



FoU-prosjekt

Varsling i kommuner og fylkeskommuner

Juni 2023

Juni 2023

Rapporten er utarbeidet for KS av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no

Forord

Deloitte har på oppdrag fra KS gjennomført et FOU-prosjekt om varsling i kommuner og fylkeskommuner. FOU-prosjektet er gjennomført i perioden februar til juni 2023. Birte Bjørkelo har vært ansvarlig partner for oppdraget, og Line M. Johansen har vært fungerende prosjektleder. Andre sentrale medarbeidere har vært Kari Gåsemyr, Annbjørg Ryssdal, Martin Nygaard, Espen Stokke og Erlend Risvand Mo.

Vi ønsker å takke alle ledere, verneombud og tillitsvalgte i kommuner og fylkeskommuner som har tatt seg tid til å delta i intervju for å dele sine erfaringer og refleksjoner knyttet til varsling med oss. Videre vil vi takke alle kommuner og fylkeskommuner som har besvart en spørreundersøkelse og som har deltatt i evalueringsworkshopen vi har arrangert. Vi vil også takke Kommunedirektørutvalget i Rogaland som har vært referansegruppe i forbindelse med FoU-prosjektet, og som har bistått med innspill og tilbakemeldinger.

Til sist vil vi takke KS for et spennende oppdrag, og vår kontaktperson Tom Gundersen for god dialog og godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av FOU-prosjektet.

Bergen, 29.06.2023

A handwritten signature in blue ink that reads "Birte Bjørkelo". The signature is written in a cursive style with a blue circular stamp or watermark behind it.

Birte Bjørkelo

Ansvarlig partner

Deloitte AS

Sammendrag

Om FoU-prosjektet

Varsling er viktig for å avdekke og rette opp i kritikkverdige forhold i norske kommuner og fylkeskommuner. Samtidig kan varsling by på en rekke utfordringer. Formålet med dette FoU-prosjektet har vært å få økt innsikt i kommuners og fylkeskommuners erfaring med varsling. Det rettes oppmerksomhet mot hva som oppleves som utfordrende, og hva som er viktige suksesskriterier for å sikre en god håndtering og oppfølging av varsel.

Datagrunnlaget for rapporten er intervjuer med representanter for kommuneledelse og arbeidstakere i 11 kommuner og fylkeskommuner, en spørreundersøkelse rettet til alle kommunedirektører og fylkesdirektører, en workshop der et utvalg kommuner og fylkeskommuner deltok i diskusjoner knyttet til temaet, og gjennomgang av tidligere forskning på feltet.

Status og utviklingstrekk

Det store flertallet av kommunene og fylkeskommunene som har deltatt i denne undersøkelsen rapporterer om at de har mottatt varsel de siste tre årene. Det reelle omfanget av varsling i norske kommuner og fylkeskommuner er imidlertid vanskelig å tallfeste, både fordi det varsles på ulike måter og fordi kommunene har ulik tilnærming med hensyn til om og eventuelt hvordan de teller antall varsel. Da mange varsel løses på lavt nivå i organisasjonen uten at man tenker på dem som varsel, såkalt «svake» varsel, fremstår det heller ikke som verken mulig å ha oversikt over *alle* yringer om kritikkverdige forhold som kan defineres som varsel. Det er likevel grunn til å tro at det er et behov for å systematisere arbeidet med å registrere varslinger som kommer i ulike kanaler for å sikre at disse faktisk følges opp i samsvar med arbeidsgivers aktivitetsplikt.

Undersøkelsen viser at hovedvekten av varslingssaker er knyttet til uforsvarlig arbeidsmiljø. Mange av varslingssakene som omhandler arbeidsmiljø har sin bakgrunn i uenighet, misnøye eller konflikter som ikke har blitt tatt tak i på et tidlig nok tidspunkt, og som dermed over tid har fått utvikle seg til større konflikter som ender med et «sterkt» varsel gjennom en av de formelle varslingskanalene. Enkelte kommuner har iverksatt tiltak som de mener har bidratt til å redusere omfanget av sterke varslingssaker betydelig, og det synes å være et klart potensiale når det gjelder deling av erfaringer og læring av beste praksis.

Det er ikke alle mottatte varsel arbeidsgiver vurderer til å være reelle varsel etter arbeidsmiljøloven. De fleste av disse sakene handler enten om misnøye med ledelsen eller om konflikt og uenighet på arbeidsplassen. Flere kommuner erfarer at varsling benyttes i forbindelse med omstilling og omorganisering på arbeidsplassen, og ser en tendens til at manglende forståelse for arbeidsgivers styringsrett ligger til grunn for en del av varslene.

Effekter av varsling

Flere av kommunene og fylkeskommunene som har deltatt i FoU-prosjektet har erfart at varsling har hatt positive effekter, ved at kritikkverdige forhold har blitt avdekket og rettet opp. Noen forteller om at varslingsinstituttet har bidratt til at forhold som tidligere ble «feid under teppet» nå blir tatt tak i. Samtidig forteller også mange av kommunene og fylkeskommunene om til dels betydelige negative konsekvenser som kan knyttes til varslingssaker. Varsling har blant annet medført betydelig ressursbruk, økt konfliktnivå i arbeidsmiljørelaterte saker, og tap av kompetanse. Det blir også vist til at medarbeidere kan vegre seg for å varsle, og at det i flere kommuner og fylkeskommuner er en oppfatning blant de ansatte om at varsling kan føre til negative konsekvenser for den enkelte. Gevinstene av å håndtere varslingssaker på en god måte synes derfor å være store og dette bør derfor være et prioritert mål for alle kommuner, både for arbeidsgiversiden og for de ansatte.

Forutsetninger for god håndtering av varsling

Et godt yringsklima er viktig for at ansatte skal melde fra om kritikkverdige forhold og at saker skal løses så tidlig som mulig, på et lavest mulig nivå. Det å legge til rette for en god yringskultur og å trygge arbeidstakerne om at det er rom for kritiske yringer, er et lederansvar. Undersøkelsen viser at «tonen på toppen» i hovedsak oppleves som god når det kommer til yringsklima og yringskultur, men at det kan være store variasjoner blant ledere i ulike deler av kommunene og fylkeskommunene. Kort oppsummert er med andre ord tonen på toppen viktig, men likevel ikke *tilstrekkelig* for å sikre et godt yringsklima og en god yringskultur i en kommune. «Tonen i midten» er like viktig. Undersøkelsen viser at det er

behov for å arbeide systematisk i organisasjonen for å sikre at det på alle ledernivå er en god forståelse for hva det vil si i praksis å ivareta ansattes yringsfrihet og arbeide for et godt yringsklima.

Også varslingsrutiner er viktige for å sikre gode yringsbetingelser og en god og forutsigbar oppfølging av varsel. De aller fleste kommuner og fylkeskommuner har varslingsrutiner, og både arbeidstakers og arbeidsgivers representanter mener i all hovedsak at kommunene har *gode* varslingsrutiner. FoU-prosjektet viser likevel at det er noen forbedringsområder knyttet til kommunenes varslingsrutiner, blant annet knyttet til vurdering av risiko for gjengjeldelse. Samtidig synes et hovedproblem å være det å gjøre de skriftlige rutinene tilstrekkelig kjent blant alle ansatte i organisasjonen.

Kompetanse om regelverket er viktig for å sikre en god håndtering av varsel. Undersøkelsen viser samtidig at manglende kompetanse hos ledere, ofte sammen med manglende kapasitet, henvises til som en årsak til at saker ikke håndteres på et lavt nivå, og dermed utvikler seg til unødvendig konfliktfylte varslingssaker. På samme vis trekkes også kompetanse frem som en forklaring på mangelfull oppfølging av varslingsprosesser. Kompetanse og forståelsen av regelverket er også viktig for ansatte for å sikre at ikke varslingsinstituttet misbrukes eller brukes på saker som bør håndteres på andre måter.

Selv om de siste endringene i varslingsbestemmelsene hadde som formål å tydeliggjøre regelverket, blir det fra mange kommuner vist til at det fremdeles er vesentlige uklarheter og behov for ytterligere tydeliggjøring. Det henvises særlig til forståelsen av hva som er et kritikkverdige forhold, og da særlig med hensyn til saker som omhandler arbeidsmiljø. Skillet mellom varsel, avvik, personalsaker mv. fremheves også som noe uklart og krevende, i tillegg til at enkelte opplever at det med fordel kan tydeliggjøres ytterligere hva som ligger i gjengjeldelse. Noen mener at varslingsbestemmelsene ikke burde inngått i arbeidsmiljøloven, da dette gir et inntrykk av at varsel skal handle om arbeidsmiljø, og heller burde vært løftet ut til et annet eller eget lovverk. Et annet tema som blir trukket frem når det gjelder regelverk, er folkevalgte status i forhold til varslingsbestemmelsene. Enkelte påpeker at det ikke er tilstrekkelig tydelig hvordan varsel rettet mot eller av folkevalgte skal håndteres.

Utfordringer og suksesskriterier i håndteringen av varslingsprosesser

Undersøkelsen viser at det er særlig varslingssaker knyttet til arbeidsmiljø som oppleves som utfordrende å håndtere. Varslingssaker som omhandler mer objektive forhold, som for eksempel brudd på konkrete rutiner eller regelverk, er på sin side tilsynelatende mindre utfordrende å håndtere. Varslingssakene som omhandler arbeidsmiljø har ofte sin bakgrunn i uenighet, misnøye eller konflikter som ikke har blitt tatt i på et tidlig nok tidspunkt, og som dermed over tid har fått utvikle seg til større konflikter som ender med et varsel gjennom en av de formelle varslingskanalene. Dette blir gjerne referert til som en «trykkokereffekt». Slike saker som har utviklet seg over tid og som eskalerer i alvorlighetsgrad før de blir tatt tak i, oppleves som særlig vanskelige å håndtere.

FoU-prosjektet viser at mange av de vanskelige varslingssakene som handler om arbeidsmiljø, kunne vært mulig å forebygge. Et trygt og godt yringsklima og en god yringskultur fremheves som svært viktig for å sikre at feil og mangler meldes fra om og håndteres på et tidlig tidspunkt. I tillegg vil det være sentralt for at ansatte skal tørre å varsle om kritikkverdige forhold, både i form av «svake» varsel gjennom de ordinære kanalene, og – når det blir nødvendig – som «sterke» varsel gjennom de særskilte varslingskanalene.

FoU-prosjektet viser videre at det er behov for systematisk og kontinuerlig arbeid for å sikre at ledere bidrar til en god læringskultur i virksomhetene, og for at lederne har tilstrekkelige forutsetninger for å håndtere ulike typer utfordringer som måtte oppstå i virksomheten, enten det handler om arbeidsmiljø eller andre forhold. Et håndterbart lederspenn, sammen med gode systemer for å sikre nødvendig og hensiktsmessig kompetanse hos leder, trekkes i undersøkelsen frem som suksessfaktorer. I tillegg fremheves også god lederstøtte som sentralt, da det alltid vil kunne oppstå situasjoner der ledere har behov for bistand fra noen med en mer spesialisert kompetanse på ulike typer problemstillinger.

Med et trygt og godt yringsklima i virksomheten, kombinert med en god læringskultur, vil de fleste yringer om kritikkverdige forhold kunne håndteres på lavest mulig nivå og gjennom ordinære kanaler for medvirkning og forbedringsarbeid. Da vil det i mindre grad være behov for de sterke varslene som formidles gjennom særskilte varslingskanaler, og disse systemene vil primært fungere som en sikkerhetsventil for de få tilfellene der ordinære systemer ikke fungerer godt nok.

Skillet mellom varsel og avvik (eller bekymringsmelding) problematiseres av mange, og det blir vist til at det benyttes betydelige ressurser på å forsøke å skille juridisk mellom disse. Det er imidlertid innholdet i en yring som bestemmer om det er et varsel eller ikke, og mye av det som meldes gjennom avvikssystemene kan i prinsippet være varsel dersom det handler om kritikkverdige forhold. Når det brukes til dels betydelige ressurser på å forsøke å skille mellom avvik og varsling, kan det synes som om man i denne prosessen tidvis mister fokus på det som egentlig er problemet: innholdet i yringen og viktigheten av å løse dette. Det er også innholdet i yringen som avgjør om det faller inn under varslingsbestemmelsene eller ikke, og som dermed blant annet utløser varslervernet. Imidlertid er det ikke noe i

regelverket som sier at dette betyr at ytringen ikke kan behandles gjennom avvikssystemet, og flere i undersøkelsen viser også til at mange varsel løses på lavt nivå i linjen. Dette kan gjerne omtales som «svake» varsel, mens ekstraordinære varslingskanaler i hovedsak benyttes i de tilfeller der saken ikke løses som «svake» varsel gjennom de ordinære kanalene.

FoU-prosjektet viser at flere er kritiske til bruken av omfattende faktaundersøkelser i varslingssaker som gjelder arbeidsmiljø, og det blir vist til at disse prosessene kan være kontraproduktive og bidra til å eskalere konflikter heller enn å løse dem. Det blir også vist til at metoden fungerer godt i enkelte typer varslingssaker, som omhandler objektive forhold som for eksempel brudd på konkrete rutiner eller regelverk, men ikke vurderes å være egnet i spørsmål knyttet til arbeidsmiljø. I FoU-prosjektet blir det fra flere kommuner vist til at man i stedet for omfattende faktaundersøkelser og prosesser som vektlegger skyldfordeling, burde hatt tilgang på megling i noen av varslingssakene, for å prøve å finne løsninger heller enn å gjøre situasjonen mer tilspisset.

I krevende varslingssaker er også tillit et nøkkelord for å fremme en god og konstruktiv prosess. FoU-prosjektet gir flere eksempler både på hva som kan hindre og hva som kan fremme tillit. Særlig synes det å være viktig å ivareta objektivitet og uavhengighet på en god måte for å sikre at varsleren har tillit til prosessen. Her er det viktig å være oppmerksom på at inntrykket kan være vel så viktig som realitetene når det gjelder varslersens tillit til prosessen. Det at arbeidsgiver mener at objektiviteten er ivaretatt, hjelper lite dersom den som har varslet mener det er grunn til å stille spørsmål ved arbeidsgivers vurdering, og dette medfører manglende tillit. Dersom man ikke klarer å sikre at varsleren har tillit til prosessen, kan det bli svært krevende å finne en løsning på saken. Tillit er i stor grad en forutsetning for at man skal anerkjenne konklusjonen i en sak, og bidra til å løse problemene gjennom tiltak som blir iverksatt.

Også implementering og oppfølging av tiltak etter lukking av en varslingssak omtales av flere som utfordrende. Særlig knyttes dette til linjeledernes oppfølging av de tiltak man har blitt enige om, og manglende støtte i implementeringen av disse. Dersom linjeorganisasjonen får hensiktsmessig støtte og bistand til å iverksette planlagte tiltak, kan dette bidra til at forbedringstak og endringsprosesser som følge av varsling i økt grad blir gjennomført, slik at man lykkes med forbedringsarbeidet.

Til sist fremheves også systematiske evalueringer av varslingsprosesser som viktige for å sikre kontinuerlig læring og forbedring når det gjelder håndteringen og oppfølgingen av varsel. Manglende evalueringer medfører risiko for at organisasjonen ikke lærer av feil som er gjort, eller andre utfordringer man har stått overfor i en varslingsprosess. Kommunene bør derfor ha rutiner for at det gjennomføres systematiske evalueringer ved avslutning av en varslingsprosess, som grunnlag for eventuell læring og forbedring i organisasjonen.

Læringspunkt

Deloitte har basert på det som kommer frem i dette FoU-prosjektet følgende 12 læringspunkt for kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid som berører varslingsprosessen:

-  Systematisk arbeid med ytringsklima og læringskultur forebygger konfliktfulle varslingsprosesser
-  En god ytringskultur er et lederansvar og lederne må settes i stand til å utøve dette ansvaret
-  Gode varslingsrutiner som er kjent i organisasjonen legger til rette for en tydelig og etterrettelig oppfølging av varsel
-  God oversikt og rask oppfølging av mottatte varsel øker tilliten til prosessen
-  Gode og tilgjengelige arenaer for medvirkning, og aktiv bruk av partssamarbeidet, kan hindre at varsling blir brukt som virkemiddel i omstillingsprosesser.
-  Arbeidstakere og ledere på alle nivå har behov for enda mer informasjon og opplæring om varsling



En konkret vurdering av innholdet i varselet bør alltid legges til grunn for å vurdere hva som vil være en tilstrekkelig undersøkelse



Ved arbeidsmiljørelaterte varsel med høyt konfliktnivå bør det gjøres særlige vurderinger av hva som er hensiktsmessig fremgangsmåte



Det er viktig med gode system og rutiner for ivaretagelse både av den som har varslet og den det er varslet om



Det er viktig å sørge for at varsel håndteres uten interessekonflikter eller habilitetsproblematikk, for at alle har tillit til varslingsprosessen



Gjennomføring av tiltak for å rette opp i kritikkverdige forhold bør følges opp til en ser nødvendig effekt av tiltakene.



For å sikre kontinuerlig læring og forbedring bør det gjennomføres systematiske evalueringer av gjennomførte varslingsprosesser

Innhold

FORORD	2
SAMMENDRAG.....	3
1 INNLEDNING.....	9
1.1 BAKGRUNN	9
1.2 PROBLEMSTILLINGER	9
1.3 METODE OG DATAGRUNNLAG	11
1.3.1 Litteratur- og dokumentanalyse	11
1.3.2 Spørreundersøkelse	11
1.3.3 Intervju	12
1.3.4 Workshop	12
1.4 REFERANSEGRUPPE	13
1.5 LESERVEILEDNING	13
2 BAKGRUNN.....	14
2.1 LOVBESTEMMELSER OM VARSLING	14
2.2 TIDLIGERE FORSKNING OG UNDERSØKELSER OM VARSLING	15
3 EFFEKTER AV VARSLING	17
3.1 INNLEDNING	17
3.2 ERFARTE KONSEKVENSER AV VARSLINGSSAKER	17
3.3 OPPSUMMERING OG VURDERING	19
4 STATUS OG UTVIKLINGSTREKK	20
4.1 INNLEDNING	20
4.2 OMFANG AV VARSEL	20
4.3 HVA HANDLER VARSLENE OM?	22
4.4 OPPSUMMERING OG VURDERING	26
5 FORUTSETNINGER FOR GOD HÅNDTERING AV VARSLING	28
5.1 INNLEDNING	28
5.2 VIKTIGSTE FAKTOR FOR Å UNNGÅ NEGATIVE KONSEKVENSER AV VARSLING	28
5.3 YTRINGSKLIMA OG YTRINGSKULTUR	29
5.4 VARSLINGSRUTINER	32
5.5 KOMPETANSE	34
5.6 REGELVERK OG VEILEDERE	35
5.7 OPPSUMMERING OG VURDERING	38
6 UTFORDRINGER OG SUKSESSKRITERIER KNYTTET TIL DE ULIKE FASENE VED ET VARSEL	40
6.1 INNLEDNING	40
6.2 FASEN FØR DET FORMELT VARSLER	41
6.2.1 <i>Utfordringer og suksesskriterier i fasen før det formelt varsles</i>	41
6.2.2 <i>Oppsummering</i>	45
6.3 MOTTAK AV VARSEL	46
6.3.1 <i>Utfordringer og suksesskriterier knyttet til mottak av varsel</i>	46
6.3.2 <i>Oppsummering</i>	49
6.4 UNDERSØKELSE OG VURDERING AV VARSEL	50
6.4.1 <i>Utfordringer og suksesskriterier knyttet til undersøkelse og vurdering av varsel</i>	50
6.4.2 <i>Oppsummering</i>	55
6.5 KONKLUSJON, LUKKING AV SAKEN OG VIDERE OPPFØLGING	57
6.5.1 <i>Utfordringer og suksesskriterier knyttet til konklusjon, lukking av saken og videre oppfølging</i>	57
6.5.2 <i>Oppsummering</i>	59

6.6	OPPSUMMERING OG VURDERING	60
7	KONKLUSJON OG LÆRINGSPUNKT	62
	REFERANSER	67
	VEDLEGG 1: DISTRIBUTJON AV KOMMUNER	68
	VEDLEGG 2: UTVALG AV KOMMUNER	69

Figurer

Figur 1: Fasene i en varslingsprosess	10
Figur 2: Positive effekter av varsling	18
Figur 3: Konsekvenser av varsling	19
Figur 4: Andel kommuner og fylkeskommuner som har mottatt varsel de siste tre årene (n=133)	21
Figur 5: Varsel rettet mot kommunedirektør, politisk ledelse eller andre politikere	22
Figur 6: Andel mottatte varsel som vurderes å være reelle varsel etter arbeidsmiljøloven	23
Figur 7: Anslag på antall varsel som er vurdert til å være reelle varsel de siste tre årene (n=108)	23
Figur 8: Kommunene og fylkeskommunenes vurdering av hva ikke-reelle varsel har handlet om	24
Figur 9: Kommunenes og fylkeskommunenes vurdering av hva reelle varsel har handlet om	25
Figur 10: Viktigste faktor for å unngå krevende varslingssaker (nominelle tall)	29
Figur 11: Kultur for meningsutveksling og ytringsfrihet på arbeidsplassen	30
Figur 12: Opplæring i og forbedring knyttet til ytringsklima i kommunen	31
Figur 13: Måter å varsle på. Nominelle tall.	32
Figur 14: Kompetanse knyttet til håndtering av varsling	35
Figur 15: Tydelighet når det gjelder nasjonal lovgivning	36
Figur 16: Nytteverdien av ressurser i varslingssaker	37
Figur 17: Faktorer som påvirker håndtering av varslingsprosessen i ulike faser	41
Figur 18: Håndteringen av varsel i ulike faser	41
Figur 19: Kommunene- og fylkeskommunenes vurdering av hvor godt kjent varslingsrutinene er	45
Figur 20: Hvor utfordrende det er å behandle varsel uten habilitetsutfordringer	52
Figur 21: Ivaretagelse i varslingssaker	53
Figur 22: Ressursbruk for håndtering av varsel	54
Figur 23: Distribusjon av kommuner som har besvart spørreundersøkelsen, etter befolkningstall	68

Tabeller

Tabell 1: Sammenligning av antall kommuner som har besvart og kommuner i populasjonen	11
Tabell 2: Antall intervju pr. rolle i kommuner og fylkeskommuner	12
Tabell 3: Utfordringer og suksesskriterier knyttet til fasen før det formelt varsles	45
Tabell 4: Utfordringer og suksesskriterier knyttet til mottak av varsel	49
Tabell 5: Utfordringer og suksesskriterier knyttet til undersøkelse og vurdering av varsel	55
Tabell 6: Utfordringer og suksesskriterier knyttet til konklusjon, lukking av saken og videre oppfølging	59

1 Innledning

Et formål med FoU-prosjektet har vært å få økt innsikt i kommuners og fylkeskommuners erfaring med varsling. Det rettes særlig oppmerksomhet både mot hva som oppleves som utfordrende, og hva som er viktige suksesskriterier for å sikre en god håndtering og oppfølging av varsel.

1.1 Bakgrunn

Varsling er et tema som har fått økt oppmerksomhet de siste årene. På flere arenaer blir arbeidstakers rett til å varsle, og et trygt og godt yringsklima, trukket frem som avgjørende for å avdekke og rette opp kritikkverdige forhold på en arbeidsplass. Bevisstheten omkring ansattes yringsfrihet synes også å ha blitt større de siste årene, og med virkning fra 1. januar 2020 ble det å legge til rette for et godt yringsklima i virksomheten inntatt som en del av arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse. Fra samme tidspunkt ble også lovens bestemmelser om varsling endret og styrket, blant annet gjennom en utvidelse av hvem som er å anse som arbeidstaker i forbindelse med varslingsbestemmelsene, en utdypning av hva som menes med kritikkverdige forhold, og en tydeliggjøring av arbeidsgivers plikter ved mottak av et varsel.

Det kan argumenteres for at det er særlig viktig at offentlige virksomheter, som kommuner og fylkeskommuner, kjennetegnes av en god yringskultur hvor ledere og ansatte kan ytre seg og delta i det offentlige ordskiftet.¹ Kommuner er virksomheter med ansatte som har ansvar for kritiske samfunnsoppgaver. Som samfunn er vi avhengig av at innbyggerne har tillit til at kommunalt ansatte kan gi beskjed dersom deres arbeidsforhold ikke er forsvarlig, om offentlige midler ikke forvaltes i henhold til regelverk eller om tjenester ikke har nødvendig kvalitet. Varslingsinstituttet er derfor viktig for å opprettholde tilliten til kommunene som forvalter av lokaldemokratiet og vår viktigste velferdsprodusent. Varsling i kommunal sektor skal bidra til at kommuner avdekker og korrigerer kritikkverdige forhold. Kritikkverdige forhold som ikke avdekkes og korrigeres kan ha betydelig negative konsekvenser både for kommunene og for brukerne av tjenestene. I tilfeller hvor de kritikkverdige forholdene dreier seg om korrupsjon og underslag kan det ha direkte økonomiske konsekvenser for kommunene.

Men selv om varsling både i regelverk og i offentlig debatt blir fremhevet som en ønsket aktivitet som kan bidra til å avdekke kritikkverdige forhold, og som viktig for tilliten til offentlige virksomheter, viser flere saker, både i kommunal virksomhet og andre virksomheter, at varslingsprosesser ofte kan være svært krevende for alle parter som er involvert. Varsling kan i noen tilfeller skape konflikter på arbeidsplassen, de kan være svært ressurskrevende og det kan ofte ta oppmerksomheten bort fra kjernevirksomheten. Dette trenger ikke skyldes varselet i seg selv, men kan også ha å gjøre med arbeidsgivers håndtering av varselet. Å håndtere varsel på en god måte, og å unngå disse utfordringene, kan derfor gi store positive effekter for kommuner og fylkeskommuner.

KS ser behov for mer kunnskap om hvilke utfordringer kommuner og fylkeskommuner opplever å stå overfor i forbindelse med varsling, og hva som er suksesskriterier for en god håndtering av varslingsaker. På oppdrag fra KS har derfor Deloitte gjennomført et FoU-prosjekt om varsling i kommunesektoren. Oppdraget omfatter både kommuner og fylkeskommuner, og et viktig formål med FoU-prosjektet har vært å få innsikt i kommunenes og fylkeskommunenes erfaringer med varsling, og på bakgrunn av dette identifisere relevante anbefalinger som kan bidra til at varslingsaker blir håndtert på en god og forsvarlig måte.

1.2 Problemstillinger

FoU-prosjektet har vært todelt, i den forstand at det både har hatt som formål å etablere et kunnskapsgrunnlag om kommunenes og fylkeskommunenes erfaring med varsling, og å identifisere mulige løsninger på utfordringer som måtte komme frem i arbeidet med etablering av kunnskapsgrunnlaget.

¹ Vi vil videre i rapporten benytte «kommune» som fellesbetegnelse på «kommune og fylkeskommune».

