra Jan Fridthjof Bernt - <http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2018/08/0008-Vedlegg-Saker-skal-avgj%C3%B8res-uten-ugrunnet-opphold.pdf>
- KS Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner (2017)
- Prop. 72 L (2016-2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid)
- Prop. 74L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)
- Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten – Det kongelige fornyings- og administrasjonsdepartement. 2007. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/varslingsrutiner.pdf>
- RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon
- Sivilombudsmannen- uttalelse regulering av ansattes ytringsfrihet. 25.9.2014 (2014/91) <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/regulering-av-ansattes-ytringsfrihet/>
- Sivilombudsmannen – uttalelse offentliggjøring varslingssak. 26.4.2013 (2011/2414) <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/uttalelse-offentliggjoring-i-varslingssak/>