I arbeidet med å etablere et kunnskapsgrunnlag har det vært rettet særlig oppmerksomhet mot tre hovedtema knyttet til varsling:

1. Omfang, sakstyper og utviklingstrekk
2. Utfordringer ved varsling og årsaker til eventuelle opplevde utfordringer
3. Suksesskriterier for en god håndtering av varsel og refleksjoner rundt hvordan man eventuelt kan unngå det som oppfattes som «unødvendige» varsel²

Både i kartleggingen av utfordringer og suksesskriterier/beste praksis har det vært rettet oppmerksomhet mot fem ulike faser i en varslingsprosess, med det formål å identifisere både utfordringer og suksesskriterier for hver enkelt fase. De fem fasene er illustrert i figuren under.

Figur 1: Fasene i en varslingsprosess



Første fase omhandler tiden før det formelt blir varslet. Fasen er sentral fordi det er i denne fasen årsaken til at det varsles oppstår, og avgjørelsen om å varsle tas. I denne fasen er vi blant annet opptatt av å undersøke i hvilken grad kommunene og fylkeskommunene arbeider forebyggende og oppdager og tar tak i problemstillinger før de eventuelt utvikler seg til noe det kan bli varslet om. Organisasjonens ytringsklima er sentralt i denne forbindelse. Det er også viktig å presisere at det i denne fasen kan være mange ytringer om kritikkverdige forhold som blir raskt håndtert og som aldri vil bli verken oppfattet som eller omtalt som varsel. Dette til tross for at en ytring om kritikkverdige forhold er et varsel etter arbeidsmiljøloven. Varslingsutvalget viser i NOU 2018:6 til at «Prosesen kan gå veldig bra eller veldig dårlig, den kan gå i bølger og frem og tilbake. Varslingsprosesser som går veldig bra vil sjelden bli oppfattet eller omtalt som varsling eller en varslingssak.» Varsel som håndteres i denne fasen, uten å oppfattes som varsel, vil vi i det videre omtale som «svake» varsel.

Andre fase handler om mottak av varsel og hvordan den første håndteringen av mottatte varsel foregår. I denne fasen benyttes gjerne egne varslingskanaler fordi de svake varslene i første fase ikke har ført frem. Varsel i denne fasen, som formelt defineres som et varsel av avsender og/eller mottaker, vil vi i det videre omtale som «sterke» varsel.

Tredje fase handler om prosessene knyttet til undersøkelse og vurdering av det sterke varselet. Sentralt i denne fasen er blant annet grad av forutsigbarhet i prosessen, dialog med involverte aktører, ansvarsforhold, tidsaspekt og ivaretagelse av uavhengighet.

Fjerde fase handler om tidspunktet der arbeidsgiver skal konkludere og beslutte videre prosess i saken som gjelder et sterkt varsel, og hvordan ulike aktører informeres og forholder seg til beslutningen.

Femte og siste fase dreier seg om lukking av saken, og eventuell videre oppfølging av de berørte og av sakskomplekset. I denne fasen er det også aktuelt å evaluere prosessen for å bidra til læring i organisasjonen.

² Med «unødvendige» varsel sikter vi til varsel som oppstår på grunn av at innspill og kritikk ikke har blitt tilfredsstillende håndtert i virksomheten, og situasjonen dermed eskaleres frem til det til slutt varsles.

Presentasjonen av fasene som en prosess med en «loop» tilbake fra siste til første fase synliggjør evalueringens rolle i det kontinuerlige forbedringsarbeidet. Dette kan blant annet dreie seg om å iverksette tiltak for å styrke ytringsklimaet, revidere og forbedre varslingsrutiner mv. Slik kan man ta med seg styrker og svakheter fra hver fase og sørge for at prosessen gjennomføres på en stadig bedre måte.

Etter å ha etablert et kunnskapsgrunnlag om varsling i kommunesektoren, som blant annet omhandler utfordringer og suksesskriterier i hver av de overnevnte fem fasene, er det et sentralt formål med FoU-prosjektet å foreslå mulige løsninger på identifiserte utfordringer: Hva kan man gjøre for å styrke kommunene sitt arbeid med å håndtere varsler på en god og forsvarlig måte?

1.3 Metode og datagrunnlag

For å belyse problemstillingene best mulig, ble det valgt en metodisk tilnærming som kombinerer kvalitative og kvantitative metoder. Dette sikrer at datagrunnlaget både har den bredde og dybde som er nødvendig for å etablere et solid kunnskapsgrunnlag. Nedenfor omtaler vi kort de ulike metodene og hvordan de er benyttet i FoU-prosjektet.

1.3.1 Litteratur- og dokumentanalyse

Det er gjort en analyse av relevant litteratur i forbindelse med FoU-prosjektet. Dette omfatter tidligere forskning på temaet, i tillegg til regelverket som omhandler varsling og forarbeidene til dette. Litteraturgjennomgangen har gitt viktig bakgrunnsinformasjon og kontekst for undersøkelsene som er gjort og datamaterialet som er innhentet i forbindelse med FoU-prosjektet. I prosjektet har det blitt vurdert som viktig å kunne se funnene opp mot tidligere forskning og utredninger som omhandler varsling.

Som del av datagrunnlaget i FoU-prosjektet er det også gjort en innholdsanalyse av varslingsrutiner innhentet fra kommunene og fylkeskommunene som er valgt ut for intervju.

1.3.2 Spørreundersøkelse

Deloitte har gjennomført en spørreundersøkelse i forbindelse med FoU-prosjektet. Formålet var å få informasjon om kommunenes og fylkeskommunenes erfaring med varsling, under dette type varsel, og hva som eventuelt oppleves som utfordrende i forbindelse med varslingsaker. Spørreundersøkelsen inkluderte også spørsmål om ytringskultur og varslingsrutiner.

Spørreundersøkelsen ble rettet mot kommunedirektører og fylkeskommunedirektører i alle landets kommuner og fylkeskommuner³ og hver kommune/fylkeskommune kunne bare svare én gang. Innledningsvis fikk respondentene spørsmål om hvorvidt kommunen/fylkeskommunen har mottatt varsel de siste tre årene. De som svarte *ja* på dette spørsmålet fikk videre i undersøkelsen til dels andre spørsmål enn de som svarte *nei*.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 367 kommuner og fylkeskommuner. Det kom inn 133 svar, hvorav fem fylkeskommuner og 128 kommuner. Dette gir en svarprosent på 36 prosent. De minste kommunene er noe underrepresentert blant de som har besvart spørreundersøkelsen, mens de største kommunene er noe overrepresentert. Blant kommunene som har mellom 5000 og 19 999 innbyggere er andelen som har besvart spørreundersøkelsen tilsvarende disse kommunenes andel av den bredere populasjonen av kommuner.

Tabell 1: Sammenligning av antall kommuner som har besvart og kommuner i populasjonen

	Antall svar	Andel av utvalget (%)	Antall kommuner i Norge	Andel kommuner (%)	Avvik fra populasjonen
0-4 999 innbyggere	55	43,0 %	175	49,0 %	-6,0 p.p.
5000-19 999 innbyggere	42	32,8 %	117	32,8 %	0 p.p.
20 000-49 999 innbyggere	20	15,6 %	45	12,6 %	+3,0 p.p.
50 000 eller flere innbyggere	11	8,6 %	20	5,6 %	+3,0 p.p.
SUM	128	100	357	100	-----

³ I kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisme ba vi om at det skulle gjøres en konkret vurdering av hvem som burde besvare undersøkelsen.

1.3.3 Intervju

Intervju har utgjort en sentral del av datainnsamlingen i FoU-prosjektet, og har blant annet gitt dybdekunnskap om kommunenes erfaringer med varsling, betraktninger rundt utfordringer knyttet til varsling og årsak til utfordringene.

Deloitte har gjennomført intervju i ni kommuner og to fylkeskommuner. Kommunene og fylkeskommunene ble valgt ut blant de som hadde besvart spørreundersøkelsen, og det ble lagt vekt på at en variasjon i erfaringer med varsling skulle være representert. Det ble derfor valgt ut både kommuner som gjennom spørreundersøkelsen ga uttrykk for at varsling oppleves som krevende, og kommuner som opplever at det ikke er vesentlige utfordringer knyttet til varsling. Kommunene ble, i tillegg til ovennevnte utvalgsriterier, valgt ut slik at de representerer en bredde når det gjelder både størrelse, geografisk beliggenhet og sentralitet. Samtidig er store kommuner overrepresentert i utvalget, for å sikre at intervju ble gjennomført med kommuner som hadde en del erfaring med varsling.

Deloitte har intervjuet sentrale personer i kommuneadministrasjonen som representanter for kommunen som arbeidsgiver, og hovedtillitsvalgte og hovedverneombud som representanter for de ansatte i de samme kommunene. Invitasjon til intervju ble sendt til kommunedirektør/fylkeskommunedirektør. Vi la i invitasjonen til intervjuene imidlertid opp til at kommunen selv kunne peke ut hvem de opplevde som mest relevante for oss å intervju. Rollene har derfor variert noe fra kommunedirektør/rådmann, kommunalsjef med ansvar for organisasjon/HR og/eller personer med håndtering av varsling som en av sine arbeidsoppgaver i kommunen. I enkelte tilfeller har kommuneadvokat vært blant representanter for ledelsen som har blitt intervjuet. Knappt halvparten av intervjuene med representanter for ledelsen er gjennomført som gruppeintervju. Når det gjelder representanter for de ansatte har et flertall av intervjuene blitt gjennomført som gruppeintervju, og både hovedverneombud og flere hovedtillitsvalgte har vært representert i mange av kommunene.⁴

Som det går frem av tabellen under, har Deloitte til sammen gjennomført 24 intervjuer med totalt 47 personer i kommuner og fylkeskommuner forbindelse med FoU-prosjektet. I tillegg er det gjennomført et intervju med en fagperson med ekspertise på varsling.

Tabell 2: Antall intervju pr. rolle i kommuner og fylkeskommuner

Rolle	Antall intervju	Antall personer
Representanter for arbeidsgiver	11	18
Representanter for ansatte (hovedverneombud/hovedtillitsvalgt)	12	28
SUM	23	46

1.3.4 Workshop

Avslutningsvis i FoU-prosjektet ble det gjennomført en workshop (25. mai 2023) der representanter for ledelsen i en rekke kommuner og fylkeskommuner ble invitert til å delta. For å sikre at vi samlet sett involverer et bredt spekter av kommuner i FoU-prosjektet, er det andre kommuner og fylkeskommuner som ble invitert til å delta i workshopen, enn de som har blitt intervjuet. Invitasjonen til å delta ble sendt til kommunedirektør/fylkeskommunedirektør. I workshopen deltok det representanter fra kommuner over hele Norge. En representant for KS som oppdragsgiver deltok også som observatør i workshopen. Til sammen var 14 kommuner/fylkeskommuner representert i workshopen.

Deltakerne ble invitert til å diskutere utvalgte foreløpige funn og tema fra FoU-prosjektet. Det ble lagt til rette for diskusjoner i grupper og i plenum, relatert til følgende tre hovedtema:

1. Innsikt og erfaringer – omfang av varsling og utviklingstrekk
2. Utfordringer – hva er det eventuelt kommunene og fylkeskommunene opplever som utfordrende ved varsling og varlingssaker?

⁴ I en av kommunene ble det gjennomført separate intervju med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud.

3. Mulige løsninger – hva kan være mulige løsninger på de utfordringene kommunene og fylkeskommunene har erfart i tilknytning til varsling og varslingssaker?

Innspill og refleksjoner som kom frem i workshopen, er benyttet som en del av datagrunnlaget for rapporten.

1.4 Referansegruppe

Kommunedirektørutvalget (KDU) i Rogaland har vært referansegruppe for FoU-prosjektet. Det har gjennom prosjektperioden vært to møtepunkt med referansegruppen. Referansegruppen fikk i første møte, som ble avholdt ved oppstart av FoU-prosjektet, presentert problemstillingene for FoU-prosjektet og plan for gjennomføring. Ved andre møtepunkt var det meste av datainnsamlingen gjennomført, og referansegruppen fikk da presentert status for gjennomføringen av FoU-prosjektet samt noen foreløpige funn. I begge tilfeller hadde KDU Rogaland som referansegruppe anledning til å komme med innspill og refleksjoner rundt det som ble presentert.

1.5 Leserveiledning

Rapporten er inndelt i følgende hovedkapitler:

- **Kapittel 1** gir en introduksjon av FoU-prosjektet, problemstillingene, den metodiske tilnærmingen og datakildene.
- **Kapittel 2** gjør kort greie for bakgrunnen for prosjektet og tidligere forskning på feltet.
- **Kapittel 3** omhandler positive og negative virkninger av varsling og det blir gjort rede for kommunenes vurdering av hva som er de viktigste faktorene for å unngå krevende varslingssaker.
- I **kapittel 4** presenterer vi status og utviklingstrekk for varsling, der vi gjør rede for omfanget av varsel og hva varslene handler om.
- **Kapittel 5** tar for seg forutsetninger for god håndtering av varsel. Dette er blant annet ytringskultur og ytringsklima, varslingsrutiner, kompetanse og regelverk.
- I **kapittel 6** presenteres utfordringer og suksesskriterier for de ulike fasene i en varslingssak.
- I **Kapittel 7** presenterer vi vår konklusjon og læringspunkt.

2 Bakgrunn

Varsling skal sørge for at kritikkverdige forhold avdekkes og rettes opp, og bidra til læring og forbedring. Samtidig viser ulike undersøkelser og forskningsrapporter at det er en utbredt frykt for å varsle, at varslingsaker er svært ressurskrevende og konfliktskapende og at arbeidsgivere kan oppleve at varsling utfordrer arbeidsgivers styringsrett.

2.1 Lovbestemmelser om varsling

Varsling har de senere årene i økende grad blitt lovregulert. I 2007 fikk arbeidsmiljøloven egne bestemmelser om varsling. Siden den gang har det blitt gjennomført en rekke endringer i lovverket for å legge til rette for varsling, og senest i 2020 trådte det i kraft nye bestemmelser. Lovendringene innebar en lovfesting av innholdet i begrepene «kritikkverdige forhold», «forsvarlig fremgangsmåte» og «gjengjeldelse». Hensynet til et godt yringsklima ble også inkludert i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse. Arbeidsgivere ble gjennom denne lovendringen pålagt plikter i forbindelse med varsling. Gjennom § 2 A-3 pålegges arbeidsgiver å sørge for at varselet blir undersøkt innen rimelig tid: *når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt.*

I forarbeidene til loven fremkommer det at lovgiver anser varsling som både lovlig og *ønsket*. Arbeidstilsynet omtaler regelverket som «en anerkjennelse av at både arbeidsplassen og samfunnet trenger arbeidstakere som varsler for å avdekke kritikkverdige forhold.»⁵ Lovreguleringene skal altså ikke bare verne varsler mot gjengjeldelse fra arbeidsgiver, men også legge til rette for varsling som en *ønsket* aktivitet. I mandatet til Varslingsutvalget, som ble satt ned av regjeringen i 2016, ble det fremhevet at det å si fra om forhold i virksomheten som varsler mener er kritikkverdig, er en del av den ansattes yringsfrihet. Varsling blir i mandatet satt i sammenheng med grunnlovens vern av yringsfriheten og yringsfrihet som en grunnleggende menneskerettighet. Arbeidstilsynet fremhever at varslingsregelverket er etablert for å styrke arbeidstakeres *reelle* yringsfrihet.⁶

Arbeidstakere har i henhold til arbeidsmiljøloven § 2-3 også en *plikt* til å varsle arbeidsgiver om feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse.

Arbeidsmiljøloven § 2 A-1

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier.

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

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

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

⁵ Arbeidstilsynet. Yringsklima på arbeidsplassen. <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/yringsklima-pa-arbeidsplassen/>

⁶ Arbeidstilsynet. Yringsklima på arbeidsplassen. <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/yringsklima-pa-arbeidsplassen/>

Videre kan det leses av lovverket at *varslingsrutiner* er sentralt i arbeidet med varsling. Loven slår fast at virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varsling.

2.2 Tidligere forskning og undersøkelser om varsling

Siden lovbestemmelsene om varsling først ble innført i 2007, har det også blitt gjennomført flere forskningsprosjekter og analyser som vedrører varsling.

Arbeidstilsynet fikk i 2015 i oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet å lede et arbeid for å øke kunnskapen om varsling for offentlige myndigheter. Bakgrunnen for oppdraget var blant annet at arbeidstakere i liten grad var kjent med rettigheten og muligheten til å varsle eksternt til offentlige myndigheter om kritikkverdige forhold. I tillegg ble det påpekt at offentlige myndigheter hadde behov for mer kunnskap om sin rolle som varslingsmottaker, slik at varslere som henvender seg til offentlige myndigheter blir ivarettatt og fulgt opp på en god måte.

I de senere år har forskere ved Fafo gitt ut en rapportserie om varsling og ytring med bakgrunn i en rekke undersøkelser knyttet til temaet. Blant annet viser to tidligere rapporter fra Fafo⁷⁸ at det siden lovendringen i 2007 har blitt tryggere å varsle. Samtidig viser en av undersøkelsene fra 2016, hvor det ble gjennomført en spørreundersøkelse om ytringsfrihet og varsling rettet mot norske arbeidstakere, at «*En av fire er helt eller ganske enige i at de blir møtt med uvilje fra sjefen om de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben*». Sanksjoner mot varslere, enten formelle eller uformelle, eller dårlig håndtering av varsel, kan ha en avskrekkende effekt på personer som har observert kritikkverdige forhold og vurderer å varsle – og dermed også til at virksomheten ikke klarer å høste fordelene av at kritikkverdige forhold avdekkes og rettes opp i.

Stiftelsen Fritt Ord finansierte også på midten av 2010-tallet et prosjekt som undersøkte status for ytringsfriheten i Norge. Prosjektet ble ledet av Institutt for Samfunnsforskning, i samarbeid med UiO og UiB. Undersøkelsen ble referert til av varslingsutvalget, som pekte på at den viser at det i Norge generelt er klare tendenser til selvsensur⁹¹⁰.

Trygstad et.al. ga i 2017 også ut en rapport basert på en undersøkelse om ytringsfrihet og varsling i kommuner og fylkeskommuner. Her kommer det frem at:

[F]ire av ti arbeidstakere har unnlatt å varsle om det kritikkverdige forholdet de har opplevd eller vært vitne til. På spørsmål om hvorfor, svarte 37 prosent at de trodde ubehagelighetene ved å melde fra ville bli for store. 24 prosent begrunnet sin taushet med at å melde fra medfører store personlige belastninger for den enkelte.¹¹

Potensialet for å øke antallet kritikkverdige forhold som avdekkes og korrigeres gjennom varsling og ytringer er med andre ord tilsynelatende stort. Dette bildet bekreftes av Ytringsfrihetskommisjonens gjengivelse av resultater fra OsloMet sitt Medbestemmelsesbarometer for 2021, hvor det kommer frem at 44 prosent av respondentene i norsk arbeidsliv svarer at de frykter gjengjeldelse hvis de skulle rapportere om korrupsjon.¹² Trygstad et.al sin rapport fra 2017 viser at det er en klar sammenheng mellom tilstedeværelse av varslingsrutiner og varslingseffektivitet (altså at det hjelper å varsle). I deres undersøkelse svarer åtte av ti kommuner og fylkeskommuner at de har skriftlige rutiner for hvordan arbeidstakere skal varsle. I undersøkelsen ble det også kartlagt hva som var de viktigste begrunnelsene for å opprette varslingsrutiner i de kommunene og fylkeskommunene som hadde gjort dette. Her gikk det fram at de viktigste begrunnelsene var at det er i tråd med lovverket, at det er i tråd med god virksomhetsstyring og at det var et initiativ fra ledelsen. Arbeidstakere i virksomheter med varslingsrutiner vurderte også sine interne og eksterne ytringsbetingelser som bedre enn de som svarte at de ikke hadde eller ikke visste om de hadde rutiner. En Fafo-rapport forfattet av Trygstad et.al (2019) om status for varsling i norsk arbeidsliv viser at det meste av varsling foregår i linjen – altså at man varsler først til nærmeste leder eller annen leder, heller enn til et sentralt varslingsmottak.¹³

Oslo Economics gjennomførte i 2017¹⁴ en utredning om virkningene av varsling, og eventuelle virkninger av at det ikke varsles. Oslo Economics fant at varsling medfører at kritikkverdige forhold avdekkes, og forbedres, og at varslingsinstituttet også fungerer preventivt. De finner imidlertid også at varsling har en rekke tilhørende

⁷ Trygstad og Ødegård, 2016.

⁸ Trygstad et.al., 2014

⁹ Midtbøen, Steen-Johnsen og Thorbjørnsrud, 2017.

¹⁰ NOU. 2018:6. *Varsling – verdier og vern*.

¹¹ Trygstad, Sissel C., Anne Mette Ødegård, Marit Skivenes og Elin Svarstad, 2017

¹² NOU 2022: 9 – En åpen og opplyst offentlig samtale. Side 308.

¹³ Trygstad og Ødegård, 2019.

¹⁴ Oslo Economics. 2017:45. *Verdien av varsling*. 2017. Side 4. 2017.

kostnader. De peker også på at varsling har et incentivproblem ved at det å varsle kan ha negative konsekvenser for varslere, samtidig som varslere får få direkte fordeler av å varsle.

Det har også blitt gjennomført undersøkelser knyttet til arbeidsgiverperspektivet i varslingssaker. I 2021 gjennomførte forskere ved Fafo, med støtte fra Fritt Ord, en undersøkelse av hvordan arbeidsgivere vurderer arbeidstakernes yringsfrihet og varsling (Trygstad og Ødegård, 2022). Her kom det frem at fire av ti ledere mener varsling utfordrer arbeidsgivers styringsrett. Særlig varsel som gjelder arbeidsmiljø og psykososiale forhold trekkes frem som vanskelige og ressurskrevende.¹⁵ Videre går det også fram i rapporten at om lag halvparten av norske arbeidstakere som har erfart eller observert noe kritikkverdig varslere om forholdet. Denne andelen har holdt seg stabil i mer enn et tiår.

Flere offentlige virksomheter, deriblant norske kommuner, har gjennomført egne undersøkelser knyttet til varsling og varslingsrutiner. For eksempel har Deloitte gjennomført flere forvaltningsrevisjoner om varsling, blant annet i Bergen kommune og i Kvinnherad kommune.¹⁶¹⁷ Vestfold kommunerevisjon har gjennomført en forvaltningsrevisjon av etikk og varsling i Vestfold fylkeskommune.¹⁸ I disse forvaltningsrevisjonene blir det pekt på at varslingsrutinene er for lite kjent blant ansatte i organisasjonen. Trygstad og Ødegård (2015) har også utarbeidet et notat¹⁹ som tar for seg omfang, rutiner og håndtering av varsling i Sandnes kommune. Her går det fram at en stor andel tillitsvalgte, verneombud og kommunale ledere ikke har fått opplæring i hvordan varslere skal håndteres. I forvaltningsrevisjonen Deloitte gjennomførte i Bergen kommune så man også manglende kjennskap til sentrale deler av varslingsystemet både blant ledere og ansatte.

¹⁵ Trygstad og Ødegård, 2022.

¹⁶ Deloitte. *Forvaltningsrevisjon av varslingsrutinar i Kvinnherad kommune*. 2021/2022.

¹⁷ Deloitte. *Systemet for varsling. Bergen kommune*. 2021

¹⁸ Vestfold kommunerevisjon. *Forvaltningsrevisjon – etikk og varsling i Vestfold fylkeskommune*.

¹⁹ Trygstad og Ødegård, 2015.

3 Effekter av varsling

Retting av kritikkverdige forhold, læring og forbedring er viktige positive effekter av varsling. Men varsling er også forbundet med en rekke utfordringer, både for den som varsler, den det eventuelt varsles på og arbeidsgiveren som håndterer varselet.

3.1 Innledning

At varsling er en ønsket aktivitet henger tett sammen med at det kan gi positive effekter. Dersom det avdekkes kritikkverdige forhold gjennom varsel, og virksomheten deretter utbedrer forholdet det er varslet om, har dette en direkte nytte både for virksomheten og for samfunnet forøvrig. Oslo Economics peker i en rapport utarbeidet for Varslingsutvalget på følgende positive effekter av varsling:

Takket være varsling har vi bedre arbeidsmiljø, bedre ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet, bedre kunde/brukerbehandling og en mer velfungerende økonomi og høyere skatteinntekter enn vi ville hatt uten varsling. I tillegg til direkte å avdekke og forbedre kritikkverdige forhold gir varsling indirekte nytte ved å forebygge andre kritikkverdige forhold.²⁰

For norske kommuner er varsling som tidligere nevnt også viktig av demokratiske hensyn. Varsling kan avdekke misbruk av folkevalgtes og ansattes myndighet, og kan bidra til åpenhet i kommunene, til gode for innbyggerne.

Dårlig håndtering av varsel kan på den annen side blant annet føre til betydelig belastning for varsler og den som eventuelt er omvarslet, samt til å skape konflikter som kan gå utover arbeidsmiljø og tjenesteyting mer generelt i kommunen. Dette er utfordringer som blant annet trekkes frem av Skarning og Mjøsund.²¹ I 2008 gjennomførte også forskningsgruppen for arbeidsmiljø, ledelse og konflikt ved det psykologiske fakultet ved Universitetet i Bergen en omfattende undersøkelse om forekomst av klanderverdige handlinger og varsling i arbeidslivet i Norge.²² Her ble det avdekket at varslere hadde et høyere sykefravær enn andre arbeidstakere, og at flere varslere på tidspunktet for undersøkelsen planla å slutte i sin daværende jobb.

Videre kan feilaktige varsel og anklager innebære betydelige kostnader for de(n) det eventuelt varsles om, og at kommunen bruker ressurser på å håndtere slike varsel. Også der det varsles korrekt om kritikkverdige forhold kan den som blir utpekt som ansvarlig for forholdet oppleve en betydelig belastning. Det finnes flere eksempler fra kommuner i Norge på at varslingssaker kan være utfordrende, med betydelig ressursbruk, og til dels høyt konfliktnivå. Trygstad og Ødegård (2022) viser blant annet til at en betydelig andel av arbeidsgiverne opplever at varslingssaker både skaper konflikt på arbeidsplassen, tar oppmerksomheten bort fra kjernevirksomheten og utfordrer arbeidsgivers styringsrett.

3.2 Erfarte konsekvenser av varslingssaker

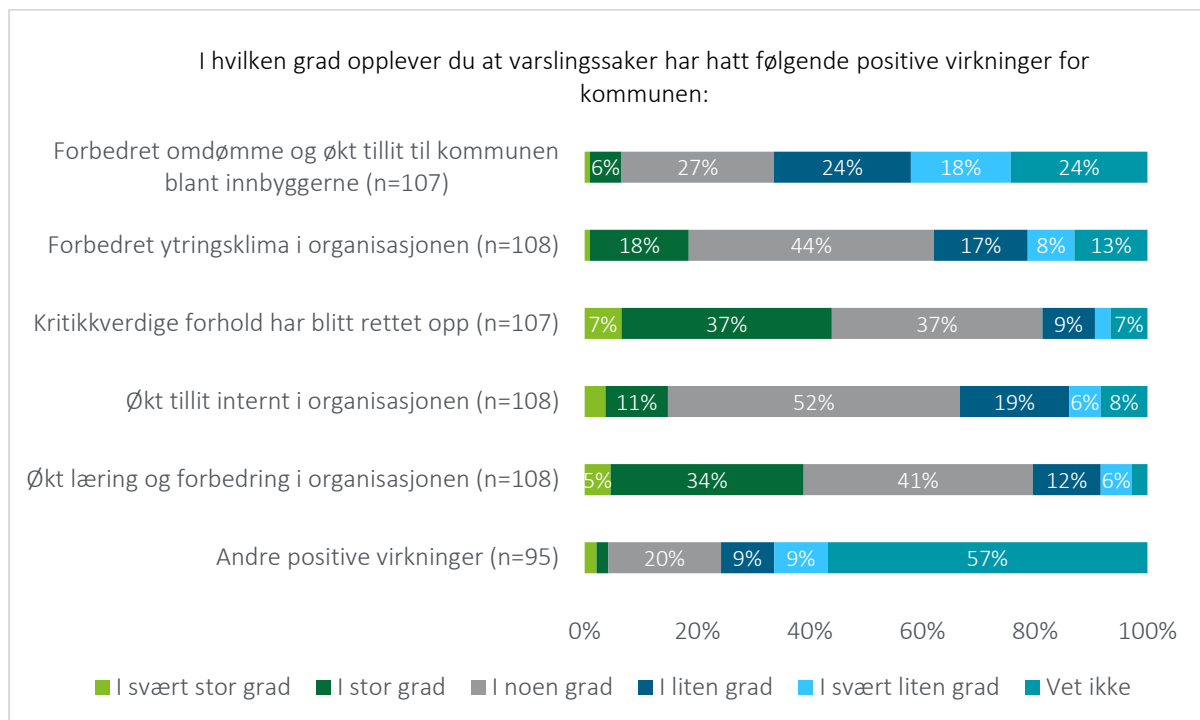
Spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med FoU-prosjektet, viser at kommunene som har hatt varslingssaker opplever at disse har hatt flere positive effekter. Likevel er det svarer de fleste at varslingssakene kun i *noen grad* eller *liten grad* har hatt de ulike positive effektene som det er spurt om. Figur 2 viser at retting av kritikkverdige forhold samt læring og forbedring er de to forholdene som flest peker på som positive effekter av varslingssaker. Men selv for disse forholdene er det svært mange som svarer at disse effektene kun i *noen grad* eller i *liten grad* gjør seg gjeldende.

²⁰ Oslo Economics. 2017:45. *Verdien av varsling*. 2017. Side 4. 2017.

²¹ Skarning, Nicolay og Ingrid Mjøsund: Bedriftens oppfølging av varslingssakene. Innsikt. 27. mars 2023. <https://svw.no/artikler/bedriftens-oppfolging-av-varslingssakene>

²² Universitetet i Bergen. *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*. Stig Berge Matthiesen, Brita Bjørkelo og Morten Birkeland Nielssen.

Figur 2: Positive effekter av varsling



I intervju forteller enkelte tillitsvalgte om at de opplever varslingsinstituttet som svært nyttig, og at der kritikkverdige forhold tidligere ble «feid under teppet», blir de nå tatt tak i, og korrigert.

Også for de varslingssakene som ikke reelt dreier seg om kritikkverdige forhold kan varsling gi positive effekter for kommunen. I intervju peker flere på at også mottatte varsel som ikke dreier seg om kritikkverdige forhold i lovens forstand fortsatt bidrar til å belyse problemer og utfordringer som må tas tak i, og korrigeres, enten dette dreier seg om konflikter på arbeidsplassen eller et anstrengt forhold mellom ansatte og leder. Varslingskanalene benyttes i en del tilfeller til å si fra om forhold som er utfordrende, og som kan få negative konsekvenser for arbeidsmiljøet og organisasjonsytelsen, selv om det ikke dreier seg om juridisk sett kritikkverdige forhold.

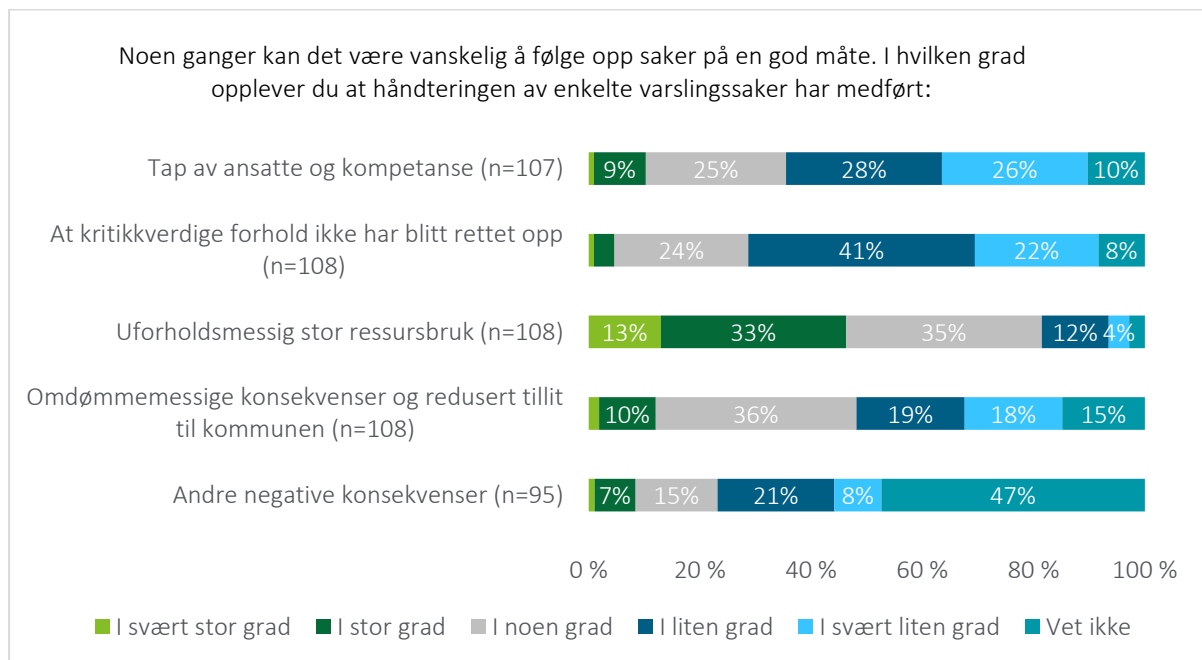
Som vist over, kan varsling i tillegg til å gi positive effekter også by på utfordringer. Mange av utfordringene som er pekt på i tidligere forskning og undersøkelser understøttes av svarene i spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med FoU-prosjektet.

Blant annet svarer nesten 70 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen at varslingssaker enten i *stor* eller i *noen* grad har medført uforholdsmessig stor ressursbruk (se Figur 3). Dette er den negative effekten som flest kommuner som har hatt varslingssaker peker på. Det kommer frem i undersøkelsen at særlig konfliktfylte varslingssaker fører til at det må settes av betydelige ressurser til å gjennomføre undersøkelser, og til å håndtere varselet. I intervju blir det pekt på at det særlig er varslene om psykososialt arbeidsmiljø som kan bli ressurskrevende. I saker der varslere er uenig i utfallet, og der det utvikler seg til søksmål og rettssak krever dette også betydelige ressurser. Mange av kommunene som er intervjuet oppgir også at de tidvis bruker eksterne varslingskanaler, eller eksterne aktører for å undersøke varsler, for eksempel advokatfirma, og flere peker på at disse er svært kostbare å benytte seg av.

Omdømmemessige konsekvenser og redusert tillit blir også av mange vist til som en negativ konsekvens av varslingssaker. Dette blir også bekreftet i intervju. Opprivende varslingssaker som blant annet blir omtalt i media kan føre til redusert tillit til kommunen, og til at det dannes et inntrykk av at kommunen ikke er et godt sted å jobbe. Dette kan i neste rekke føre til at det blir vanskeligere å rekruttere nye medarbeidere. I tillegg har varslingssaker også medført tap av ansatte og kompetanse. Om lag 35 prosent av kommunene mener at varslingssaker i *stor grad* eller *noen grad* har medført tap av ansatte og kompetanse. Tap av ansatte og kompetanse som følge av varsling kan for eksempel være knyttet til opplevelse av å ikke bli hørt, manglende oppfølging av varsling eller at varslingssaker er så konfliktfylte at ansatte slutter. I intervju blir det fra enkelte representanter for arbeidstakersiden pekt på at de ikke vil anbefale noen å varsle med mindre de er forberedt på å slutte i jobben. Også de som er «varslet på» slutter i en del tilfeller i jobben som en følge av varslingssaker. I intervju pekes det i tillegg på at ansatte som under andre omstendigheter kunne ha varslet, heller velger å slutte i jobben. Det synes

derfor å variere om tapet av kompetanse og ansatte som mange kommuner rapporterer å oppleve, er knyttet til at ansatte slutter fordi de har opplevd å stå i en vanskelig varslingssak, eller om de slutter fordi de opplever kritikkverdige forhold og ikke tør å varsle.

Figur 3: Konsekvenser av varsling



I tillegg til konsekvensene som inngår blant alternativene i figuren over, kommer de personlige konsekvensene enkelte opplever, i form av utrygghet, gjengjeldelse og uformelle sosiale sanksjoner. Dette er konsekvenser som særlig representanter for arbeidstakersiden trekker frem i intervju.

3.3 Oppsummering og vurdering

FoU-prosjektet bekrefter i stor grad funn fra tidligere forskning og undersøkelser om både positive effekter av varsling og negative konsekvenser eller kostnader ved varsling. Retting av kritikkverdige forhold, læring og forbedring er særlig positive effekter av varsling. Men varsling er også forbundet med en rekke utfordringer, både for den som varsler, den det eventuelt varsles om og arbeidsgiveren som håndterer varselet.

De til dels betydelige negative konsekvensene som knyttes til varslingssaker, gjør det viktig å undersøke hva som er årsak til at enkelte varslingssaker får denne typen konsekvenser, og å forsøke å komme frem til hvilke tiltak som kan bidra til å redusere de negative konsekvensene og øke den samlede positive effekten av varsling. Gevinstene av å håndtere varslingssaker på en god måte synes å være store og dette bør derfor være et prioritert mål for alle kommuner, både for arbeidsgiversiden og for de ansatte.

4 Status og utviklingstrekk

Flere kommuner opplever en betydelig økning i omfang av varsel, og de fleste varsel handler om arbeidsmiljøet. Samtidig er det mange varsel som fra arbeidsgiversiden ikke oppleves å dreie seg om mulige kritikkverdige forhold, men om konflikter eller uenighet på arbeidsplassen.

4.1 Innledning

Det reelle omfanget av varsling i kommunal sektor er usikkert. Det føres ikke sentral statistikk over antall varsel mottatt av kommunene, og mange kommuner oppgir i intervju at de synes det er vanskelig å holde oversikt over antall varsel. Det trekkes blant annet frem at muntlige varsel i linjen ofte ikke blir registrert i kommunens oversikt over varsel eller i saks- og arkivsystemet. I enkelte tilfeller blir varsel mottatt i linjen heller ikke oppfattet som eller håndtert som varsel. Varsel om kritikkverdige forhold kan i tillegg bli sendt inn gjennom kommunens avvikssystem, og dermed bli registrert som avvik heller enn varsel. I disse tilfellene vil det i mange tilfeller dreie seg om «svake» varsel, som man ofte ikke tenker på som varsel. Flere kommenterer at mange av bekymringsmeldingene kommunen mottar trolig heller burde vært håndtert som varsel. De varslene som noen av kommunene har oversikt over, er «sterke» varsel som formidles gjennom særskilte varslingskanaler.

I dette kapittelet går vi nærmere inn på omfanget av varsling i kommunal sektor, og utviklingstrekk. Vi også oppmerksomhet mot hvorvidt innkomne varsel oppleves å være varsel om kritikkverdige forhold slik dette er definert i arbeidsmiljøloven, og vi går nærmere inn på hvilke typer kritikkverdige forhold det varsles om.

4.2 Omfang av varsel

I en spørreundersøkelse gjennomført av forskere ved Fafo i 2016 svarte 21 prosent av arbeidstakere i kommunal sektor at de i løpet av de siste 12 månedene hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Dette tallet er høyere enn for privat sektor, hvor 12 prosent av respondentene svarte ja på dette spørsmålet. Noe av forskjellen kan trolig skyldes at offentlig sektor er omfattet av langt flere lovkrav enn privat sektor, og at potensialet for at kritikkverdige forhold oppstår dermed er større. Om lag halvparten av respondentene, på tvers av sektorer, som hadde observert kritikkverdige forhold svarte at de hadde varslet om dette.²³

I noen av kommunene som er intervjuet er det innført systemer for å registrere alle varsel, slik at man skal kunne ha en sentral oversikt over omfanget. I én kommune er det innført rutiner for registrering av varsel i saksbehandlingssystemet, slik at det skal være mulig å generere sentrale oversikter. I en annen kommune opplyses det at alle varsel som tas imot av linjeledere i kommunen, skal videreformidles til kommunens varslingsråd for en første vurdering. Dette skal blant annet sikre at kommunen har oversikt over alle mottatte varsel. Samtidig har man i en av disse kommunene valgt å inkludere noen spørsmål om varsling i medarbeiderundersøkelsen, og denne viser at det er langt flere som svarer at de både har observert kritikkverdige forhold og varslet en viss periode, enn det antall varsel kommunen har mottatt i samme periode. Selv om samme kritikkverdige forhold som regel observeres av langt flere enn antall varsel, er det indikasjoner på at det ikke er alle kritikkverdige forhold som registreres i kommunens sentrale oversikt over varsel.

I andre kommuner er det ikke etablert noen systemer for å holde samlet oversikt over antall varslingssaker. I en del tilfeller finnes det informasjon om antall varsel som har kommet direkte til kommunens varslingssekretariat eller tilsvarende organ, men oversikten inkluderer ikke varsling til linjeledere. Enkelte viser til at det synes å variere hvorvidt varsel til linjeledere dokumenteres slik interne rutiner tilsier at de skal. I én kommune vises det til at mange innkomne varsel handler om psykososialt miljø, og at disse ikke regnes med i antall varsel kommunen opplyser å ha mottatt. Ifølge intervju forekommer det også at henvendelser som ifølge de intervjuede burde vært

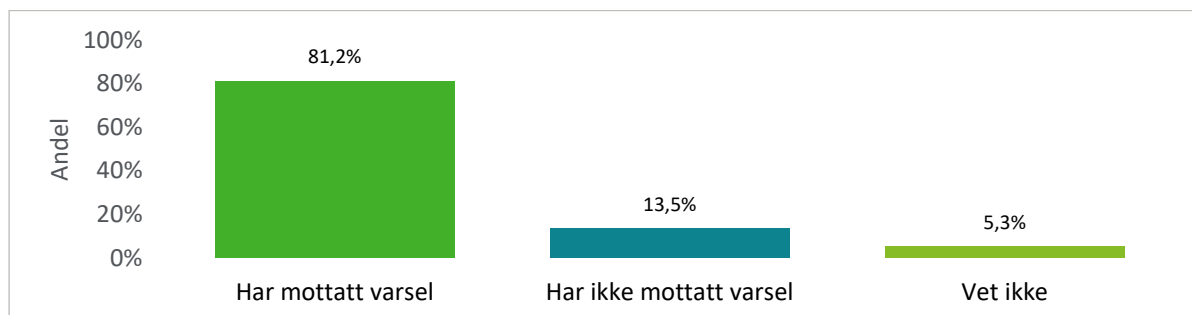
²³ Trygstad og Ødegård, 2016.

behandlet som varsel heller behandles som et avvik, forbedringsinnspill eller «noe annet», fordi den ansatte ikke orker å stå i en varslings sak.

Fra ledelsen i flere kommuner kommenteres det at de ikke har gode nok systemer for å holde oversikt over antall mottatte varsler, og flere mener at de burde hatt bedre oversikt over dette. Fra ledelsen i én kommune kommenteres det også at det er sannsynlig at ulike kommuner har ulik praksis for hva som inkluderes når man lager oversikter over antall varsler i kommunen. Dette bekreftes langt på vei gjennom informasjon som fremkommer i intervjuene Deloitte har gjennomført, ved at det viser seg å være stor forskjell på i hvilken grad kommunene har rutiner for å «sortere» innkomne varsler og eventuelt omdefinere de sakene som ikke vurderes å handle om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven.

I vår spørreundersøkelse rettet til kommunedirektører og fylkeskommunedirektører spurte vi hvorvidt den enkelte kommune eller fylkeskommune hadde mottatt varsel de siste tre årene.²⁴ Som det går frem av Figur 4, svarer et klart flertall av kommunene og fylkeskommunene at de har mottatt varsel de siste tre årene.

Figur 4: Andel kommuner og fylkeskommuner som har mottatt varsel de siste tre årene (n=133)



Ikke overraskende har kommunens størrelse betydning for hvorvidt kommunen har mottatt varsel. Blant kommunene med færre enn 5000 innbyggere er det 69 prosent av kommunene som har mottatt varsel siste tre år, mens 21 prosent ikke har det. I ni prosent av de minste kommunene vet ikke lederen som har besvart spørreundersøkelsen om kommunen har mottatt varsel. I de mellomstore kommunene²⁵ har 80 prosent mottatt varsel, mens samtlige store kommuner²⁶ har mottatt varsel de siste tre årene. Alle de fem fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen, opplyser også at de har mottatt varsel de siste tre årene.

Kommunene som har oppgitt at de ikke har mottatt varsel, fikk spørsmål om hva de mener er de mest sannsynlige årsakene til at kommunen ikke har mottatt varsel. Kun 18 respondenter besvarte dette spørsmålet, og de aller fleste svarer at de mener dette mest sannsynlig skyldes at saker har blitt håndtert før de har blitt til varslings saker (13 respondenter) og/eller at det er et godt åpenhets- og ytringsklima i kommunen (12 respondenter).²⁷ Noen få respondenter viser også til at det ikke har vært grunnlag for varslings sak.

Vi har ikke undersøkt systematisk hvilke roller/funksjoner varsler er rettet mot, men har likevel spurt hvorvidt kommunene/fylkeskommunene har mottatt varsel rettet mot henholdsvis kommunedirektør/fylkeskommunedirektør, politisk ledelse eller andre politikere. De aller fleste har ikke mottatt varsel rettet mot noen av disse funksjonene, men som det går frem av Figur 5 har likevel nesten 25 prosent av kommunene mottatt varsel rettet mot kommunedirektør de siste tre årene. Det er også verdt å merke seg at det i 14 prosent av kommunene har blitt rettet varsel mot hhv. politisk ledelse og andre politikere i kommunen. Dette innebærer at minimum 14 prosent av kommunene (men trolig flere) har opplevd varslings sak mot folkevalgte. Vi kommer nærmere inn på problemstillinger knyttet til varslings sak mot folkevalgte i kapittel 5.5.

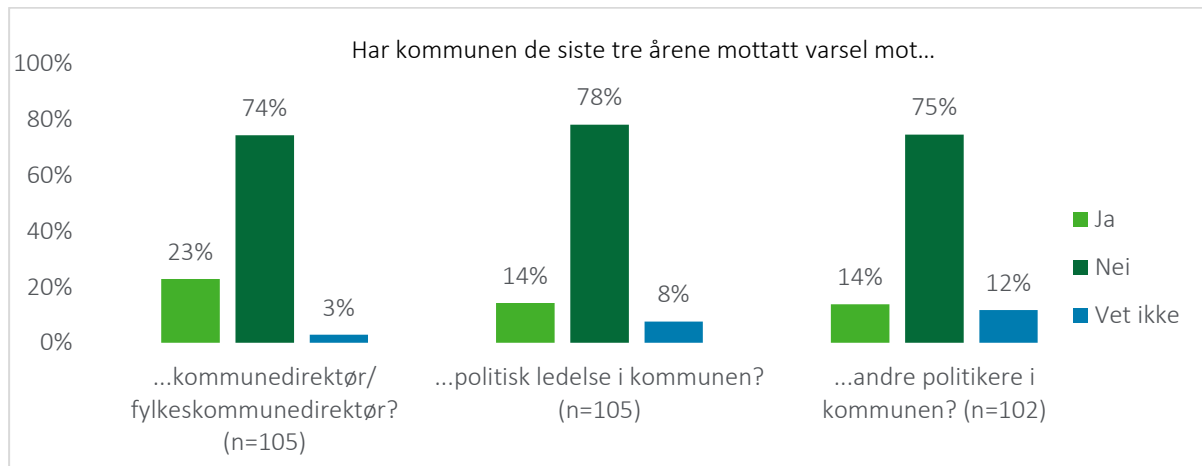
²⁴ I spørsmålet ble det presisert at vi ønsket informasjon om hvorvidt kommunen hadde mottatt varsel eller ikke, uavhengig av om de senere er vurdert til å være reelle varsler etter arbeidsmiljøloven.

²⁵ Kommuner som har fra 5000 til 19 999 innbyggere omtales som «mellomstore» kommuner.

²⁶ Kommuner som har 20 000 innbyggere eller mer, omtales som «store» kommuner.

²⁷ Respondentene kunne velge inntil to svaralternativer på spørsmålet.

Figur 5: Varsel rettet mot kommunedirektør, politisk ledelse eller andre politikere



I intervju kommer det frem at kommunene har ulike erfaringer med hensyn til utvikling i omfang av varsling de senere årene. Enkelte viser til at de har opplevd en økning i antall varsel, og at dette er en ønsket utvikling med tanke på at det har blitt arbeidet bevisst med å gjøre ansatte kjent med varslingsrutiner og oppfordre til å varsle dersom noen blir kjent med kritikkverdige forhold. Det presiseres derfor at økningen ikke nødvendigvis betyr at det forekommer *flere* kritikkverdige forhold enn før. Arbeidsgiver opplever imidlertid at de blir gjort kjent med flere kritikkverdige forhold gjennom varsling. Men det er ikke en entydig utvikling. I andre kommuner har man opplevd en nedgang i antall varsel. Enkelte peker på at det kom mange varslings saker når regelverket var nytt, og at dette til dels hadde å gjøre med misforståelser når det gjelder hva man kan varsle om. Denne tendensen opplyses imidlertid å ha «gått over». Det er også flere kommuner som viser til en betydelig økning i antall mottatte varsel, men viser samtidig til at kun et fåtall av disse er å regne som varsel i henhold til arbeidsmiljøloven, og at man heller opplever at varslingsinstituttet benyttes blant annet til å uttrykke misnøye eller iverksette omkamper i omstillingsprosesser. Enkelte viser til at økningen i antall varsel henger sammen med en manglende forståelse for arbeidsgivers styringsrett, og at en god del varsel er knyttet til forhold som er innenfor styringsretten. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

Ansattrepresentanter i en kommune peker også på at de opplever det har vært en betydelig økning i antall varsel etter covid 19-pandemien. Det blir kommentert at de har stilt spørsmål ved hva dette kan skyldes, og de lurer på om det kan ha sammensatte årsaker: slitasje som følge av pandemien, mange streiker og erfaring med tvungen lønnsnemnd blir nevnt som faktorer som kan ha påvirket situasjonen. En annen stor kommune har opplevd en nedgang i antall varsel etter pandemien, og uttrykker i den forbindelse en viss bekymring for at dette skyldes at de har blitt dårligere på å fange opp og avdekke kritikkverdige forhold.

«Etter pandemien har vi sett en stor økning i antall varsel. Det er nesten som en ketchup-effekt.»
- hovedtillitsvalgte og hovedverneombud

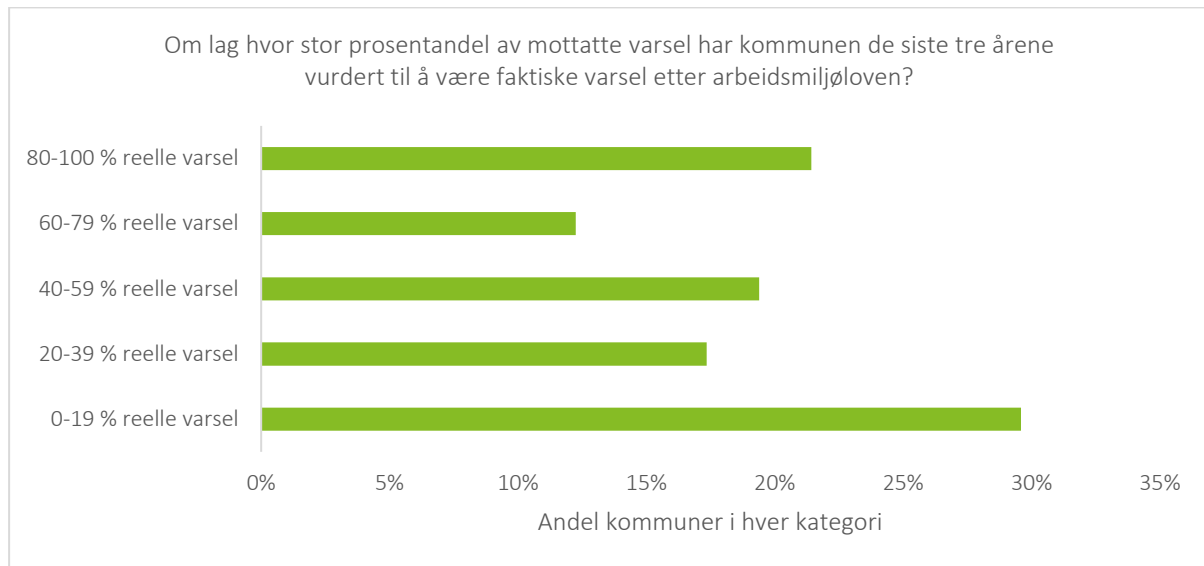
4.3 Hva handler varslene om?

Selv om et klart flertall av kommuner har mottatt varsel de siste tre årene, svarer samtidig mange av kommunene som har mottatt varsel at ingen eller få av disse har blitt vurdert til å være reelle eller faktiske varsel etter arbeidsmiljøloven (se Figur 6). «Reelle varsel etter arbeidsmiljøloven» er i denne sammenheng definert som varsel som gjelder mulige kritikkverdige forhold, og som dermed kommer inn under arbeidsmiljølovens definisjon av forhold man kan varsle om. Som tidligere nevnt defineres «kritikkverdige forhold» i arbeidsmiljølovens § 2-A-1 som «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

- fare for liv eller helse
- fare for klima eller miljø
- korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- myndighetsmisbruk
- uforsvarlig arbeidsmiljø
- brudd på personopplysningsikkerheten.»

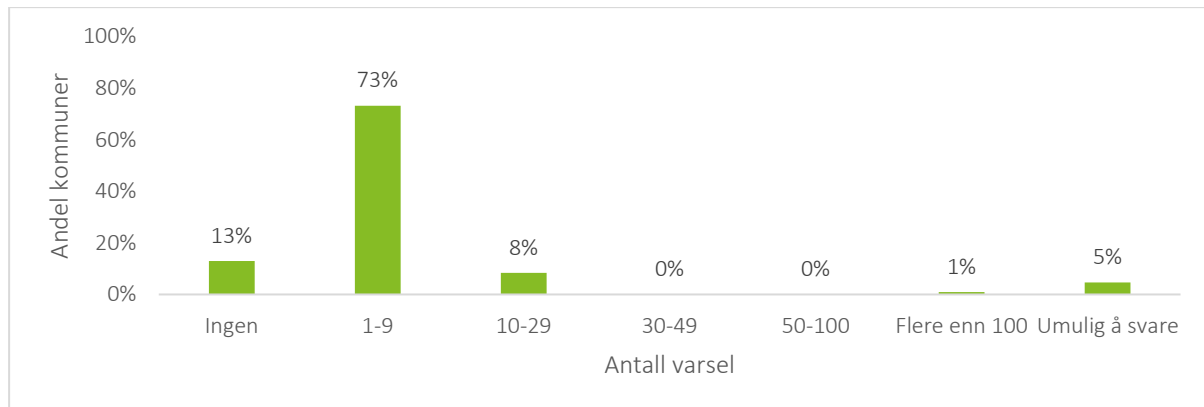
Nærmere 30 prosent av kommunene som har mottatt varsel, vurderer at mindre enn 20 prosent av mottatte varsel er faktiske varsel etter arbeidsmiljøloven. Halvparten av disse kommunene (14 prosent) vurderer at *ingen* av varslene som er mottatt de siste tre årene er faktiske varsel etter arbeidsmiljøloven (Figur 6).

Figur 6: Andel mottatte varsel som vurderes å være reelle varsel etter arbeidsmiljøloven



Igjen ser vi at kommunestørrelse har betydning. Alle kommunene som har oppgitt å ha mottatt *ingen reelle varsel* er enten små eller mellomstore. Det er samtidig viktig å være oppmerksom på at små kommuner typisk mottar færre varsel enn store kommuner. I en del kommuner vil ingen mottatte varsel kunne gjenspeile kun ett mottatt varsel. Figur 7 viser at et klart flertall av respondentene anslår at kommunen kun har mottatt mellom ett og ni reelle varsel i løpet av de siste tre årene. Blant de små kommunene som har besvart spørreundersøkelsen, har samtlige enten svart at de har mottatt mellom ett og ni varsel, eller de har svart *ingen* eller at det er umulig å svare.

Figur 7: Anslag på antall varsel som er vurdert til å være reelle varsel de siste tre årene (n=108)



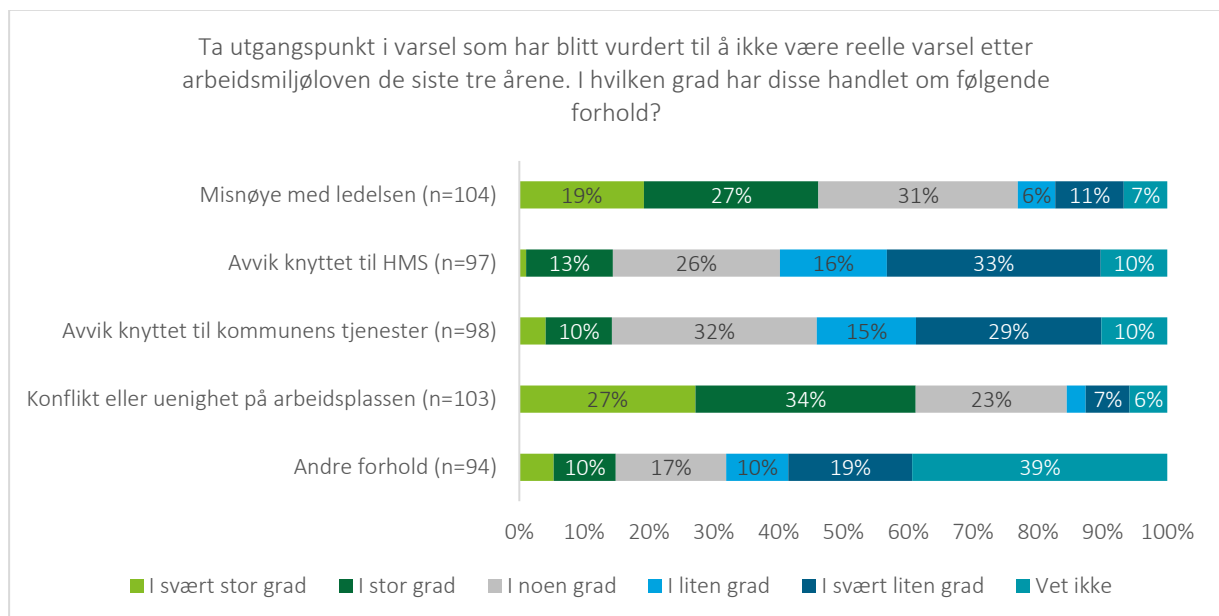
Fra ledelsen i enkelte kommuner presiseres det at man heller vil ha for mange varsel enn for få varsel, siden det er ønskelig at ansatte skal tørre å varsle om forhold de anser som kritikkverdige, slik at ledelsen skal få kjennskap til disse forholdene og dermed ha mulighet til å iverksette tiltak. Også varsel som fra ledelsens side anses å ikke være reelle varsel i henhold til arbeidsmiljøloven, kan være viktige å bli gjort kjent med, da det uansett kan være en indikasjon på at noe ikke fungerer som det skal i organisasjonen. Dette poenget kommer vi nærmere inn på senere i rapporten. I andre tilfeller pekes det på at man opplever at terskelen for å varsle er *for* lav, og at de aller fleste innkomne varsel i realiteten ikke er å anse som varsel om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven. Dette anses i en del kommuner som en utfordring, da det er ressurskrevende å håndtere innkomne varsel, uavhengig av om de er reelle varsel eller ikke.

I intervju peker mange av representantene for ledelsen i kommuner på en økning de siste årene av såkalt ikke-reelle varsel, som ikke omhandler kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven. Flere av representantene for arbeidsgiversiden mener at det har vært en økning i antall varsler knyttet til eget arbeidsforhold, og at mange av

disse varslene kan knyttes direkte til misnøye med leder og motstand mot omstillingsprosesser. I intervju blir det fra representanter for kommuneledelsen i enkelte kommuner vist til at varsel den senere tid primært har vært knyttet til enkelte sektorer eller tjenesteområder i kommunen, og at det er de samme problemstillingene som går igjen. Varslene knyttes opp mot den generelle arbeidssituasjonen i sektoren eller tjenesteområdet, med hensyn til blant annet arbeidspress, utilstrekkelig lederoppfølging mv. Samtidig presiseres det at selv om det er utfordringer, betyr ikke dette at det er brudd på arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet, og det er ikke alle varsel som regnes som «reelle varsel» etter arbeidsmiljøloven.

Data fra spørreundersøkelsen viser at kommuner i stor grad deler en felles forståelse av hva «ikke-reelle» varsel handler om (Figur 8). Om lag 61 prosent av respondentene mener ikke-reelle varsel i stor eller svært stor grad har handlet om konflikt eller uenighet på arbeidsplassen. 46 prosent mener det i stor eller svært stor grad handler om misnøye med ledelsen. I intervju fremheves det fra enkelte at det er en tendens til at man i økende grad mottar varsel fra arbeidstakere som ikke «tåler» å bli utsatt for ledelse, og at dette – etter leders oppfatning - beror på en sviktende forståelse blant enkelte arbeidstakere av arbeidsgivers styringsrett. Videre beskrives varsling av noen av representantene for kommuneledelsen som noe enkelte arbeidstakere bruker som et «kampverktøy». Det pekes blant annet på at arbeidstakere leverer varsel i forbindelse med oppsigelses- eller omstillingsprosesser for å motarbeide disse prosessene, og å sette ledere ut av spill. Dette er synspunkt og forhold som også er belyst i tidligere forskning på feltet i Norge, for eksempel i Fafos rapport om varsling fra et arbeidsgiverperspektiv fra 2022.²⁸

Figur 8: Kommunene og fylkeskommunenes vurdering av hva ikke-reelle varsel har handlet om

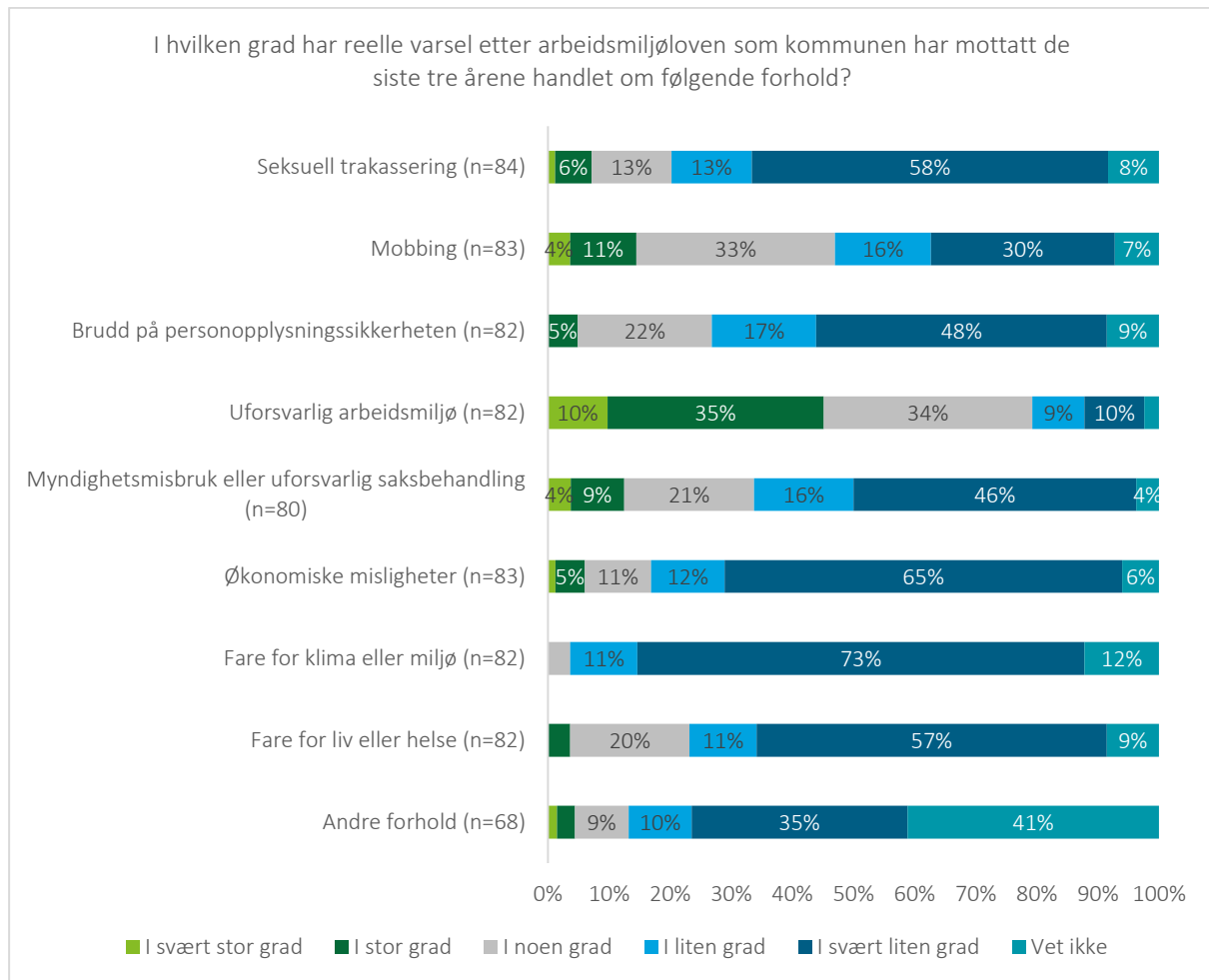


I spørreundersøkelsen spurte vi også hva de reelle varslene har handlet om. Som Figur 9 viser, er det ett tema som utmerker seg. Hele 45 prosent av respondentene svarer at de reelle varslene som kommunen eller fylkeskommunen har mottatt de siste tre årene enten i stor eller svært stor grad handler om *uforsvarlig arbeidsmiljø*. I tillegg er det 34 prosent som svarer at dette i *noen grad* er tilfelle. Når det gjelder de øvrige alternativene, er det 15 prosent eller mindre som svarer i stor eller svært stor grad. Både når det gjelder mobbing, brudd på personopplysningssikkerheten, myndighetsmisbruk eller uforsvarlig saksbehandling og fare for liv og

²⁸ Trygstad og Ødegård. 2022.

helse, er det imidlertid også mellom 20 og 33 prosent som svarer at dette *i noen grad* er tema for de reelle varslene.

Figur 9: Kommunenes og fylkeskommunenes vurdering av hva reelle varsel har handlet om



Fra arbeidstakersiden vises det i intervju til at hovedvekten av varslingssakene de har vært involvert i handler om uforsvarlig arbeidsmiljø. Varselet gjelder i hovedsak både varslers eget arbeidsforhold, og arbeidsforholdet til varslers kollegaer. Det pekes på at disse sakene fort kan bli konfliktfylte, og at det allerede ligger en konflikt i bunn før sakene kommer inn som varsel. Mange tillitsvalgte og hovedverneombud beskriver vanskelige saker som har fått utvikle seg over flere år. Tilsvarende beskrives også av ledere i flere kommuner. En kommunedirektør i en stor kommune kommenterer blant annet at varslingssaker gjerne er konflikter som ikke blir tatt tak i, og som dermed vokser seg større og større til det til slutt blir en varslingssak. Dette bekreftes langt på vei av en annen kommunedirektør, som peker på utfordringen med at en sak kan endre karakter over tid, og at man kan risikere å miste fokus på hva saken *egentlig* handler om. I tillegg peker kommunedirektøren på at mange varsel kunne vært unngått dersom problemstillingene hadde blitt håndtert bedre på et tidligere tidspunkt:

«Selv den søtteste saft kan bli til eddik dersom den står ute for lenge.»
- hovedtillitsvalgte og hovedverneombud

En avviksmelding handler om noe, men når det blir et varsel handler det om noen – selv om rotårsaken kan være den samme. Varslingssaker handler ofte om noen som ikke gjør jobben sin, og har karakter av konflikt mellom personer, heller enn uenighet om en sak. Jeg mener varsel alltid har karakter av å være en konflikt. (...) Det starter med uenighet om hva som er hensiktsmessige prosedyrer, og ender med en varslingssak. Det er unødvendig hvis man gjør ting rett fra starten av.

Det fremgår av forarbeidene til arbeidsmiljøloven at man ved endring av varslingsbestemmelsene med virkning fra 1. januar 2020, under dette innføring av en avgrensning mot varsel som kun gjelder arbeidstakers eget

arbeidsforhold, hadde som formål å tydeliggjøre skillet mellom varsel på den ene siden og personalkonflikter og uenigheter om gjennomføringen av arbeidsavtalen på den andre siden:

Departementet foreslår også at varslingsreguleringen avgrenses mot ytringer som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold. Dette anses å være i tråd med gjeldende rett, og vil bidra til å klargjøre at varslingsreglene normalt ikke gjelder for personalkonflikter og uenigheter om gjennomføringen av arbeidsavtalen.²⁹

Både representanter for kommuneledelsen og representanter for de ansatte viser i flere av intervjuene til at mange varsel er en konsekvens av uenighet, konflikter eller arbeidsmiljørelaterte forhold som over tid ikke har blitt tatt tilstrekkelig tak i. Enkelte viser til at situasjonen kan utvikle seg gradvis i negativ retning, til å bli stadig mer konfliktfylt, og at det oppstår en slags «trykkokereffekt» der en av partene til slutt velger å varsle om situasjonen. I de aller fleste tilfeller vil varsler da vise til en opplevelse av et uforsvarlig arbeidsmiljø.

Fra én kommune blir det vist til at man inntil for noen få år siden opplevde dette som en betydelig utfordring, og at det oppstod mange varsel i kommunen som en konsekvens av manglende oppfølging og manglende dialog på et tidlig stadium i tilknytning til uenigheter, konflikter osv. Fra den aktuelle kommunen blir det imidlertid vist til flere tiltak som har blitt iverksatt, og som oppleves å fungere godt. Konsekvensen er at «trykkokereffekten» er betydelig redusert, og man har den senere tiden sett en nedgang i antall varsel.

«Vi har opplevd en tydelig nedgang i antall varslingssaker. Vi har jobbet mye med å klare å ta tak i saker tidlig, og å fjerne den såkalte trykkokereffekten som man ellers kan oppleve. Før poppet det opp varsel både her og der. Vi så at det dels handlet om lederkompetanse, men også om at vi ikke var gode nok på kommunikasjon.»

- personalsjef

Som omtalt over er det også en del av de intervjuede som knytter varsel til endringsprosesser og omstilling. Fra ledelsen i én kommune blir det pekt på at man har en stor bekymring knyttet til om det vil komme mange

«Når arbeidssituasjonen og arbeidsoppgavene endrer seg, kommer det en del varsel. Omstilling og endringer forekommer nok oftere nå enn før, derfor også kanskje flere varsel. Det handler gjerne om uenighet som eskaleres til en ødelagt relasjon mellom to kollegaer eller mellom leder og ansatt.»

- kommunedirektør

«misnøye-varsel» i tiden fremover, da kommunen står overfor betydelige omstillingsprosesser. Det presiseres at dette er noe man må prøve å forebygge, gjennom tydelige forventningsavklaringer, tilstrekkelig informasjon, og samarbeid med tillitsvalgte og verneombud. Blant annet må det rettes oppmerksomhet mot arbeidstakers rolle, behovet for omstilling og arbeidsgivers styringsrett, blir det påpekt. Også andre viser til at misnøye med eget arbeidsmiljø, og

konflikter på arbeidsplassen veldig ofte er bakgrunnen for varsel. En del representanter for kommuneledelsen i ulike kommuner bemerker i denne sammenheng at det oppleves som svært uheldig at enkeltansatte i slike situasjoner kan bruk varslingsinstituttet til å «lamme» eller tilsidesette øverste leder.

4.4 Oppsummering og vurdering

Gjennomgangen av status og utviklingstrekk for varsling viser noen relativt tydelige tendenser, samtidig som det også fremgår at det er til dels store forskjeller mellom kommunene.

Omfang av varsling i kommunal sektor er vanskelig å identifisere, både fordi det varsles på ulike måter og fordi kommunene har ulik tilnærming til hvordan de teller antall varsel. Det er ikke spesifikke formkrav til varsling, og mange ytringer om kritikkverdige forhold løses på lavt nivå i organisasjonen uten at man noen gang tenker på dem som varsel (jf. NOU 2018:6). Det kan derfor være vanskelig å ha en fullstendig oversikt over alle ytringer i organisasjonen om kritikkverdige forhold, særlig det vi har definert som svake varslinger. Det er likevel grunn til å tro at det er et behov for å systematisere arbeidet med å registrere varslinger som kommer i ulike kanaler, for å sikre at disse faktisk følges opp i samsvar med arbeidsgivers aktivitetsplikt. Kommunene må sørge for at alle kritikkverdige forhold som det meldes fra om, og som ikke løses på en tilfredsstillende måte innen kort tid, registreres og følges opp. Dette må omfatte både varslinger som skjer i etablerte varslingskanaler, de som blir meldt fra om i linjen, og eventuelle melding om kritikkverdige forhold som blir liggende uløst i avvikssystemet.

²⁹ Prop. 74L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling). Kapittel 1 *Hovedinnholdet i proposisjonen.*

Undersøkelsen viser at hovedvekten av varslingsaker er knyttet til uforsvarlig arbeidsmiljø. Mange av varslingsakene som omhandler arbeidsmiljø har sin bakgrunn i uenighet, misnøye eller konflikter som ikke har blitt tatt tak i på et tidlig nok tidspunkt, og som dermed over tid har fått utvikle seg til større konflikter som ender med et «sterkt» varsel gjennom en av de formelle varslingskanalene. Enkelte kommuner har iverksatt tiltak som de mener har bidratt til å redusere omfanget av sterke varslingsaker betydelig, og det synes å være et klart potensiale når det gjelder deling av erfaringer og læring av beste praksis.

Flere kommuner erfarer at varsling benyttes i forbindelse med omstilling og omorganisering på arbeidsplassen, og ser en tendens til at manglende forståelse for arbeidsgivers styringsrett ligger til grunn for en del av varslene. Deloitte vil i denne sammenheng fremheve viktigheten av at kommunene arbeider systematisk for å sikre god informasjon og ivareta arbeidstakernes medvirkningsrett i omstillingsprosesser. Problemstillingene som omhandler omstillingsprosesser og varsling synes å ha nær sammenheng med forhold som er omtalt over, der uenighet, misnøye eller konflikter utvikler seg over tid og ender med et «sterkt» varsel. Deloitte mener det er viktig å rette oppmerksomhet mot hva som er rotårsaken til disse varslene, og prøve å identifisere tiltak som kan forebygge forekomsten av varsel. Samtidig anerkjenner Deloitte at det kan forekomme at varslingsinstituttet benyttes som et «kampverktøy», slik enkelte arbeidsgivere opplever. I slike tilfeller vil Deloitte presisere viktigheten av en god og ryddig oppfølging av varselet, i tillegg til at arbeidsgiver også i tilfeller der man opplever at varslingsinstituttet misbrukes, søker å identifisere de bakenforliggende årsakene til at en arbeidstaker tar i bruk dette virkemiddelet.

5 Forutsetninger for god håndtering av varsling

Et trygt og godt ytringsklima er viktig for å sikre at arbeidstakere varsler om kritikkverdige forhold, og for at varsel skal bli håndtert tidlig og på lavest mulig nivå. Undersøkelsen viser samtidig at selv om «tonen på toppen» er viktig, så er den ikke tilstrekkelig. I tillegg kan mangler ved varslingsrutiner og manglende kompetanse blant ansatte og ledere bidra til utfordringer i håndteringen av varselingsprosessen. Det er også flere som erfarer at uklarheter i regelverket gjør håndteringen av varsling utfordrende.

5.1 Innledning

For å ha et velfungerende varslingsinstitutt er det flere viktige forutsetninger som bør være på plass. I dette kapittelet går vi nærmere inn på noen av disse forutsetningene, og retter oppmerksomhet mot ytringsklima og ytringskultur, varslingsrutiner, kompetanse og sist, og ikke minst, regelverk og veiledning.

Ytringsklima og varsling henger nært sammen. Flere rapporter og forskning viser til viktigheten av et godt ytringsklima for at ansatte skal oppleve at de kan si fra om kritikkverdige forhold, og vår undersøkelse viser også at mange peker på arbeidet med ytringsklima og ytringskultur som sentralt for å melde fra og løse utfordringer på arbeidsplassen før det er behov for «sterk» varsling.

Gode varslingsrutiner er sentralt i arbeidet med varsling, og arbeidsmiljøloven inneholder krav om at virksomheter med mer enn fem ansatte skal ha varslingsrutiner. Forskning viser at det er en klar sammenheng mellom tilstedeværelse av varslingsrutiner og varslings effektivitet (altså at det hjelper å varsle).³⁰

Også kompetanse om varsling er en viktig forutsetning for god håndtering av varslings saker. Varslingsutvalget peker i NOU 2018:6 på viktigheten av å arbeide for å øke kompetansen i virksomhetene. Når det ble gjort endringer i varslingsregelverket med virkning fra januar 2020, var det et sentralt formål å tydeliggjøre en del av bestemmelsene for å legge bedre til rette for en god forståelse og god håndtering av varsling. For ytterligere å legge til rette for en felles og god forståelse, samt bidra til at ulike aktører følger opp regelverket på en hensiktsmessig og god måte, har både Arbeidstilsynet og KS utviklet veiledere om varsling.

5.2 Viktigste faktor for å unngå negative konsekvenser av varsling

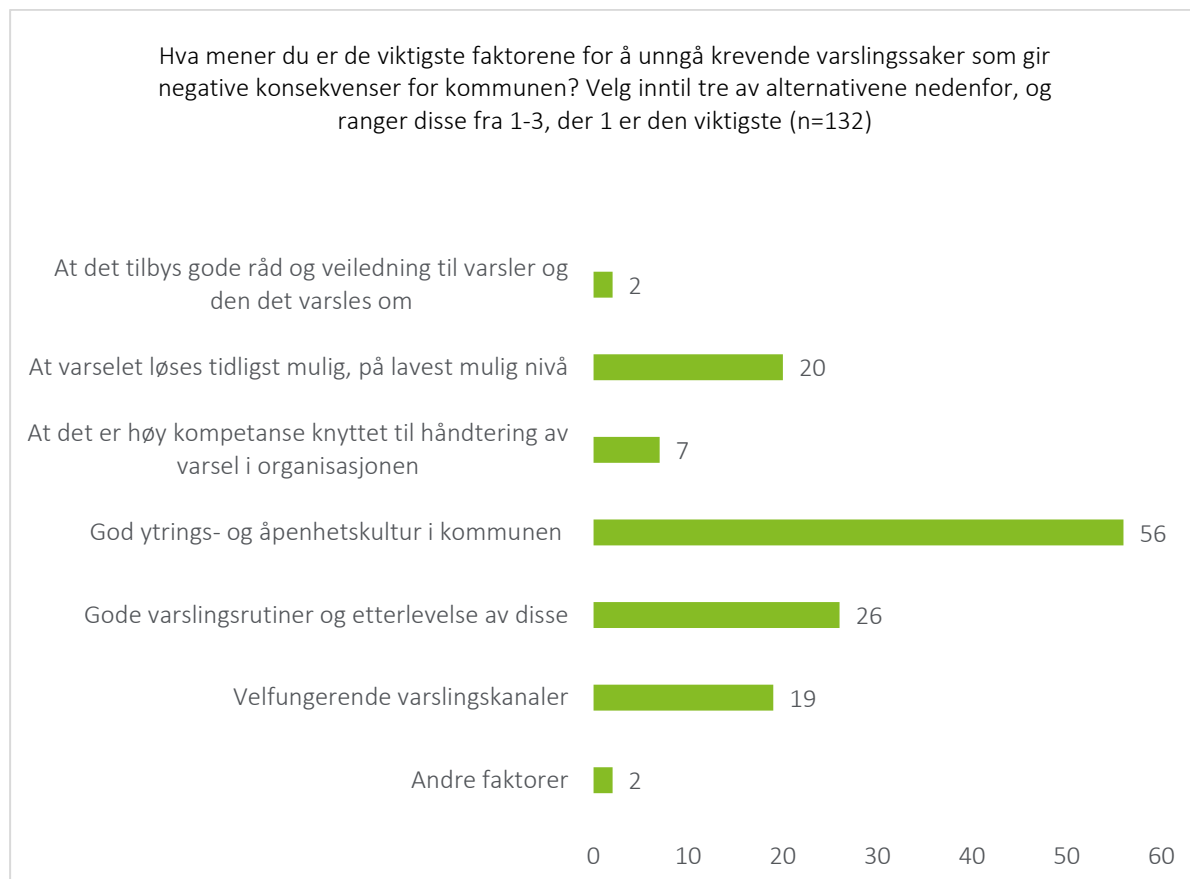
Varslingssaker kan som tidligere omtalt være svært krevende både for den som har varslet, den som er omvarslet og arbeidsgiver som har plikt til å følge opp varselet i samsvar med gjeldende regelverk. Varsling kan, slik vi var inne på i kapittel 3, i en del tilfeller både være ressurskrevende og gå ut over den daglige driften i en kommune. I FoU-prosjektet har vi derfor, gjennom spørreundersøkelsen som er gjennomført, spurt kommunedirektørene og fylkeskommunedirektørene hva de mener er de viktigste faktorene for å håndtere ytringer om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen slik at de ikke utvikler seg til unødvendige krevende varslings saker som fører til negative konsekvenser for kommunen.

Respondentene fikk presentert en rekke svaralternativer og ble bedt om å velge *inntil tre av alternativene* og rangere disse fra 1 til 3, der 1 er den viktigste. Figuren under viser hvilke alternativer respondentene valgte som den viktigste faktoren (nr. 1) for å unngå krevende varslings saker. Ett svaralternativ utmerker seg, ved at det er rangert som viktigst av langt flere respondenter enn de øvrige alternativene: *God ytrings- og åpenhetskultur i*

³⁰ Trygstad, Sissel C., Anne Mette Ødegård, Marit Skivenes og Elin Svarstad, 2017.

kommunen. Derneft kommer *Gode varslingsrutiner og etterlevelse av disse*, men det er langt færre respondenter som mener dette er det viktigste sett i forhold til god yrings- og åpenhetskultur.

Figur 10: Viktigste faktor for å unngå krevende varslingssaker (nominelle tall)



Nedenfor beskriver vi viktigheten av yringsklima/yringskultur og varslingsrutiner nærmere, og presenterer i den forbindelse våre funn når det kommer til vurderinger av yringsklima i egen organisasjon, og betydningen av dette. Vi mener det er en nær sammenheng mellom yringsklima og en annen sentral faktor som flere oppgir som viktig – nemlig at varselet løses tidligst mulig, på lavest mulig nivå. Videre ser vi nærmere på varslingsrutinene i kommunene der vi har gjennomført intervju og innholdet i disse. Som en del av denne gjennomgangen blir også bruk av varslingskanaler omtalt. Deretter omtaler vi viktigheten av og tilgangen på relevant kompetanse for å håndtere varslingsprosesser, før vi til slutt i kapitlet tar opp noen mulige utfordringer med regelverket som omhandler varsling.

5.3 Yringsklima og yringskultur

I forarbeidene til arbeidsmiljøloven går det fram at departementet, ved å ta hensynet til et godt yringsklima inn i lovens formålsbestemmelse, ønsket å fremheve hvor viktig yringsklimaet i virksomheten er for arbeidsmiljøet og muligheten til å varsle om kritikkverdige forhold, uten fare for gjengjeldelse.^{31 32}

Varsling er yringer som har en særlig sterk beskyttelse gjennom lov, da det både er en rett og i noen tilfeller også en plikt. Yringsfrihetskommisjonen presiserer samtidig at de aller fleste yringer i arbeidslivet ikke er varsling. Yringsfrihetskommisjonen viser også til at «Flere undersøkelser, eksempler og innspill gitt til kommisjonen tilsier at mange arbeidstakere og fagpersoner legger bånd på seg eller helt lar være å delta i den offentlige debatten i kraft av sitt arbeid. Det har vært en negativ utvikling de siste årene.»³³ Det henvises videre til at takhøyden for å ta opp kritiske innspill eller kritikkverdige forhold internt i en virksomhet oppleves som noe høyere i privat sektor

³¹ Prop. 74 L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling). Kapittel 1.

³² I 2004 ble det gjort endringer i § 100 i grunnloven, for å styrke vernet av yringsfriheten i Norge. Blant annet fikk politiske yringer og ansattes yringer et styrket grunnlovsværn. Varslingsutvalget foreslo å ta en henvisning til grunnloven § 100 inn i varslingsreglene i arbeidsmiljøloven, fordi koblingen mellom yringsfrihet og et godt arbeidsmiljø ble ansett som vesentlig. Forslaget ble ikke fulgt opp i forbindelse med lovendringene da det ble vurdert at en slik henvisning kunne skape usikkerhet om rettstilstanden.

³³ NOU 2022:9. En åpen og opplyst offentlig samtale – Yringsfrihetskommisjonens utredning. Kapittel 15.3.

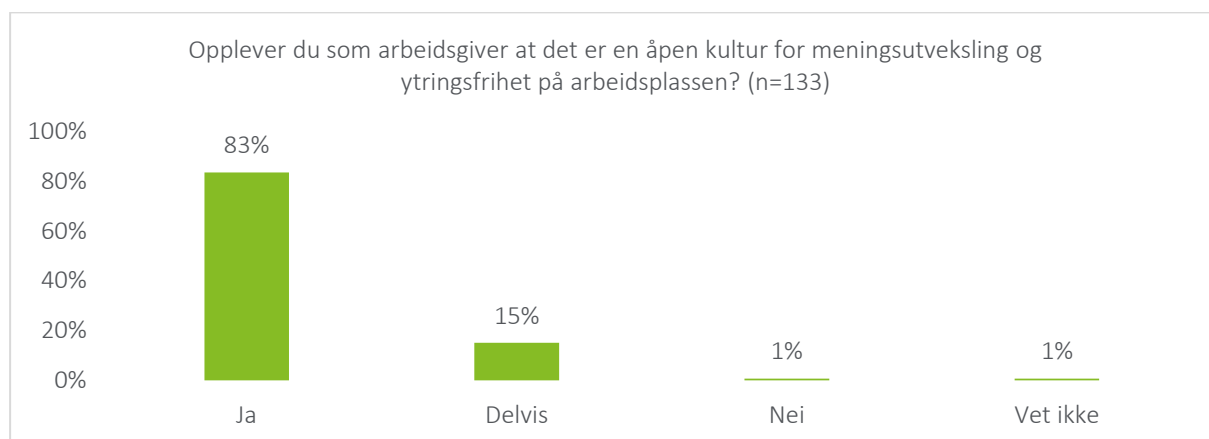
enn i offentlig sektor, og ytringsfrihetskommisjonen slår fast at forholdene for varsling henger sammen med ytringskultur. Kommisjonen påpeker også at rommet for kritikk og uenighet burde være stort i offentlig sektor, som forvalter felleskapets midler og yter viktige tjenester til befolkningen. Det pekes videre på at å «klargjøre forholdet mellom ytringsfrihet og lojalitet og å trygge egne arbeidstakere på at det finnes et bredt ytringsrom også for kritikk av egen virksomhet, er et ledelsesansvar.»³⁴ Videre vises det til at ledelsen også har ansvar for å tydeliggjøre verdien av kritikk og motforestillinger. All kritikk er imidlertid ikke varsling, blir det presisert, og det påpekes at det er viktig at varslingsbegrepet ikke brukes om alle kritiske ytringer da det kan ha en nedkjølende effekt på den alminnelige ytringsfriheten:

Et vidt rom for uenighet på arbeidsplassen vil kunne redusere faren for at kritikk eskaleres til en konflikt. Når kritikk forveksles med varsel, kan det medføre at arbeidsgiver heller ser etter måter å beskytte seg mot varselet på fremfor å finne en løsning på selve problemet.³⁵

KS har utarbeidet en veileder om ytringsfrihet og varsling der det blant annet fremheves at kommunen bør være en åpen organisasjon som kjennetegnes av en god ytringskultur med stor takhøyde for at de ansatte deltar i det offentlige ordskiftet.³⁶ Arbeidstilsynet peker på sine nettsider på at et godt ytringsklima kjennetegnes av stor takhøyde for meningsutveksling og at et godt ytringsklima avhenger av at ansatte opplever at det er trygt å si ifra (psykologisk trygghet) og at det nytter å si ifra (ytringseffektivitet).

I spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med FoU-prosjektet fikk respondentene spørsmål om de som arbeidsgiver opplever at det er en åpen kultur for meningsutveksling og ytringsfrihet på arbeidsplassen. Som figuren under viser svarer et klart flertall på 83 prosent *ja* på spørsmålet, 15 prosent svarer *delvis* og 1 prosent svarer henholdsvis *nei* og *vet ikke*.

Figur 11: Kultur for meningsutveksling og ytringsfrihet på arbeidsplassen



Videre fikk respondentene spørsmål om hvorvidt kommunen tilbyr opplæring eller veiledning til ansatte om ytringsfrihet og ytringsklima og om kommunen de senere år har tatt grep for å forbedre ytringsklimaet etter tilbakemeldinger fra ansatte. Som figuren under viser varierer svarene fra respondentene. Halvparten av respondentene svarer *delvis* på spørsmål om kommunen tilbyr opplæring eller veiledning og omtrent en tredjedel (30 prosent) svarer *nei* på samme spørsmål. Videre svarer omtrent en tredjedel (29 prosent) *nei* på spørsmål om kommunen de senere årene har tatt grep for å forbedre ytringsklimaet etter tilbakemeldinger fra de ansatte. Samtidig svarer 38 prosent *ja* på dette spørsmålet.

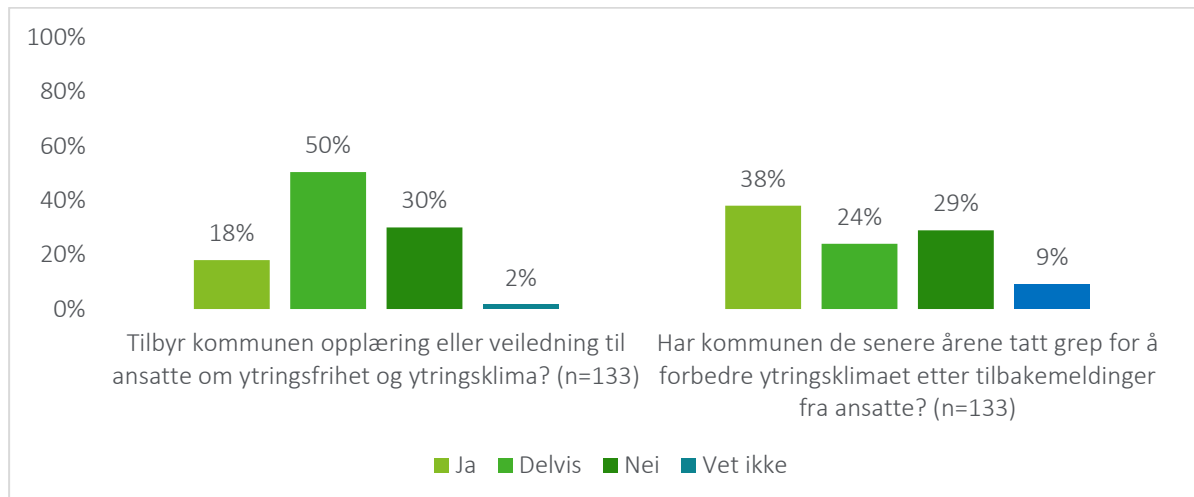
³⁴ Ibid. Kapittel 15.5.3

³⁵ Ibid. Kapittel 15.5.4

³⁶ KS. Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner.

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

Figur 12: Opplæring i og forbedring knyttet til ytringsklima i kommunen



I intervjuene og i workshopen som er gjennomført i forbindelse med FoU-prosjektet, blir det uttrykt at det er en klar sammenheng mellom ytringskultur/ytringsklima, og varsling. Hvordan denne sammenhengen arter seg, varierer imidlertid noe. Flere viser til at en kultur som er preget av åpenhet og godt ytringsklima vil føre til mindre varsling fordi man klarer å håndtere saker på lavest mulig nivå, noe som reduserer behovet for varsling gjennom formelle varslingskanaler. En av kommunene som deltok i workshopen peker samtidig på at antall varsel i kommunen hadde gått ned fra 2021 til 2022 og at man internt i kommunen har vært bekymret for om dette var et symptom på endring i ytringskulturen. Konkret fryktet denne kommunen at en nedgang i antall varsel ikke skyldtes en reduksjon i antall kritikkverdige forhold som fant sted, men at det rett og slett ikke ble sagt fra om disse forholdene i like stor grad som tidligere. En reduksjon i antall varsel kan være en positiv utvikling, dersom dette skyldes en faktisk nedgang i antall kritikkverdige forhold, men kan også være et faretegn, som indikerer at ansatte ikke tør å si fra om kritikkverdige forhold.

I intervjuene Deloitte har gjennomført blir det videre uttrykt, både fra representanter for arbeidsgiver og representanter for arbeidstaker, at ytringsfrihet og ytringsklima blir høyt prioritert i kommunen de representerer. Særlig blir det lagt vekt på at de fleste kommunale toppledere gir signal om at ansatte skal kunne uttrykke seg fritt og at det blir arbeidet for at ansatte skal kunne føle på en trygghet knyttet til å si ifra om forhold på arbeidsplassen. Det blir også uttrykt fra flere hovedtillitsvalgte og hovedverneombud at de opplever å bli inkludert og hørt av toppledelsen i egen kommune og at ledere har en «åpen dør». Samtidig blir det vist til at ytringsklimaet kan oppleves ulikt i ulike deler av kommuneorganisasjonen, og at ulike ledere praktiserer de overordnede føringene om ytringsklima og ytringskultur svært ulikt. I flere intervju med representanter for de ansatte blir det vist til at selv om det kommer tydelige føringer fra toppledelsen knyttet til åpenhet, transparens og rom for å ytre uenighet, «stopper» denne holdningen lengre nede i organisasjonen, på avdelingsledernivå eller tilsvarende, og her øker også frykten for gjengjeldelse knyttet til varsling. Også flere kommunedirektører og andre representanter for kommuneledelsen peker på variasjoner i ytringskulturen i ulike deler av organisasjonen, og fremhever at dette er en utfordring.

«Vi trenger de kritiske stemmene i organisasjonen. Hvis ingen tar til motmæle, er vi på feil spor.»
- kommunedirektør

I intervju spurte vi om konkrete tiltak som legger til rette for ytringsfrihet og et godt ytringsklima. Flere viser til viktigheten av opprettelsen av ulike kanaler for medbestemmelse som sentralt, og at det aktivt oppfordres til innspill og eventuelle motforestillinger.

Samtidig blir det fra enkelte påpekt at medieoppslag om krevende varslingsaker kan påvirke ytringsklimaet negativt, og bidra til at flere er redde for å komme med kritikk, motforestillinger eller for å varsle.

«Om man kobler ytringsfrihet opp mot medvirkingsmuligheter blir det gjort mye. Det er blant annet etablert HMS-grupper der ulike aktører får komme med sine innspill. Strukturen er laget for at man skal kunne bli hørt og skal kunne medvirke»
- hovedtillitsvalgt

5.4 Varslingsrutiner

I arbeidsmiljøloven § 2 A-6 stilles det en del krav til virksomheters varslingsrutiner, blant annet gjennom minimumskrav til innholdet og gjennom krav om at rutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten.

I KS sin veileder for ytringsfrihet og varsling vises det til at gode varslingsrutiner er viktig for å sikre gode ytringsbetingelser. Videre omtaler kapittel 3 i KS sin veileder viktigheten av rutiner for varsling. Her blir det vist til viktigheten av at rutinene inneholder en oppfordring til ansatte om å si ifra om kritikkverdige forhold, at rutinene inneholder en fremgangsmåte for varsling om hvem det skal varsles til, hvordan det skal varsles, ordning med eksternt varslingsmottak og arbeidsgivers framgangsmåte ved varsling. I retningslinjene foreligger det også et eksempel på en varslingsrutine. Også arbeidstilsynet har på sin nettside detaljerte anbefalinger knyttet til utarbeidelse av varslingsrutiner, det det blant annet listes opp en rekke punkt som bør inngå.

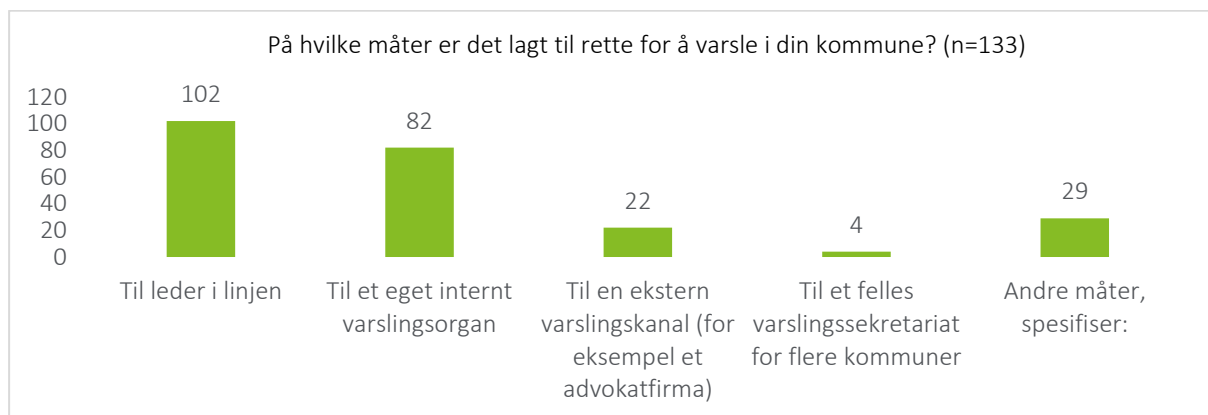
I intervjuene Deloitte har gjennomført går det frem at både representanter for kommuneledelsen og representantene for de ansatte i hovedsak opplever varslingsrutinene i egen kommune som tilstrekkelige og opplysende. Flere viser til at det har blitt gjennomført gode prosesser med utarbeidelse av varslingsprosedyrer, varslingsplakater og egne varslingsmoduler i kvalitetssystemet. Noen viser også til at det har vært involvering fra både representere fra arbeidstaker og arbeidsgiver i disse prosessene. Et flertall peker samtidig på utfordringer med å gjøre de skriftlige rutinene tilstrekkelig kjent blant alle ansatte i organisasjonen. I spørreundersøkelsen er det også 35 prosent som svarer at kommunens varslingsrutiner kun i noen grad er gjort kjent i organisasjonen.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk spørsmål om varslingsrutinene var blitt oppdatert/revidert etter at nye regler om varsling i arbeidsmiljøloven trådte i kraft fra januar 2020. Et klart flertall av kommunene (76 prosent) svarer *ja* på dette spørsmålet. Samtidig svarer nesten én av fem kommuner at varslingsrutinene *ikke* er oppdatert/revidert etter at nye lovkrav trådte i kraft. To prosent av kommunene svarer at de ikke har varslingsrutiner.³⁷ Det er kun små kommuner som ikke har varslingsrutiner, mens de som har svart at rutinene ikke er oppdatert er fordelt på små og mellomstore kommuner. Fra samtlige store kommuner som har besvart undersøkelsen, opplyses det at rutinene er oppdaterte etter at nye bestemmelser i regelverket trådte i kraft.

Samtlige kommuner der det er gjennomført intervju, har utarbeidet varslingsrutiner. Én av kommunene har imidlertid ikke oppdatert sine rutiner etter at endringer i varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven trådte i kraft fra januar 2020.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene også spørsmål om på hvilke måter det er lagt til rettet for å varsle i kommunen. Respondentene kunne her krysse av på flere alternativer.

Figur 13: Måter å varsle på. Nominelle tall.



Respondentene som svarte *andre måter, spesifiser* fikk muligheten til å skrive svaret i et fritekstfelt. Her skriver flere at andre måter å varsle på er til tillitsvalgt, hovedverneombud, direkte til et varslingsorgan/utvalg, andre tilsynsorgan, direkte til kommunalsjef eller kommunedirektør. Noen skriver også at det er mulig å varsle til politisk ledelse.

Nedenfor følger en oppsummering av innholdet i varslingsrutinene til et utvalg kommuner.

³⁷ To prosent tilsvarer i denne sammenheng to respondenter.

Definisjon av varsling i varslingsrutinene

Både arbeidstilsynet og KS sin veileder vektlegger at varslingsrutinene burde inneholde informasjon/beskrivelse av hva varsling om kritikkverdige forhold er. Alle rutinene Deloitte har gjennomgått gir en beskrivelse av hva varsling er. De fleste rutinene trekker fram konkrete eksempler, som brudd på taushetsplikten, seksuelle overgrep, maktmisbruk, mobbing, trakassering og diskriminering. Alle rutinene sier også noe om hva som ikke defineres som varsling, men det varierer hva som blir trukket fram som å *ikke* være varsling. I noen rutiner blir det f.eks. gjort greie for hva som skiller varsling fra avviksmeldinger/klage. I én rutine presiseres det at ansatte skal ha lov til ytre seg kritisk, uten at det nødvendigvis er en varsling (da må det foreligge et kritikkverdig forhold). I én rutine står det «det betyr ikke noe hva medarbeideren kaller ytringen (avvik, klage, bekymringsmelding ol), det er innholdet i det han eller hun sier ifra om som avgjør om det er et varsel». I en annen rutine blir det vist til at «faglig og politisk uenighet ikke vurderes som kritikkverdige forhold og at interne personalkonflikter normalt sett ikke omfattes, da det ikke er av allmenn interesse». Når det gjelder sistnevnte, merker Deloitte seg at arbeidstakers rett til å varsle synes å bli avgrenset med henvisning til hvorvidt forholdet er av allmenn interesse eller ikke. Vi vil i denne forbindelse presisere at det av forarbeidene til arbeidsmiljøloven går frem at kravet om allmenn interesse ikke skal tolkes strengt.

Omtale av mottak av varsel

Både KS og Arbeidstilsynet viser til at det i varslingsrutiner skal gå fram hvem man kan varsle til og hvordan man kan varsle.

Alle rutinene Deloitte har gjennomgått beskriver kommunens rutiner for mottak av varsel. Det varierer noe hvor detaljert informasjon om varslingsmottak som framgår og hvor mange kanaler det er vist til. De fleste rutinene presiserer at det er mulig å varsle muntlig og skriftlig. Flere kommuner benytter seg også av eksterne varslingskanaler som f.eks. advokatfirma og revisjonsfirma, og de fleste kommunene har også mulighet til å varsle via digitale varslingskanaler. Det blir vist til egne kommunale organ for varsling som f.eks. varslingssekretariat/varlingsutvalg i rutinene til noen kommuner, men ikke i alle. Det varierer også om (hoved)tillitsvalgt/(hoved)verneombud er nevnt som mulige varslingskanaler. Flere varslingsrutiner legger opp til at varslingen i hovedsak bør gjøres til nærmeste leder, men viser også til andre alternativer dersom varsling til nærmest leder ikke er en mulighet.

Deloitte har også gjennomgått varslingsskjema for ulike kommuner. Slike skjema skal gjøre det lettere for varsler å strukturere varsel og få med den informasjon som er nødvendig for at kommunen skal kunne vurdere varselet på en god måte. Skjemaene varierer noe, felles for skjemaene er imidlertid at den som varsler blir bedt om å oppgi hva man ønsker å varsle om, hvem som eventuelt er involvert, tidspunkt for når det som det varsles om har funnet sted og om saken tidligere har blitt tatt opp med f.eks. nærmeste leder eller andre. I alle varslingsrutinene Deloitte har gjennomgått blir det videre vist til at jo flere opplysninger som kan gis i forbindelse med varslingen, jo lettere vil det være å bekrefte/avkrefte varselet.

Alle rutinene Deloitte har sett, sier også noe om *hvem* som kan varsle/hvem rutinene er rettet mot. Her er det imidlertid også noen variasjoner. Rutinene til noen av kommunene gjelder bare for ansatte i kommunen. Noen kommuner utdyper videre og skriver at rutinene også gjelder for midlertidige ansatte og/eller ansatte som er leid inn av kommunen. Én kommune presiserer også at brukere av kommunale tjenester og leverandører står fritt til å henvende seg til varslingsmottaket. I noen rutiner går det fram at rutinene gjelder både ansatte og innbyggere. I andre rutiner er retten til å varsle avgrenset til folkevalgte og ansatte i kommunen.

Omtale av bruk av eksterne aktører i varslingsaker i varslingsrutinene

I KS sin veileder blir det vist til at det er et alternativ for kommunene å engasjere et advokatkontor for å ta imot varslinger. KS skriver at hvilken ordning kommunen velger, vil bero blant annet på kommunens størrelse og organisering. Lokale forhold, kostnader og ressursinnsats må også vurderes, selv om det ikke nødvendigvis blir avgjørende. I fem av varslingsrutinene Deloitte har gjennomgått framgår det at kommunen har etablert eksternt varslingsmottak for eksempel hos advokatfirma eller revisjonsselskap. Det går også frem av aktuelle rutiner at det kan varsles direkte til disse eksterne varslingsmottakene. Rutinene omtaler likevel i liten grad hvordan disse aktørene brukes i undersøkelsesfasen, eller om de kun er ansvarlig for selve mottaket av varselet. I noen av rutinene blir det antydning at det er aktuelt med bruk av eksternt bistand også i undersøkelsesfasen, men primært blir det kun vist til at det ved inhabilitet kan være aktuelt å involvere eksterne i undersøkelsen av et varsel.

Omtale av anonym varsling i varslingsrutinene

I KS sin veileder er anonym varsling omtalt. Det går fram at det i varslingsrutinene bør åpnes for at det også kan varsles anonymt, men at det samtidig er viktig at arbeidstakere er kjent med dilemmaene knyttet til anonym varsling og at arbeidsgiver ønsker at varslere skal stå fram. Også arbeidstilsynet trekker fram informasjon om anonym varsling som et punkt en varslingsrutine skal og bør svare på. I rutinene Deloitte har gjennomgått blir det vist til at det er mulig å varsle anonymt. Samtidig blir det presisert at det oppfordres til at det blir varslet med navn. Blant annet blir det vist til at det kan være utfordrende å følge opp anonyme varsel fordi informasjonsinnhenting og kartlegging av fakta kan bli utfordrende. Det vises i enkelte rutiner til at åpenhet og ikke-anonymitet vil sikre et bedre resultat for alle involverte parter. Én kommune skriver i sine rutiner at det ikke er mulig å være anonym i saker som gjelder psykososialt arbeidsmiljø, fordi det ikke er mulig å gjennomføre en saksbehandling med kontradiksjon dersom varsleren er anonym. Vi merker oss i den forbindelse at muligheten for å gjennomføre en arbeidsmiljøundersøkelse ved den aktuelle enheten/tjenestestedet ikke drøftes eller vurderes i denne kommunens rutiner, i fravær av mulighet til å innhente ytterligere informasjon fra anonym varslere.

Omtale av varsleren sin rett på informasjon i varslingsrutinene

I kap. 4 i KS sin veileder blir varslersens rett på informasjon omtalt. Det går blant annet fram at varsleren i mange tilfeller ønsker informasjon om saken og hvordan denne eventuelt er håndtert av arbeidsgiver og at varsleren normalt ikke vil ha større rett til innsyn i saken enn andre. Den som varsler bør få en tilbakemelding om at varselet er mottatt, at det vil bli fulgt opp i tråd med rutinene og at arbeidsgiver vil ta kontakt dersom det er behov for ytterligere informasjon. KS skriver også at arbeidsgiver ikke skal gi varslere flere opplysninger, for eksempel om personaloppfølging overfor enkeltansatte, utover det som er naturlig å gi til øvrige ansatte. Arbeidstilsynet vektlegger også at en varslingsrutine burde si noe om den som varsler skal få en bekreftelse på om varselet er mottatt. I varslingsrutinene Deloitte har sett skrives det at den som har sendt varselet skal motta en tilbakemelding om at varselet er registrert og vil bli fulgt opp. Samtidig blir det i de fleste rutinene presisert at det vil variere i hvilken grad varslere får tilbakemelding om hvordan saken følges opp videre. I noen rutiner går det fram at «berørte parter skal få informasjon», uten at det presiseres hvilken informasjon, hvordan informasjonen skal gis eller hvem som er å anse som «berørte parter». I andre rutiner går det fram at «der det ikke er et hinder, skal varslere også få informasjon når saken er ferdig behandlet. Dersom varslere er part i saken, har varslere rett til innsyn etter forvaltningsloven». Videre presiseres det at dersom varsleren ikke er part i saken, har ikke varsleren særskilte rettigheter til innsyn i hvordan arbeidsgiver håndterer saken, eller i sakens utfall. Det samme gjelder for den eller de det er varslet på. I intervju er det flere av kommunene som viser til at der konfidensialitetshensyn ikke er til hinder skal varsel få mest mulig informasjon om sakens forløp.

Omtale av gjengjeldelse i varslingsrutinene

Både KS og Arbeidstilsynet gjør rede for § 2 A-2 som beskriver *Vern mot gjengjeldelse ved varsling* i sine rutiner. De fleste rutinene Deloitte har kontrollert omtaler også at gjengjeldelse i forbindelse med varsling ikke skal forekomme. I rutinene går det blant annet fram noen eksempler på hva som er regnet som en gjengjeldelse og hvem som er ansvarlig for at gjengjeldelse ikke skjer.

Kun én av de gjennomgåtte rutinene inneholder informasjon om at arbeidsgiver skal gjøre en vurdering av risikoen for at varslere kan bli utsatt for gjengjeldelse.

Omtale av saksbehandling i varslingsgruppen i varslingsrutinene

De fleste varslingsrutinene omtaler saksbehandlingen av varselet som et eget punkt og de aller fleste rutinene sier noe om viktige prinsipper for saksbehandling knyttet til f.eks. kontradiksjon, habilitet og konfidensialitet. Selve saksbehandlingsprosessen varierer etter hvilken organisering kommunen har valgt knyttet til varsling. I en del av kommunene er det opprettet en egen varslingsgruppe/varslingsutvalg og flere har utarbeidet egne rutiner for saksbehandling for denne gruppen. I andre kommuner legger man opp til at varselet skal behandles i linjen og varslingsrutinene beskriver saksbehandlingsprosessen deretter.

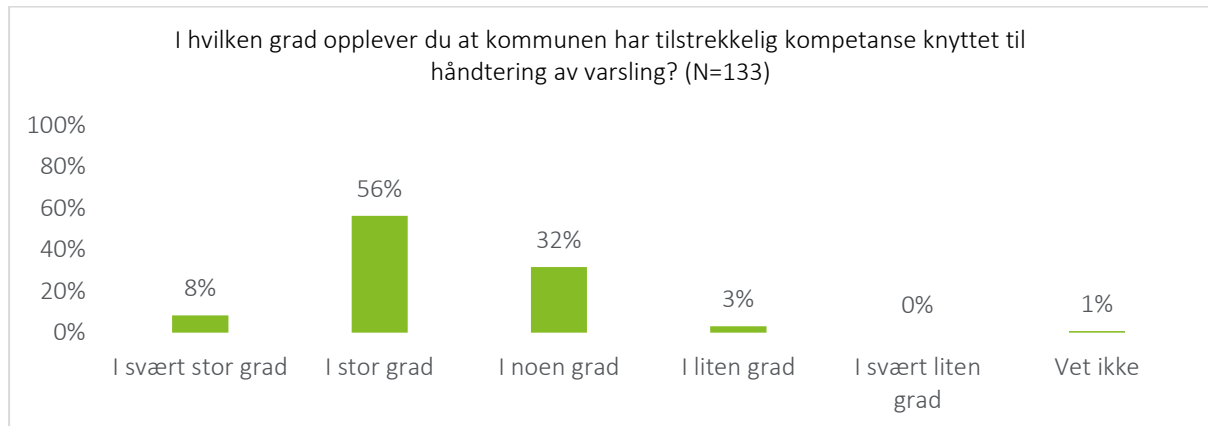
I kapittel 6 kommer vi nærmere inn på både rutiner og praksis for å håndtere ulike faser i en varslings sak, og peker både på utfordringer og suksesskriterier i de ulike fasene.

5.5 Kompetanse

Varslingsutvalget viser gjennom NOU 2018:6 til at arbeidslivet bør styrke sin kompetanse når det gjelder regelverket, og da særlig knyttet til psykososiale forhold i varslingsaker. Trygstad et al. (2017) viser i en rapport om yringsfrihet og varsling til at deres funn viser at kun om lag fire av ti ledere, tillitsvalgte og verneombud hadde fått opplæring i hvordan de skal håndtere varslere.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med FoU-prosjektet fikk respondentene spørsmål om i hvilken grad de opplever at kommunen har tilstrekkelig kompetanse knyttet til håndtering av varsling. Som figuren under viser svarer litt over halvparten at de i stor grad opplever at kommunen har tilstrekkelig kompetanse knyttet til håndtering av varsling (56 prosent) og omtrent en tredjedel (32 prosent) svarer *i noen grad*. Det er ingen vesentlige forskjeller i svarfordelingen avhengig av kommunestørrelse.

Figur 14: Kompetanse knyttet til håndtering av varsling



I intervju med både representanter for kommuneadministrasjonen og representanter for de ansatte går det fram at kompetanse knyttet til varsling i kommunene er svært viktig for å sikre en god prosess i saken gjennom undersøkelse og vurdering av varselet. I intervju peker et flertall av de intervjuede på viktigheten av juridisk kompetanse fordi kjennskap til og tolking av regelverket er sentralt for en god håndtering av varslingssaker. Kompetanse knyttet til personal og HR blir også pekt på som viktig i oppfølgingen av en varslingssak. Mellommenneskelig og relasjonell kompetanse blir imidlertid i flere intervju trukket fram som den mest vesentlige kompetansen, og særlig representanter for de ansatte vektlegger dette.

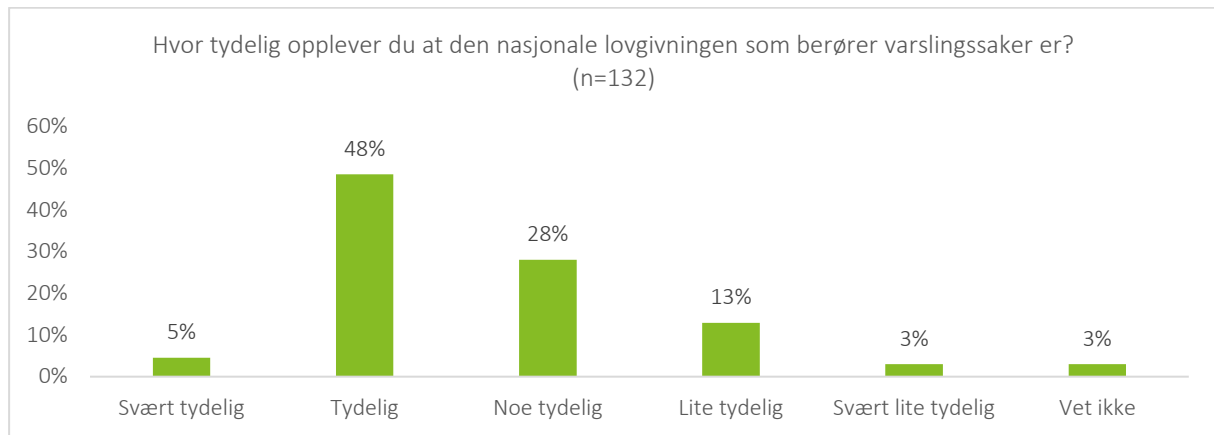
Representanter for arbeidstakerne fra flere kommuner peker samtidig på at håndteringen fra arbeidsgiversiden kan oppleves som personavhengig på grunn av varierende kompetansenivå og varierende erfaring med denne typen saker blant mellomledere på ulike nivå i organisasjonen. Også mange ledere som er intervjuet viser til at det er varierende kompetanse på håndtering av varsling blant linjelederne, og flere viser til at dette dels handler om lite erfaring med slike saker. I flere kommuner vises det også til at lederne i for liten grad har fått opplæring som omfatter håndtering av varsel. I én kommune pekes det på at man den senere tid har inkludert temaet i den generelle lederopplæringen, og at man i den forbindelse blant annet har arbeidet med case.

5.6 Regelverk og veiledere

Som nevnt over hadde de siste endringene i reglene om varsling i arbeidsmiljøloven blant annet som formål å bidra til å tydeliggjøre ulike deler av regelverket. I NOU 2018:6 viser varslingsutvalget til at de har lært at «det ikke nødvendigvis er innholdet i lovreglene som er problemet, men at reglene kan være vanskelige å forstå og at for mye er «gjemt» i forarbeidene. Mange av forslagene fra utvalget handlet derfor om å gjøre presiseringer i reglene for å tydeliggjøre innholdet.

Kommunedirektørene og fylkeskommunedirektørene fikk gjennom spørreundersøkelsen spørsmål om hvor tydelig de opplever at den nasjonale lovgivningen som berører varslingssaker er. Figur 15 viser at noe over halvparten av respondentene mener at lovgivningen er enten *svært tydelig* eller *tydelig*. Det er imidlertid også en betydelig andel som opplever den som *noe tydelig*, og til sammen 16 prosent mener lovgivningen er enten *lite* eller *svært lite tydelig*.

Figur 15: Tydelighet når det gjelder nasjonal lovgivning



24 respondenter kom med utfyllende innspill om hva de mener bør tydeliggjøres i den nasjonale lovgivningen:

- Flere viser til at det er behov for å tydeliggjøre ytterligere **hva som er et kritikkverdig forhold**. Særlig vises det til at punkt d. og e. om henholdsvis myndighetsmisbruk og uforsvarlig arbeidsmiljø med fordel kunne vært utdypet.
- I forlengelsen av punktet over er det en god del respondenter som viser til at det er behov for tydeligere føringer knyttet til hva som er et varsel og hva som *ikke* er et varsel. Flere viser til krevende gråsoner, og til at det kan være utfordrende å avklare **forholdet mellom varsel, avvik, klage og personalsak**.
- En god del respondenter bemerker at regelverket synes å åpne for at mange varsel om forhold som egentlig handler om **konflikter og misnøye med ledelse**, og at det er behov for å skille disse tilfellene tydeligere fra varsel om kritikkverdige forhold. Flere viser til at varsel som handler om konflikter tar mye ressurser og kan lamme en organisasjon, i tillegg til at det bidrar til at konfliktnivået øker. I tillegg setter disse sakene varslingsinstituttet i et dårlig lys, blir det fremhevet. Én respondent foreslår å fjerne unntaket («med mindre forholdet omfattes av andre ledd») til bestemmelsen i arbeidsmiljøloven om at det ikke kan varsles om forhold som gjelder arbeidstakers eget forhold.
- Også varsel om **seksuell trakassering** nevnes som eksempel på saker der det kan være utfordrende å klargjøre alvorsgraden, og å vurdere hvorvidt det vil være riktig med arbeidsrettslige konsekvenser.

Enkelte viser også mer generelt til at det er for stort tolkningsrom knyttet til lovverket, og at dette bidrar til at varsling brukes i sammenhenger der det ikke burde blitt brukt, og at regelverket i dag er lett å misbruke.

Det pekes på at den vide forståelsen av og bruken av varslingsinstituttet medfører at ledere ikke tør ta nødvendige grep, da de er redde for varsel mot seg. I forlengelsen av dette er det også flere som viser til at lovgivningen er for ubalansert. Det oppleves av flere som at regelverket forutsetter at varsler har rett, og enkelte viser til behov for et regelverk som i større grad stiller krav også om ivaretagelse av den det varsles mot.

Enkelte henviser også til at det kunne vært behov for et overordnet organ som kunne bistått eller undersøkt saken dersom varsler og arbeidsgiver ikke klarer å løse saken. I tillegg er det enkelte som peker på behov for nasjonale forskrifter om varsling, og én respondent fremhever at varsling burde vært omtalt i kommuneloven med omtale av varsling både mot ansatte, folkevalgte og andre.

Flere av disse innspillene bekreftes gjennom intervju, og det er særlig definisjonen av hva som er å regne som et kritikkverdig forhold flere opplever som uklar. En god del av de som er intervjuet viser til at det er vanskelig å avgjøre hva som er et varsel og hva som er et avvik, og enkelte kommenterer at det brukes betydelige ressurser på å vurdere hvorvidt et innkommet varsel handler om et mulig kritikkverdig forhold eller ikke.

«Det var fornuftig at lovgiver reviderte lovverket for å tydeliggjøre hva som menes med kritikkverdige forhold, men jeg er usikker på i hvilken grad de lyktes med dette.»
- Representant for ledelsen i kommune

Fra ledelsen i en kommune vises det til at de er positive til at forarbeidene ved siste endring av varslingsbestemmelsene i større grad ble inkludert i lovverket og de opplever at det gjorde det lettere å formidle

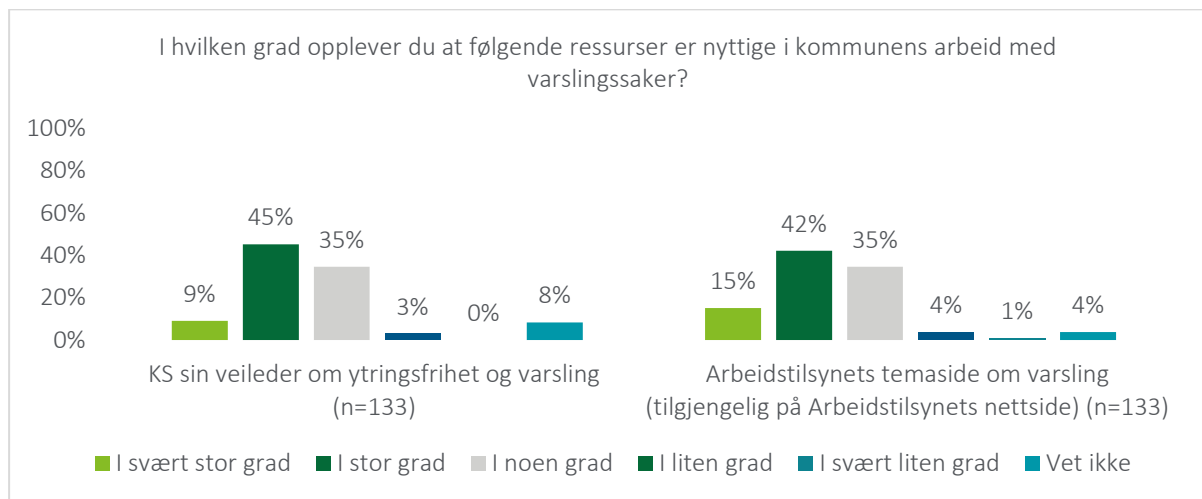
videre hva kritikkverdige forhold er. Men likevel oppleves det fremdeles som svært vanskelig å foreta en vurdering av hva som er å regne som et varsel. Det påpekes også at tolkningsrommet er så vidt når det gjelder hva som er å anse som et kritikkverdig forhold, at det skaper rom for at man får en rekke varsel som strengt tatt handler om andre ting (konflikter, uenighet mv.). Representanter for ledelsen i enkelte kommuner tar til orde for at regelverket burde inneholdt en negativ avgrensning som tydelig informerer om hvilke forhold man *ikke* kan varsle om.

Tilsvarende er det også flere som i intervju kommenterer at ivaretagelse av rettssikkerheten til den det varsles om burde vært tydeligere gjennom regelverket. Fra enkelte kommuner fremheves det at dette er noe man har lagt vekt på i egne rutiner. Fra en av de store kommunene i utvalget viser ledelsen til at det kunne vært hensiktsmessig med et nettverk på tvers av kommuner for å øke erfaringsdelingen og ha en arena for å drøfte og sammenligne rutiner på tvers av kommuner. Flere etterlyser også enda tydeligere føringer knyttet til hvordan varslingssaker bør håndteres.

Det er utarbeidet veiledere knyttet til håndtering av varsling i kommuner (og andre virksomheter), og særlig synes KS sin veileder og Arbeidstilsynets temaside om varsling å bli aktivt brukt.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om i hvilken grad respondentene opplever veiledning fra henholdsvis KS og Arbeidstilsynets som nyttig i kommunes arbeid med varslingssaker. Som det går fram av figuren under har de fleste respondentene svart at ressursene *i noen grad, i stor grad* eller *i svært stor grad* er nyttige for kommunens arbeid med varslingssaker.

Figur 16: Nyttieverdien av ressurser i varslingssaker



Respondentene fikk også anledning til å vise til andre ressurser som oppleves som nyttige, men det vises i liten grad til annet veiledningsmaterieell enn de to kildene som er vist til over. I flere intervju blir det vist til veiledere fra henholdsvis KS og Arbeidstilsynet gir et godt utgangspunkt for at kommunene kan utarbeide egne lokale rutiner.

I tillegg til enkelte uklarheter i regelverket, er det også en del av de som er intervjuet – primært representanter for ledelsen i enkelte kommuner – som mener at det også er mer grunnleggende utfordringer knyttet til regelverket, som medfører at oppfølgingen av varslingsprosesser blir vanskelig. Blant annet viser enkelte til det store omfanget av varsler som er knyttet til psykososialt arbeidsmiljø eller til uenighet og konflikter, og stiller spørsmål ved om det er i samsvar med intensjonen med regelverket at tilnærmet alle varsler er innenfor denne tematikken.

Fra flere av de som er intervjuet blir det trukket frem at varslingsregelverket er dårlig egnet til å løse saker som handler om arbeidsmiljø. Varslingssystemet bidrar til å rette oppmerksomhet mot problemene i seg selv heller enn å løse dem, blir det påpekt, og det blir kommentert at det å finne ut om noe er kritikkverdig eller ikke heller bidrar til å øke konfliktene enn å dempe dem. Dette er en utfordring vi kommer nærmere inn på i kapittel 6.

«Varslingssystemet er dårlig egnet til konflikthåndtering fordi det fokuserer på problemene heller enn å løse dem. Det å finne ut om noe kritikkverdig er ikke konfliktdepende. Heller motsatt.»

- Kommuneadvokat

Flere tar til orde for at det er uheldig at psykososialt arbeidsmiljø er omfattet av varslingsbestemmelsene, og peker på at disse sakene heller burde blitt ivaretatt gjennom bestemmelsene i kapittel 4 i arbeidsmiljøloven, som omhandler arbeidsmiljøet. Det blir i denne forbindelse vist til at andre land i Europa har egne lover som omhandler varsling, og det blir stilt spørsmål ved at man i Norge har lagt disse bestemmelsene til arbeidsmiljøloven. Dette er en problemstilling som tas opp av ledelsen i flere kommuner. Enkelte kommenterer at det å inkludere varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven naturlig nok gjør at det blir en overvekt av varsel som handler om arbeidsmiljø, da det er dette loven ellers handler om. Det blir vist til at andre typer varsel lett kan komme i bakgrunnen, og ikke «passer inn» i arbeidsmiljøloven. Det tas til orde for at varslingsbestemmelsene for eksempel burde vært inntatt i en egen lov, og ikke som en del av arbeidsmiljøloven. Tilsvarende synspunkt fremmes også av Slettmark og Kvamme (2022) som peker på at norsk rett bør harmoniseres med utviklingen internasjonalt, og at dette innebærer at arbeidsmiljø saker bør skilles fra andre former for kritikkverdige forhold og at det bør etableres en egen varslingslov.

En annen grunnleggende utfordring ved regelverket som enkelte trekker frem, er i hvilken grad folkevalgte omfattes av varslingsbestemmelsene. I enkelte kommuner har det kommet frem at det er usikkerhet knyttet til om det kan rettes varsel mot folkevalgte, og hvilken status slike varsel eventuelt har etter regelverket, ettersom folkevalgte ikke er ansatt i kommunen og dermed heller ikke i utgangspunktet omfattet av arbeidsmiljøloven. Som tidligere nevnt (kapittel 4.2) er det en forholdsvis stor andel av kommunene som har mottatt varsel mot folkevalgte de siste tre årene, og forholdet mellom administrasjon og folkevalgte i håndtering av varsel er derfor en aktuell problemstilling i mange av kommunene.

Dette var også en problemstilling som det måtte tas stilling til i et mye omtalt varsel mot ordfører i Nittedal kommune. I denne saken ble det anført fra sentrale folkevalgte at kommuneadministrasjonen ikke hadde myndighet til å håndtere varsel mot ordfører, ettersom ordfører besatt et tillitsverv, og ikke var formelt ansatt i organisasjonen. I en evalueringsrapport av kommunens håndtering av varselet mot ordfører konkluderer PwC med at administrasjonen ikke bare har kompetanse og myndighet til å vurdere varsel også mot folkevalgte, men at de faktisk *skal* dette, selv om disse altså ikke er formelt ansatt i kommunen. Administrasjonen har imidlertid, ifølge PwC, ikke myndighet til å gripe inn overfor en folkevalgt som har begått kritikkverdige forhold³⁸. En slik inngripen ligger eventuelt til påtalemyndigheten, slik tilfellet ble i Nittedal. I intervju understrekte en representant for en kommuneadministrasjon som hadde erfaring med varsling mot folkevalgte at det er en risiko for at regelverket kan misforstås dersom de som tar mot og vurderer varsel ikke har tilstrekkelig juridisk kompetanse, og at dette kan resultere i at varsel mot folkevalgte ikke blir undersøkt. Vedkommende foreslo konkret at det tas inn en bestemmelse om varsling i kommuneloven, blant annet for å tydeliggjøre at også varsel mot folkevalgte kan, og skal undersøkes.

Selv om varsel altså kan rettes *mot* folkevalgte har likevel ikke folkevalgte etter loven formell mulighet for selv å varsle om kritikkverdige forhold i kommuner, med mindre kommunen selv har egne rutiner der folkevalgte (eller innbyggere som sådan) gis anledning til å varsle. Dette fordi de folkevalgte ikke er ansatt i kommunen. Etter Deloitte's vurdering vil det likevel ikke være hensiktsmessig å ikke ta imot eller vurdere varsel fra folkevalgte som kan ha observert kritikkverdige forhold i kommunen i kraft av deres verv, og vi anbefaler derfor at det i retningslinjene tydeliggjøres at varsel kan mottas fra folkevalgte. Vi anbefaler at det i disse retningslinjene også angis at varsling *mellom* folkevalgte faller utenfor kommunens varslingssystem.

5.7 Oppsummering og vurdering

Et godt ytringsklima er viktig for at ansatte skal melde fra om kritikkverdige forhold og at saker skal løses så tidlig som mulig, på et lavest mulig nivå. Det å legge til rette for en god ytringskultur og å trygge arbeidstakerne om at det er rom for kritiske ytringer er et lederansvar. Undersøkelsen viser at «tonen på toppen» i hovedsak oppleves som god når det kommer til ytringsklima og ytringskultur, men at det kan være store variasjoner blant ledere i ulike deler av kommunene. Kort oppsummert er med andre ord tonen på toppen viktig, men likevel ikke *tilstrekkelig* for å sikre et godt ytringsklima og en god ytringskultur i en kommune. «Tonen i midten» er like viktig. Undersøkelsen viser at det i tillegg er behov for å arbeide systematisk i organisasjonen for å sikre at felles føringer blir implementert og sikre at det på alle ledernivå er en god forståelse for hva det vil si i praksis å ivareta ansattes ytringsfrihet og arbeide for et godt ytringsklima.

Også varslingsrutiner er viktige for å sikre gode ytringsbetingelser og en god og forutsigbar oppfølging av varsel. De aller fleste kommuner har varslingsrutiner, og både arbeidstakers og arbeidsgivers representanter mener i all hovedsak at kommunene har *gode* varslingsrutiner. Det er samtidig ikke alle kommuner som har oppdatert

³⁸ PwC. Nittedal kommune: Håndtering av varsel mot ordfører. 2022.

rutinene etter endringene i varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven med virkning fra januar 2020.. Undersøkelsen viser også at det er en del variasjon i utformingen av varslingsrutiner, og at varslingsrutinene i enkelte kommuner inneholder begrensninger i varslingsretten som kan se ut til å gå lengre enn det regelverket åpner for. Vi merker oss også at varslingsrutinene i svært liten grad inneholder informasjon om at arbeidsgiver skal gjøre en vurdering av risikoen for at varsler kan bli utsatt for gjengjeldelse. Dette mener vi er en vesentlig svakhet ved rutinene, og er noe det bør rettes økt oppmerksomhet mot. Et annet hovedproblemet synes å være det å gjøre de skriftlige rutinene tilstrekkelig kjent blant alle ansatte i organisasjonen.

Kompetanse om regelverket er viktig for å sikre en god håndtering av varsel. Undersøkelsen viser samtidig at manglende kompetanse hos ledere, ofte i sammenheng med manglende kapasitet, henvises til som en årsak til at saker ikke håndteres på et lavt nivå, og dermed utvikler seg til unødvendig konfliktfylte varslings saker. På samme vis trekkes også kompetanse frem som en forklaring på mangelfull oppfølging av varslingsprosesser. Det blir av flere trukket frem at det er varslinger om uforsvarlig arbeidsmiljø som er særlig krevende å håndtere. Undersøkelsen underbygger med andre ord behovet som ble påpekt av varslingsutvalget i NOU 2018:6 om at arbeidslivet bør styrke sin kompetanse når det gjelder regelverket, og da særlig knyttet til psykososiale forhold i varslings saker. Kompetanse og forståelsen av regelverket er også viktig for ansatte for å sikre at ikke varslingsinstituttet misbrukes eller brukes på saker som bør håndteres på andre måter.

Selv om de siste endringene i varslingsbestemmelsene hadde som formål å tydeliggjøre regelverket, blir det fra mange kommuner vist til at det fremdeles er vesentlige uklarheter og behov for ytterligere tydeliggjøring. Det henvises særlig til forståelsen av hva som er et kritikkverdig forhold, og da særlig med hensyn til saker som omhandler arbeidsmiljø. Skillet mellom varsel, avvik, personalsaker mv. fremheves også som noe uklart og krevende, i tillegg til at enkelte opplever at det med fordel kan tydeliggjøres ytterligere hva som ligger i gjengjeldelse. I tillegg er det enkelte som viser til grunnleggende utfordringer med regelverket, og det tas til orde for å ta uforsvarlig arbeidsmiljø ut av eksemplene på kritikkverdige forhold, og heller ivareta saker som handler om arbeidsmiljø gjennom reglene i kapittel 4 i arbeidsmiljøloven. Noen mener at varslingsbestemmelsene ikke burde inngått i arbeidsmiljøloven, da dette gir et inntrykk av at varsel skal handle om arbeidsmiljø, og heller burde vært løftet ut til et annet eller eget lovverk.

Et annet tema som blir trukket frem når det gjelder regelverk, er folkevalgtes status i forhold til varslingsbestemmelsene. Enkelte påpeker at det ikke er tilstrekkelig tydelig hvordan varsel rettet mot folkevalgte skal håndteres. Når det gjelder folkevalgtes rett til å varsle er dette tydeligere i henhold til regelverket, men oppleves likevel uklart av mange. Det kan derfor være hensiktsmessig å presisere i kommunens rutiner hvordan varsler fra og mot folkevalgte skal håndteres.

Samlet sett er det åpenbart at det er knyttet utfordringer til alle forutsetningene for god håndtering av varsel som vi har omtalt i dette kapittelet. Deloitte mener med bakgrunn i dette at det fremover vil være viktig å arbeide videre med å sikre bedre forutsetninger for god håndtering av varsling, gjennom arbeid med ytringsklima, rutiner, kompetanse og eventuelt også en ytterligere tydeliggjøring av regelverket.

6 Utfordringer og suksesskriterier knyttet til de ulike fasene ved et varsel

Kommunene opplever å stå overfor flere vesentlige utfordringer i de ulike fasene av en varslingsprosess. Samtidig fremheves også en rekke suksesskriterier som kan bidra til å redusere utfordringene. Særlig sentralt er arbeidet med å sikre et trygt og godt yringsklima i virksomheten, samt med en god læringskultur, for å unngå situasjoner som eskalerer fra svake til sterke varsler.

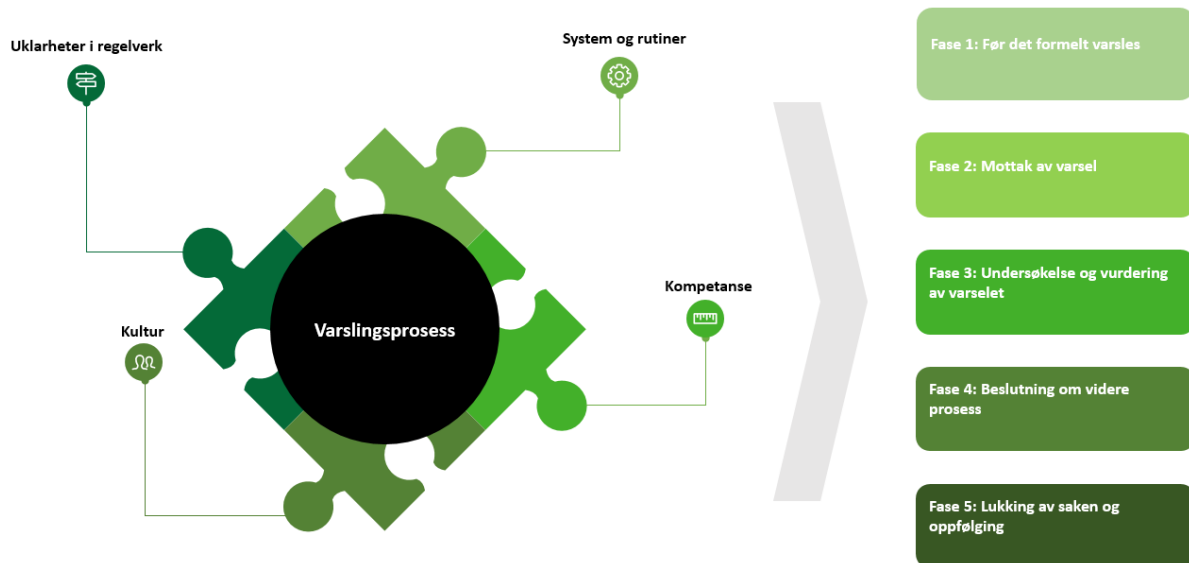
6.1 Innledning

Varslingsprosessen og håndtering av varsel kan som tidligere nevnt grovt deles inn i fem ulike faser:

- Før det formelt varsles
- Mottak av varsel
- Undersøkelse og vurdering av varselet
- Konklusjon og beslutning om videre prosess
- Lukking av saken og videre oppfølging

Fasene viser til ulike steg før, under og etter et varselvarsel. Hver fase kan by på ulike utfordringer med hensyn til håndtering av varslingsprosessen, og basert på gjennomgangen av forutsetninger i forrige kapittel ser vi at håndtering av varslingsprosessen vil kunne påvirkes av en rekke faktorer. Disse faktorene vil, som illustrert i Figur 17 kunne handle om uklarheter i regelverk, system og rutiner, kompetanse og ikke minst kultur. Med kultur sikter vi i denne sammenheng blant annet til yringskulturen i virksomheten, men også hvorvidt det er etablert en god kultur for læring og forbedring.

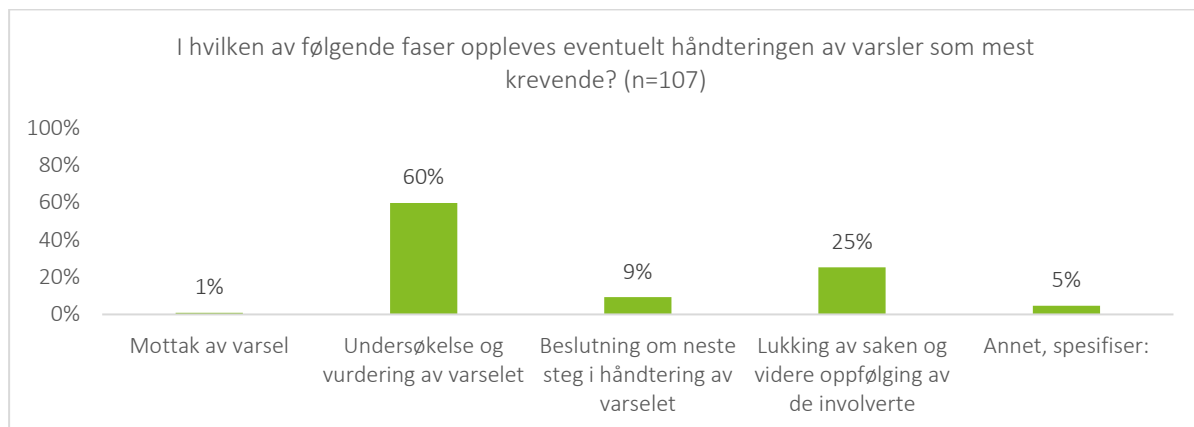
Figur 17: Faktorer som påvirker håndtering av varslingsprosessen i ulike faser



I det videre vil vi beskrive kommunenes erfaringer fra hver enkelt fase, hvilke utfordringer disse fasene byr på når det gjelder håndtering og oppfølging av varsel, og mulige suksesskriterier for å sikre en vellykket håndtering.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med FoU-prosjektet fikk respondentene spørsmål om hvilken fase i varslingsprosessen som eventuelt oppleves som mest krevende med hensyn til håndteringen fra arbeidsgivers side. Som det fremgår av Figur 18 er det særlig *undersøkelse og vurdering av varselet* som utmerker seg som krevende. I tillegg opplever en fjerdedel av respondentene at *lukking av saken og videre oppfølging av de involverte* er den mest krevende fasen. Svært få vurderer mottak som utfordrende.

Figur 18: Håndteringen av varsel i ulike faser



Fasen før det varsles er ikke omfattet av spørsmålet over, da spørsmålene er rettet mot den konkrete håndteringen av varsler. Samtidig er det også verd å merke seg at mange av de som er intervjuet bemerker at det først og fremst er visse *typer varsel* som oppleves som utfordrende, heller enn ulike faser eller aktiviteter i håndteringen.

6.2 Fasen før det formelt varsles

6.2.1 Utfordringer og suksesskriterier i fasen før det formelt varsles

Fasen før det varsles er ikke en del av håndteringen av selve varslingssaken, men har likevel avgjørende betydning for forløpet til en varslingssak. Fasen før det varsles handler om hvordan kommunene til vanlig jobber med å identifisere og løse forhold og saker som enten er, eller kan utvikle seg til å bli, kritikkverdige. Vanskelige og

utfordrende varslingssaker for eksempel knyttet til et uforsvarlig arbeidsmiljø har ofte sitt utspring i at disse sakene ikke har blitt tilstrekkelig håndtert og løst i denne fasen. Såkalt «svake» varsel, hvor det sies fra om ulike forhold gjennom de ordinære kanalene for dialog, innspill, ytringer mv. på arbeidsplassen, finner sted i denne fasen.

I undersøkelsen blir det vist til forhold i denne fasen som bidrar til at varslingssaker oppstår, og forhold som er viktige for å unngå at det som omtales som «unødvendige» varslingssaker skal oppstå. Med «unødvendige» varslingssaker siktes det i denne sammenheng til saker som kunne og burde blitt håndtert på et tidligere tidspunkt, men som på grunn av manglende håndtering utvikler seg til krevende og konfliktfylte varslingssaker. Nedenfor kommenteres de mest sentrale utfordringene og suksesskriteriene som kommer frem om denne fasen gjennom FoU-prosjektet.

Ytringsklima og ytringskultur

En viktig begrunnelse for at krav om å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten ble tatt inn i arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse, var at ytringsklimaet «(...) kan være avgjørende for om et varsel blir fremsatt eller ikke, og kan ha stor betydning for hvordan ytringer om kritikkverdige forhold blir håndtert.»³⁹

Et trygt og godt ytringsklima trekkes også frem av de intervjuede kommunene som et sentralt suksesskriterium i denne fasen. Et godt ytringsklima, og at ansatte tør å ytre seg kritisk, trekkes frem som en avgjørende faktor for å sørge for at eventuelle utfordringer avdekkes og korrigeres på et tidlig tidspunkt, før den tidligere nevnte «trykkokereffekten» bidrar til å gjøre saker vanskelige å løse. Et godt ytringsklima kan også føre til at ansatte i større grad føler seg sett og verdsatt, og kan dermed også bidra direkte til å dempe arbeidskonflikter. Svært mange av de intervjuede mener at ledere som er til stede i arbeidsmiljøet, og som etablerer en relasjon og tillit hos sine ansatte, er en suksessfaktor for å fange opp og korrigere problemstillinger på et tidlig tidspunkt.

«Det å ha tydelige varslingsrutiner og kjente varslingskanaler er viktig, men forebygging er aller viktigst. Gode metoder for å ta opp ting, håndtere konflikter, psykologisk trygghet blant ansatte og ledere. Det er det viktigste.»
- kommunedirektør

Å etablere tillit mellom ledere og ansatte kan også være viktig for å forhindre at de saker det varsles om blir mer konfliktfylte enn nødvendig. Flere av de som er intervjuet understreker viktigheten av å bygge en god ytringskultur før problem og utfordringer oppstår, og at ledere og ansatte må snakke sammen «i fredstid», for å kunne ha en relasjon som gjør at konfliktsaker senere kan løses. Tilsvarende bemerkes av flere når det gjelder forståelsen for arbeidsgivers styringsrett og omstillingsprosesser i kommunene. I enkelte kommuner opplever man at en del varsel handler om manglende forståelse for arbeidsgivers styringsrett, og viktigheten av samhandling og dialog rundt dette temaet blir fremhevet.

Mange trekker på den annen side frem et mangelfullt ytringsklima og en ytringskultur som ikke er god nok, som en sentral årsak til at vanskelige varslingssaker oppstår.

Sanksjoner mot arbeidstakere som ytrer seg kritisk er ifølge mange av de vi har intervjuet på arbeidstakersiden mer vanlig jo lenger ned i organisasjonen og linjen en kommer. Flere viser til at øverste ledelse i kommunen ofte har et bevisst og profesjonelt forhold til ytringsklima og ytringsfrihet, men at forståelsen og profesjonaliteten knyttet til dette kan variere i ulike deler av organisasjonen, og mellom tjenestesteder. Det blir også påpekt at det er en sammenheng mellom hvor presset den enkelte avdelingen eller tjenestested er, og hvor gode ledere er på å håndtere kritiske ytringer.

«Det kommunen glipper på, er at ting ikke forankres nedover i organisasjonen. Ledelsen forventer at ting bare skal skje, og glemmer å kontrollere det. Det er der det alltid glipper – toppladelsen tror blindt på at ledere på alle nivå gjør det de skal.»
- hovedtillitsvalgte og hovedverneombud

Store variasjoner i ytringskulturen og ytringsklimaet i den enkelte kommune er noe som også mange av lederne som er intervjuet viser til, og det påpekes at det er en kjennsgjerning at det er ulik kultur blant lederne, og til dels også ubevisste handlingsmønstre som kan påvirke ytringsklimaet negativt.

³⁹ Prop.74 L (2018-2019). Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling). Kapittel 16. Merknader til de enkelte bestemmelsene. Til § 1-1 Lovens formål.

«Trykkokereffekten»

Den tydeligste utfordringen som har utpekt seg gjennom intervju, som er nært relatert til svakheter ved yringsklimaet, er å oppdage og korrigere kritikkverdige (og andre) forhold på et tidlig nok tidspunkt. Mange av de vi har snakket med mener, som tidligere nevnt, at varslingsinstituttet ikke er et egnet verktøy for konflikthåndtering, ettersom varsel kan skape økte konfliktlinjer, og fokuset fra hva som er problemet til hvem som har *skylden* for at det kritikkverdige forholdet har oppstått.

Flere av de intervjuede både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden kommenterer at varsel som kommer som en konsekvens av den tidligere nevnte «trykkokereffekten» ofte er konfliktfylte og vanskelige å løse. Det vises til at gjentatte henvendelser, enten gjennom avvikssystemet eller gjennom muntlige henvendelser til leder, uten at man opplever at det man tar opp blir tatt på alvor eller håndtert, kan medføre en eskalerende misnøye og tidvis også konflikter. Fra enkelte representanter for arbeidstakersiden vises det til at det kan utvikle seg til en situasjon der det er «oss mot dem», der man opplever stadig hyppigere krenkelser og der man misforstår ting i verste mening. Dette kan i mange tilfeller være forløpet til at et varsel om uforsvarlig arbeidsmiljø blir levert gjennom en av de formelle varslingskanalene. Manglende avvikskultur og/eller avvikssystemer som ikke fungerer godt nok trekkes av mange frem som en faktor som kan bidra til at man ikke klarer å håndtere feil og mangler på en god måte på et tidlig tidspunkt, og man kan oppleve at forhold som enkelt kunne vært rettet opp i heller utvikler seg til omfattende og vanskelige saker å håndtere.

«Mange av sakene burde egentlig blitt håndtert over en kopp kaffe, men i stedet har de utviklet seg til gordiske knuter»

-hovedtillitsvalgt

På den annen side blir et velfungerende avvikssystem og en kultur for læring og forbedring trukket frem av flere som et suksesskriterium for å håndtere feil og mangler på et tidlig tidspunkt og unngå at utfordringer eskalerer og ender opp som et «sterkt» varsel. I ett intervju blir det henvisning til at avvik på en måte er «light-utgaven» av varslings, og kan bidra til positiv utvikling og forbedring samtidig som man kan unngå en del av de store varslings sakene. Varslingskanalen skal være siste utvei, blir det påpekt.

Fra en personalsjef vises det til at kommunen tidligere opplevde å ha en god del varsel som resultat av det som kan oppleves som en «trykkokereffekt». Kommunen har de senere årene iverksatt flere tiltak for å klare å i større grad ta tak i saker tidlig, og å fjerne «trykkokereffekten». Resultatet ser de i form av en betydelig nedgang i antall varsel som melde gjennom de formelle varslingskanalene. Det blir pekt på at tiltakene dels handler om økt lederkompetanse, og dels om å forbedre kommunikasjonen. Sistnevnte har blant annet handlet om å øke kjennskapen til og forståelsen for varslingsinstituttet i organisasjonen, og å synliggjøre andre «kanaler» for å håndtere arbeidsmiljø saker. Det er blant annet utarbeidet en egen rutine for håndtering av utfordringer knyttet til arbeidsmiljø.

Frykt for å varsle

I intervju vises det fra enkelte på arbeidstakersiden til at arbeidstakere i stedet for å varsle - fordi dette oppleves å kunne få negative konsekvenser for den enkelte – ofte velger å enten slutte i virksomheten eller å ikke si fra om forholdet. Dette kan medføre at kritikkverdige forhold ikke avdekkes og heller ikke rettes opp i, og at problemsaker får utvikle seg over tid. At det oppleves som tilstrekkelig trygt å si fra om kritikkverdige forhold, kan derfor bidra til at kritikkverdige forhold avdekkes, og til at en i større grad kan beholde ansatte og kompetanse. Dette er et perspektiv som også pekes på av flere representanter fra ledelsen i ulike kommuner, ved at de er bekymret for at en nedgang i antall varsel fra år til år kan skyldes at ansatte ikke tør å si fra. I intervju blir det fra arbeidstakersiden referert til flere eksempler på at arbeidstakere som ytrer seg kritisk til ledere skal ha opplevd konkrete negative konsekvenser.

Flere av de tillitsvalgte trekker frem at varslings er en stor påkjenning for varsler, uavhengig av hvorvidt varsler opplever gjengjeldelse. Flere peker på at varslings, og anklager om kritikkverdige forhold, kan sette følelser i sving hos de involverte, og at varsler kan utsettes for uformelle, sosiale sanksjoner som kan være belastende. Medienes fremstilling av varslings saker og annen omtale av vanskelige varslings saker, kan også i seg selv føre til frykt for å havne i en slik

«Trolig ville kommunen hatt flere varslings saker om noen kunne ha sagt «jeg har varslet og jeg opplevde det som trygt», og dette kunne fått spredd seg blant ansatte gjennom jungeltelegrafene.»

- hovedtillitsvalgt

situasjon og dermed være en viktig årsak til at man velger å ikke varsle. Flere, både fra arbeidstaker og arbeidsgiversiden, viser til at man hører lite om de «vellykkede» varslingssakene, og at diskursen dermed preges veldig av de vanskelige og konfliktfylte sakene. Det blir bemerket at det kunne vært behov for mer kunnskap om de varslingssakene som faktisk blir løst godt, og et mer balansert bilde av hvordan en varslingsprosess kan forløpe, for å gjøre arbeidstakere i en virksomhet trygge på det å varsle.

Viktigheten av ledelse

Svak ledelse blir av mange – både arbeidstakerrepresentanter og ledere – omtalt som utfordringer og sannsynlige årsaker til en del varsel. Det henvises til for stort lederspenn, noe som gjør at ledere er for lite til stede og tilgjengelige, og ikke klarer å fange opp og håndtere de utfordringer som måtte dukke opp. Flere representanter for kommuneledelsen kommenterer at dette er særlig aktuelt i desentraliserte tjenester og tjenester med heldøgnturnus. Videre vises det til at mange ledere har mangelfull kompetanse innenfor personaloppfølging, og at de heller ikke har tilstrekkelig lederstøtte tilgjengelig i organisasjonen. Fra enkelte kommunedirektører blir det bemerket at de erkjenner at det ikke har vært rettet tilstrekkelig oppmerksomhet mot lederopplæring i organisasjonen. Dette handler både om manglende opplæring og støtte i personaloppfølging og lærings- og utviklingsarbeid generelt, men også manglende kompetanse og opplæring når det gjelder å håndtere konflikter på arbeidsplassen.

«Veldig mye handler om ledelse, og mangel på ledelse. Mye av årsaken til dårlig ledelse kan være at ledere har for mange under seg, og de klarer ikke å følge alle godt nok opp. Å skape et godt arbeidsmiljø kan være vanskelig fordi man er for opptatt med å løse de daglige oppgavene.»
- assisterende kommunedirektør

Tilstedeværende ledere og en kultur for inkludering og takhøyde blir på den annen side omtalt av flere som et suksesskriterium for å unngå at man går fra «svake» til «sterke» varsel, som blir vanskelig å håndtere. Flere trekker frem opplæring og kompetanse, samt å holde tett dialog med vernetjeneste og tillitsvalgte som avgjørende suksesskriterier for å lykkes i så måte. Det krever ressurser fra kommunens side å gi ledere forutsetninger og kompetansen de trenger for å være til stede i arbeidsmiljøet, å se medarbeidere, og plukke opp problemsaker. Dette kan likevel føre til at en senere slipper å sette av ressurser til å håndtere vanskelige varsel.

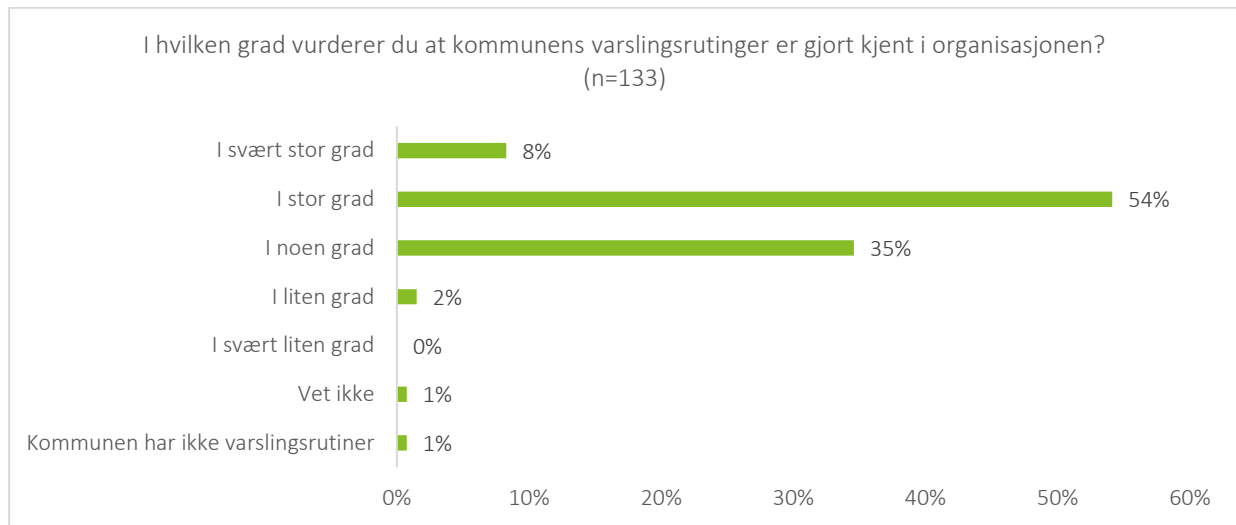
Representanter for de ansatte bemerker at det i denne sammenheng også er viktig med ledere som er tydelige på forventningene til de ansatte. Videre presiseres også viktigheten av gode arenaer for partssamarbeid, og en konstruktiv dialog med tillitsvalgte og vernetjenesten på alle nivå i organisasjonen.

Flere av de som er intervjuet understreker også verdien av lederstøtte, og at eksternt bistand til ledere kan være nødvendig for å få løst særlig arbeidsmiljørelaterte utfordringer. Dersom det oppstår arbeidsmiljørelaterte utfordringer kan lederstøtte, og hjelp fra ressurser andre steder i kommunen, eller eksternt, bidra til å hjelpe ledere i å få løst opp problemene, før blir for vanskelige til å løse. Kommunedirektør i en stor kommune viser til at kommunen har utarbeidet en rutine for konflikthåndtering, og hen opplever at denne er til god hjelp for lederne med tanke på å klare å håndtere ulike typer konflikter.

Informasjon og kompetanse

Som nevnt i kapittel 5.3 blir det i intervju vist til at det kan være en utfordring å gjøre skriftlige varslingsrutiner kjent for alle ansatte i kommunen. Flere peker på at kommunen har lagt til rette for at varslingsrutinene skal være lette å søke opp i kommunens kvalitetsystem og intranett dersom ansatte opplever at de trenger informasjon om varsling. Det oppleves likevel som noe utfordrende å sikre god kjennskap til rutinene da de fleste kommunale ansatte trolig ikke har et bevisst forhold til varslingsrutiner før det blir aktuelt i konkrete saker. I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om i hvilken grad de vurderer at kommunens varslingsrutiner er gjort kjent i organisasjonen. Som det går fram av figuren under svarer et flertall *i stor grad* og 35 prosent svarer *i noen grad*.

Figur 19: Kommunene- og fylkeskommunenes vurdering av hvor godt kjent varslingsrutinene er



Manglende kjennskap til varslingsrutinene kan både medføre usikkerhet rundt hva man kan varsle om og hvordan man kan varsle, noe som kan medføre at arbeidsgiver mottar varsel som ikke oppfyller kravene til varsel i henhold til arbeidsmiljøloven, og at ansatte ikke melder fra om kritikkverdige forhold de blir kjent med. Usikkerhet knyttet til prosessen og hva man kan forvente kan også bidra til at ansatte ikke ønsker å varsle.

Også manglende kunnskap om hva et varsel er, blir av mange trukket frem som en utfordring som kan påvirke hvorvidt ansatte varsler om kritikkverdige forhold. Det fremheves at både ledere og øvrige ansatte mangler tilstrekkelig kunnskap og forståelse for hva varsling er, og hva som er formålet med varsling.

Fra ledelsen i en kommune vises det i intervju til at man har arbeidet med case blant lederne, for å øke ledernes kompetanse knyttet til varsling, i tillegg til at lederne får verktøy for å ta opp varsling og ytringskultur som tema i sine enheter. Dette oppleves i den aktuelle kommunen som vellykkede grep for å øke kunnskapen om og forståelsen for varsling.

6.2.2 Oppsummering

En hovedutfordring knyttet til varsling er at det ikke meldes fra om kritikkverdige forhold eller at saker ikke følges opp raskt nok på lavest mulig nivå. Dette gjør at konfliktpotensialet eskalerer og sakene blir vanskeligere å løse på en god måte. Dette kan føre til at det vi gjerne refererer til som «svake» varsel, blir til «sterke varsel». Det er flere årsaker til at dette forekommer, og det vises i undersøkelsen også til flere suksessfaktorer som anses som viktige nettopp for å unngå slike situasjoner.

I tabellen under oppsummeres sentrale utfordringer og suksesskriterier knyttet til fasen før det formelt varsles.

Tabell 3: Utfordringer og suksesskriterier knyttet til fasen før det formelt varsles

Utfordringer og suksesskriterier knyttet til fasen før det formelt varsles	
<p>Et trygt og godt ytringsklima sørger for at utfordringer blir meldt fra om og fulgt opp før utfordringer eskalerer</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dårlig ytringsklima i hele eller deler av organisasjonen kan medføre at ansatte ikke tør å ytre seg, og at man dermed ikke blir gjort kjent med kritikkverdige forhold. Det må legges like mye vekt på «tonen i midten som «tonen på toppen». • Et trygt og godt ytringsklima vil kunne legge til rette for at forhold meldes fra om på et tidlig tidspunkt, og dermed kan håndteres uten at utfordringen eskalerer i alvorlighetsgrad. I tillegg vil det være sentralt for at ansatte skal tørre å varsle om kritikkverdige forhold. Systematisk arbeid for å sikre at ledere på alle nivå ivaretar et trygt og godt ytringsklima anses som viktig og nødvendig.

<p>Gode avvikssystemer og en god avvikskultur er viktig for å sikre at det meldes fra om forhold som må utbedres, og for at det som meldes blir systematisk fulgt opp.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mange saker, også saker som gjelder kritikkverdige forhold i form av manglende etterlevelse av regelverk kan meldes som avvik og løses gjennom denne kanalen. Når denne noe «svakere» kanalen ikke fungerer og avvik ikke blir fulgt opp og håndtert, kan dette bidra til en økende misnøye som kan ende i et varsel gjennom en formell varslingskanal. • En god læringskultur i organisasjonen som sikrer at ytringer blir hørt og fulgt opp på hensiktsmessig vis er sentralt for å unngå den såkalte «trykkokereffekten», og redusere risikoen for at «svake» varsel utvikler seg til å bli «sterke» varsel. Dette henger nært sammen med et godt ytringsklima.
<p>Ledelse er avgjørende. Det er viktig å ha trygge og kompetente ledere på alle nivå som er i stand til å håndtere situasjoner og innspill raskt og på lavt nivå.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En del ledere mangler kompetanse på personaloppfølging og/eller konflikthåndtering, og evner ikke alltid å håndtere kritiskekrisiske ytringer på en god måte. Dette øker risikoen for at utfordringer/utfordringer eskalerer. • Lederspenntet er i en del tilfeller så stort at ledere ikke makter å være tilstrekkelig tilgjengelige og til stede på arbeidsplassen. • Tilstedeværende ledere som har nødvendig kompetanse og tilgang på tilstrekkelig lederstøtte anses som viktig for å håndtere situasjoner og innspill raskt og på lavt nivå, slik at man unngår at utfordringer blir større enn de hadde trengt å være.
<p>Arenaer for medvirkning og partssamarbeid er viktig for å legge til rette for et godt ytringsklima</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Det blir pekt på at ansatte i noen situasjoner varsler om forhold som er knyttet til omstilling og arbeidsgivers styringsrett, og som etter regelverket ikke er definert som et varsel. • Et suksesskriterium for å forhindre bruk av varslingskanalen for å melde uenighet knyttet til arbeidsgivers styringsrett kan være å jobbe aktivt med å forankre omstillingsprosessene, blant annet hos tillitsvalgte og verneombud. At arbeidstakere opplever at de har fått informasjon om omstillingsprosessen, og at de føler seg involvert vil kunne forhindre at disse går til det steget det tross alt er å varsle gjennom de formelle varslingskanalene. I tillegg kan det være viktig å sikre at arbeidstakere har en viss kjennskap til hva arbeidsgivers styringsrett innebærer, som et ledd i å sikre forutsigbarhet i omstillingsprosesser.

6.3 Mottak av varsel

6.3.1 Utfordringer og suksesskriterier knyttet til mottak av varsel

Mottak av varsel handler om selve prosessen med å levere/motta et varsel, og den første håndteringen umiddelbart i etterkant av at kommunen har mottatt et varsel. Det er i utgangspunktet ikke noen krav etter loven til hvordan et varsel skal se ut, eller hvordan varsel skal fremsettes. Det å si fra om kritikkverdige forhold til arbeidsgiver vil kunne utgjøre et varsel etter arbeidsmiljøloven, uavhengig av om dette gjøres muntlig, i avvikssystemet eller gjennom en formalisert varslingskanal. Hvordan et varsel mottas av kommunen, og hvilke systemer og rutiner en har for dette er likevel et viktig steg for en godgod håndtering av varslingsaker. I intervju påpekes det også at hvordan kommunen mottar varselet og hvilke tiltak som iverksettes i denne fasen, legger mye av grunnlaget for den videre håndteringen og de involvertes tillit til prosessen.

Nedenfor kommenteres de mest sentrale utfordringene og suksesskriteriene som kommer frem om denne fasen gjennom FoU-prosjektet.

Varslingskanaler og anonyme varsel

Mange av de som er intervjuet viser til at det er viktig at kommunen har flere alternative varslingskanaler for å tilrettelegge for varsling om kritikkverdige forhold. Situasjonene til de som varsler er ulike, og det er ikke nødvendigvis slik at samme måte å varsle på passer for alle.

Samtidig fremhever både representanter for ledelsen og ansattrepresentanter at anonyme varsel er svært utfordrende å håndtere. Det blir vist til at påstander om kritikkverdige forhold blir mye vanskeligere å undersøke, saken kan ta lengre tid og man vil ikke kunne gi tilbakemeldinger til varsler. Varsler kan dermed sitte igjen med et inntrykk av at ingenting skjer, noe som kan bidra til å øke konfliktnivået. Samtidig skal ansatte ha rett til å varsle anonymt, og dette oppleves som en utfordring sett i sammenheng med sakskomplekset man ofte står overfor. En kommunedirektør bemerker samtidig at det ikke er alle anonyme varsel som er utfordrende. Ved arbeidsmiljø saker blir det vanskelig å følge opp, mens det ikke utgjør noe vesentlig problem dersom varselet dreier seg om økonomiske misligheter.

Fra noen kommuner blir det også vist til at de har redusert utfordringene knyttet til anonyme varsel gjennom å anskaffe et kommunikasjonssystem som gjør at de kan kommunisere med den anonyme varsleren blant annet for å få utfyllende informasjon. Dette er imidlertid ikke systemer alle kommuner har tilgang til.

Enkelte representanter for ledelsen i kommuner bemerker også at anonyme varsel legger til rette for å kunne misbruke varslingsinstituttet, og at det er risiko for at noen kan ha en falsk agenda.

«(...) jeg vil trekke en parallell til falske anmeldelser, men samtidig er falske varsel i seg selv ikke straffbart. Jeg mener det bør vurderes sanksjonsmuligheter der varslingsinstituttet misbrukes i form av falske anklager.»

-kommunedirektør

Vurderingen av hva som er et varsel og hva som ikke er det

Fra ledelsen i flere kommuner trekkes det frem at den første vurderingen av mottatte varsel kan være utfordrende. Utfordringene handler både om at det i seg selv kan være krevende å avgjøre hva som er et varsel og hva som ikke er det, da dette ikke alltid er helt tydelig, og om at dette kan være en tidkrevende prosess. Det oppleves også som utfordrende at «sorteringen» som kommuneledelsen i en del av kommunene anser som viktig og nødvendig, kan bidra til mye uro og til å øke konfliktnivået. Det blir kommentert at det for enkelte kan oppleves at det de selv mente var et varsel, blir *degradert* til noe annet. Dette kan gi et inntrykk av at man ikke blir tatt på alvor, og man fratras gjengjeldelsesvernet som varsler. En kommunedirektør bemerker at det er vanskelig med saker som blir avvist, fordi konflikten som i noen tilfeller ligger til grunn ikke blir løst selv om varslingssaken blir avvist med henvisning til regelverket. Samtidig blir det kommentert at enkelte saker kommer for tidlig inn i varslingssystemet, og bør håndteres på en annen måte. Enkelte representanter for arbeidstakerne viser også til at det er en del uenighet vedrørende definisjonen av varsel, og «sorteringen» som blir foretatt i denne fasen, og at dette tar oppmerksomheten bort fra *innholdet* i ytringen. Det blir videre kommentert at det i enkelte kommuner kan være en tendens til at man eksplisitt må omtale henvendelsen som et varsel for at ytringen skal bli håndtert som det. Det kan synes som om arbeidsgiver er mer oppmerksom på overskriften enn på innholdet, blir det bemerket.

«Vi kunne ønsket at regelverket var slik at det ikke ble en diskusjon med arbeidsgiver om det er et varsel eller ikke. Arbeidsgiver er opptatt av om det er innenfor eller utenfor regelverket. Og hvis det er utenfor faller alt helt bort. Det er veldig dumt når man må diskutere innledningsvis hva det er. Det tar bort fokuset fra innholdet i det som leveres, når man blir opptatt av å definere om det er varsel eller bekymringsmelding osv. innholdet forsvinner litt oppi det hele.»

-hovedtillitsvalgte og hovedverneombud

På den annen side er det en del kommuner som har erfart at de har lyktes nettopp med å *ikke* bruke mye ressurser på en grundig gjennomgang av hvorvidt hver enkelt sak man får inn gjennom varslingskanalene er innenfor eller utenfor det som etter regelverket kan omtales som varsling.

«Det er ingen røyk uten ild. Varsel er symptomer på noe.»

-kommunedirektør

Fra flere kommuner blir det bemerket at uavhengig av om en sak vurderes å være varsel etter arbeidsmiljøloven eller ikke, er det vanligvis noe i ytringen som må håndteres, derfor velger man å gå rett videre til å

undersøke innholdet i ytringen, heller enn å benytte ressurser på å avgjøre om saken kan klassifiseres som noe annet enn et varsel. Det blir også påpekt at det er innholdet i ytringen som skal bestemme alvorlighetsgraden, ikke hva man kaller det. En slik håndtering av innkomne varsler oppleves av aktuelle kommuner å fungere godt, og det blir vist til at man unngår at en eventuell konflikt eskaleres med bakgrunn i hva man velger å definere ytringen som.

Enkelte av de intervjuede på arbeidstakersiden kommenterer at de ansatte i en del tilfeller ikke ønsker at ytringen deres skal bli definert som et varsel. Varsling ses av mange på som et svært stort steg å ta og som en slags «siste utvei» i de aller mest alvorlige sakene. Avvik og bekymringsmeldinger oppfattes derfor av noen som en mindre konfliktfylt måte å si fra om kritikkverdige forhold. Enkelte forteller også om at mange vegrer seg for å innta en «rolle» som varsler, med det de måtte oppfatte at dette innebærer. Det fortelles også om at svært mange arbeidstakere ikke kjenner til forskjellen mellom bekymringsmelding, avvik og varsel. Dette bidrar til at det «varsles» om forhold som ikke gjelder kritikkverdige forhold, men også om at det sies fra om kritikkverdige forhold gjennom avvikssystem o.l. Arbeidstakerrepresentanter i én kommune bemerker også at de opplever det som en vesentlig utfordring at det som fra arbeidstakere er ment som en «bekymringsmelding», av arbeidsgiver omdefineres til et varsel. Arbeidstakeren som meldte fra har i noen tilfeller ikke ønsket å benytte formelle varslingskanaler, nettopp fordi de ikke har ønsket å sette i gang «det store maskineriet» med mange formelle prosesser, som de opplever er knyttet til det å varsle. I stedet har de meldt en bekymring til linjeleder, og de kan da oppleve det som svært utfordrende og ubehagelig når ledelsen likevel definerer bekymringen som et varsel, og prosessene som man ønsket å unngå likevel settes i gang.

Kompetanse og informasjon

Flere av lederne som er intervjuet trekker frem at de opplever at de sentrale systemene og retningslinjene for mottak av varsler er gode, men at det likevel er vanskelig å vite hvordan mottak av varsel praktiseres lenger ute i organisasjonen. I kommuner og fylkeskommuner med stor geografisk utstrekning og mange tjenestesteder, oppleves det for mange som usikkert hvorvidt varslingsrutinene faktisk etterleves, og om varsel tas mot på en korrekt måte av linjeledere. Enkelte peker på at avdelingsledere kan mangle kunnskap og informasjon om varslingsrutinene, eller at ledere i enkelte tilfeller rett og slett ikke ønsker å håndtere varsel. En kommunedirektør uttrykker dette ved å vise til at det er utfordrende å sikre at mellomledere ikke «går i skyttergraven» og inntar en forsvarsposisjon når de mottar et varsel. Andre bemerker at linjeledere nok ofte behandler informasjonen som et avvik heller enn et varsel, da dette er en prosess de kjenner bedre og er tryggere på. Fra flere kommunedirektører blir det vist til at det er viktig å sikre at ledere på ulike nivå har en god forståelse av formålet med varsling, og at varslingsinstituttet har en viktig funksjon.

Flere viser også til at manglende informasjon til varsler i denne fasen er en utfordring, og at manglende tilbakemelding om at varselet er mottatt og hva som vil skje videre i mange tilfeller kan oppleves som at varselet ikke tas på alvor. Det pekes på et behov for forventningsstyring med hensyn til videre prosess, og at når man ikke sikrer at dette blir gjort risikerer man manglende tillit i organisasjonen og mye uro og spørsmål samt misforståelser videre i prosessen. Flere bemerker også at det kan være krevende å vurdere hvilken informasjon man kan gi varsler om videre prosess.

Fra enkelte kommuner fremheves nettopp dialogen med varsler i denne fasen som et viktig suksesskriterium, som bidrar til å legge til rette for en god prosess videre. Dersom kommunen ved mottak av varsel tilbyr varsler informasjon om videre prosess for håndtering av varselet, og hvilken informasjon varsler kan forvente å motta, innbyr dette til tillit og til å forhindre ytterligere konflikt, blir det påpekt. Mange varslere kan ha et stort eierskap til varselet de har levert inn, og forventer å bli holdt oppdatert om hvordan varselet håndteres. Forventningsstyring fra kommunen ved mottak av varsel, om at varsler ikke nødvendigvis kan forvente å motta inngående informasjon om håndteringen av varselet, ettersom de ikke er part i saken, vises fra mange av de intervjuede til som et viktig grep for å ivareta varsler samtidig som kommunens konfidensialitetshensyn ivaretas. Mangel på slik informasjon om hva varsler kan forvente av informasjon kan ifølge mange av arbeidstakerrepresentantene som er intervjuet bidra til en følelse av at varselet ikke tas på alvor, eller gjøres noe med. Det å være tydelig på at man setter pris på at det varsles, og at man tar varselet på alvor, fremheves også som sentralt for å sikre at varsler har tillit til den videre prosessen.

«Vi gir alltid en tilbakemelding til varsler. Man kan gi tilbakemelding om at man vil følge opp saken, og takke for varselet, uten å gå i detaljer om saken. Det er viktig å gi tilbakemelding om at det er modig å varsle, og at man er takknemlig for at det varsles.»

-kommunedirektør

Som suksesskriterier i denne fasen fremheves også kompetanse og kunnskap blant ledere og ansatte. Mange påpeker at dette er avgjørende for å sikre at varsel mottas på en god måte. Både ledere og representanter for de ansatte påpeker at gode varslingsrutiner og systemer for mottak er viktig. Det må imidlertid også sørges for at disse rutinene faktisk forankres og praktiseres i alle deler av organisasjonen, slik at ledere mottar og håndterer varsel i linjen på en god måte.

I flere kommuner som har et såkalt varslingsråd eller tilsvarende, blir det også vist til at man opplever at dette er en god løsning. Varslingsrådet gjør den første vurderingen av varslene som kommer inn, og gir en tilbakemelding til varsler. Flere peker på at et varslingsråd sikrer lik behandling, og at de som gjør denne første vurderingen har nødvendig kompetanse og trening knyttet til disse prosessene.

Tidsaspektet

I flere intervjuer pekes det på at varsler i mottaksfasen ofte mottar lite informasjon fra kommunen om den videre prosessen, forventet tidsbruk, og hva varsler kan forvente. Det fortelles om at dette bidrar til usikkerhet, og til at varslere mister tillit til prosessen allerede i mottaksfasen. Enkelte peker også på at de har erfart at varsel har blitt liggende i linjen uten å bli håndtert. Dette oppleves å være en stor belastning for den som har varslet, og bidrar igjen til at mange ansatte ikke ønsker å varsle, jf. utfordringer som ble omtalt i forrige fase. Fra arbeidstakerrepresentantene blir det trukket frem at det er svært lite tillitsvekkende når man leverer et varsel og ikke hører noe som helst.

«Det å varsle er for mange et stort skritt, og oppleves som alvorlig. Og når man først går til det skrittet, så har folk en forventning om at noe skal skje.»

- hovedtillitsvalgt

Det er flere som fremhever viktigheten av å ta tak i varselet umiddelbart, slik at man raskt kan gjøre den første vurderingen og kommer videre i saken. Rask håndtering, og tilbakemelding til varsler om at varselet er mottatt og hva som vil være videre prosess, fremheves av flere som et viktig suksesskriterium. Videre bør varsler få informasjon om forventet tidsbruk i håndteringen. Slik informasjon om stegene kommunen må ta, og hensynene som må ivaretas knyttet til kontradiksjon o.l., kan bidra til at varsler og andre interessenter aksepterer at håndteringen tar lengre tid enn det de kanskje i utgangspunktet hadde forventet. I intervjuene blir det pekt på at mange varslere forventer at noe skal skje umiddelbart etter varsel er levert inn, og dersom disse ikke får informasjon og forventingsstyring kan dette bidra til å øke konfliktnivået i saken.

6.3.2 Oppsummering

En hovedutfordring knyttet til mottak av varsel, er å avklare hva som er varsel etter arbeidsmiljøloven, og hva som ikke er det. Dette oppleves som en krevende oppgave, som også kan være konfliktfylt i de tilfeller noen opplever å få omdefinert det de selv har definert som et varsel. Det blir imidlertid også vist til flere suksesskriterier, som anses som viktige for å sikre et godt og effektivt mottak av varsel.

I tabellen under oppsummeres sentrale utfordringer og suksesskriterier knyttet til mottaksfasen.

Tabell 4: Utfordringer og suksesskriterier knyttet til mottak av varsel

Utfordringer og suksesskriterier knyttet til mottak av varsel	
Tilgang på ulike varslingskanaler er viktig for at det skal oppleves som trygt å varsle.	<ul style="list-style-type: none"> Flere alternative varslingskanaler er viktig for å tilrettelegge for at det varsles om kritikkverdige forhold. Situasjonen til de som varsler kan være ulike, og dette kan innebære ulike behov når det gjelder varslingskanal. Anonyme varsel oppleves som utfordrende da de er vanskelige å undersøke. Likevel er det å varsle anonymt en rettighet arbeidstakerne har. Noen kommuner har anskaffet systemer der de kan kommunisere med anonyme varslere, og få utfyllende informasjon. Dette reduserer utfordringene knyttet til anonyme varsel.
God informasjon og kunnskap om varsling blant både ledere og	<ul style="list-style-type: none"> Manglende informasjon og kunnskap om hva varsling er i organisasjonen kan medføre at de formelle varslingsystemene

<p>ansatte er viktig for å unngå at varslingsinstituttet benyttes i tilfeller der saken ikke dreier seg om et mulig kritikkverdige forhold. Samtidig må innholdet i ytringen tas på alvor uavhengig av om den defineres som mulig kritikkverdige forhold eller ikke.</p>	<p>benyttes i tilfeller der det ikke er snakk om mulige kritikkverdige forhold.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Den første vurderingen av om et mottatt varsel faktisk er et varsel etter arbeidsmiljøloven kan være både vanskelig og ressurskrevende for arbeidsgiver. Det kan bidra til å øke konflikter og skape frustrasjon når en ytring omdefineres til noe annet enn det som avsender hadde ment. • Det å fokusere på innholdet i ytringen i den innledende vurderingen, heller enn å gjøre inngående vurderinger av om en ytring er et varsel i juridisk forstand eller ikke, kan redusere risikoen for konflikter, og kan bidra til at varsler opplever seg sett og ivaretatt.
<p>Gode rutiner for mottak av varsel, samt tilstrekkelig kompetanse i mottaksleddet, er viktig for å legge til rette for en god og tillitsvekkende dialog i varslingsprosessen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Manglende informasjon og opplæring av linjeledere kan medføre at mottak og første vurdering av varsel i linjen ikke fungerer godt. Varsel kan bli liggende uten å håndteres, og kan bidra til frustrasjon og mistillit fra varslers side. • God lederopplæring og god forståelse blant lederne for varslingsinstituttet og egen rolle er viktig for å sikre en god førstehåndtering av varsel i linjen. • Tilbakemelding til varsler med anerkjennelse av det ansvaret varsler har tatt, og forventningsavklaring med tanke på videre prosess, er viktig for å ivareta varsler og legge til rette for en god og tillitsvekkende prosess.

6.4 Undersøkelse og vurdering av varsel

6.4.1 Utfordringer og suksesskriterier knyttet til undersøkelse og vurdering av varsel

Undersøkelse og vurdering av varsel er selve kjernen i kommunenes håndtering av en varslingsprosess, og trekkes også frem av respondentene i spørreundersøkelsen som den mest krevende fasen. Hele 60 prosent av respondentene i kommunene svarer at undersøkelse og vurdering av varsel er den mest krevende fasen. I intervju understreker noen av de intervjuede på arbeidstakersiden at de aldri har opplevd at en varslingssak har blitt håndtert på en god måte, og det blir i den forbindelse særlig henvist til undersøkelses- og vurderingsfasen. Fasen innebærer tilsynelatende en rekke utfordringer. Samtidig presiserer flere av arbeidstakerrepresentantene at de kanskje særlig er involvert i de krevende sakene, og at dette nesten utelukkende er varslingsprosesser som handler om arbeidsmiljø. Det blir vist til at det er godt mulig at andre typer varslingssaker, for eksempel om økonomisk mislighold, håndteres på en god måte.

Suksesskriterier som fremheves for å sikre en god prosess i denne fasen, er særlig knyttet til å sikre god fremdrift i saken, ivareta de ulike involverte på en god måte, samt å sikre at de som gjennomfører undersøkelsen opplever å være objektive og uavhengige slik at alle involverte har tillit til prosessen. Dette er momenter som fremheves for å unngå å eskalere konflikter og for å sikre at man kan klare å avslutte saken på en hensiktsmessig måte.

Nedenfor kommenteres de mest sentrale utfordringene og suksesskriteriene som kommer frem om denne fasen gjennom FoU-prosjektet.

Bruk av faktaundersøkelser

Flere av lederne som er intervjuet, bemerker at det kan være utfordrende å vurdere hvilke opplysninger som er nødvendige å innhente for å sikre en tilstrekkelig undersøkelse av varselet. Det fremheves av mange av lederne som er intervjuet at det er viktig å ha tilstrekkelig informasjon til å kunne slå fast om det har skjedd noe kritikkverdige eller ikke. I mange saker vil dette dreie seg om hvorvidt arbeidstakerne har et fullt ansvarlig arbeidsmiljø eller ikke.

Flere av kommunene benytter såkalte faktaundersøkelser for å undersøke et innkommet varsel, men også blant kommunene som benytter faktaundersøkelser er det betydelig variasjon i hvordan dette praktiseres, og hvem som gjennomfører faktaundersøkelsene. De kan gjennomføres av linjelederne, eventuelt med støtte fra kommuneadvokat og/eller personalavdelingen i kommunen, eller de kan gjennomføres av et særskilt internt varslingsorgan. Noen benytter bedriftshelsetjenesten eller eksterne jurister forbindelse med faktaundersøkelser. Mange kommuner viser til at de ved særlig kompliserte saker eller varsel mot kommunedirektør vil engasjere eksterne ressurser til å gjennomføre en faktaundersøkelse. Det fremheves i intervju at faktaundersøkelser er

*«Varsling gjør sakene verre, og bidrar ikke til løsning»
- hovedtillitsvalgt*

særlig krevende i arbeidsmiljørelaterte saker. Flere mener at slike undersøkelser er best egnet til å vurdere saker med objektive forhold – slik som korrupsjon og misligheter – men at det å skulle finne frem til «fakta» i en arbeidsmiljørelatert sak tvert imot kan bidra til å eskalere konflikten, blant annet fordi det ofte blir ord mot ord. Flere peker også på at slike undersøkelser er svært ressurskrevende.

Enkelte arbeidstakerrepresentanter fremhever at faktaundersøkelser kan være svært belastende for den som har varslet, og at undersøkelsene i enkelte tilfeller bærer preg av at det er om å gjøre å finne mest mulig negativt som kan knyttes til varsleren. Flere peker på at man mister fokus på hva varselet handlet om, og heller retter oppmerksomhet mot hvem som har sagt og gjort hva. Det trekkes paralleller til forhør og rettssaker, og bemerkes at alle involverte blir mer opptatt av å forsvare seg selv og sitt ståsted enn å forsøke å se etter løsninger.

Noen av de som er intervjuet bemerker også at faktaundersøkelsene bidrar til at man får et veldig formelt og teknisk fokus på undersøkelsen, heller enn å ha oppmerksomhet på hva som er formålet med varslings og hvordan man kan finne løsninger på problemet det er varslet om. Faktaundersøkelsene oppleves av flere av de intervjuede som hindre med hensyn til å ta tak i problemene og finne løsninger. Det blir vist til at man kunne trenge bistand i form av mekling og konfliktløser i mange av de arbeidsmiljørelaterte varslene, men i stedet setter man i gang omfattende prosesser som ligner på rettssaker og der man skal slå fast hvem som har rett og hvem som har feil. Det blir vist til at dette er en konsekvens av aktivitetsplikten, som innebærer at man må avklare om det har skjedd noe kritikkverdig. En kommuneadvokat i en stor kommune bemerker at det i arbeidsmiljø saker ikke er hensiktsmessig å skulle konkludere absolutt på hvorvidt det har skjedd noe kritikkverdig eller ikke, da det retter oppmerksomhet mot problemet i seg selv heller enn å se etter løsninger. Det kommenteres videre at arbeidsmiljø saker ikke burde blitt håndtert etter dette regelverket, da kravene i regelverket bidrar til å eskalere konfliktene heller enn å dempe dem.

*«En hovedutfordring er at regelverket slår fast at kommunen må konkludere på om det har skjedd noe kritikkverdig eller ikke. Fokuset på å finne ut om det har skjedd noe kritikkverdig bidrar aldri til å løse konfliktene.»
- kommunedirektør*

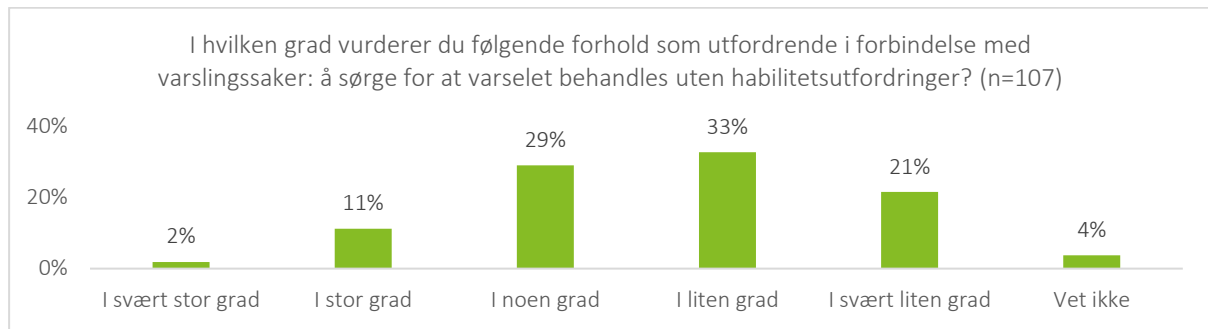
Flere av de intervjuede kommenterer at faktaundersøkelser er godt egnet som undersøkelsesmetode for noen typer varsel, og det pekes blant annet på varsel om økonomiske misligheter eller målbare miljøutslipp som eksempler. Når det gjelder saker som handler om arbeidsmiljø, er det flere som tar til orde for at man bør kunne benytte andre metoder. Megling nevnes av flere som en tilnærming man mener kunne bidratt til å løse disse sakene på en bedre måte.

Flere av de intervjuede kommenterer også at det, uavhengig av om alle påstandene i et varsel er riktige, og uavhengig av om man kan konkludere på at det ikke foreligger et forsvarlig arbeidsmiljø, er behov for å ta tak i ting og løse dem. Et varsel er et symptom på at noe ikke fungerer godt nok, blir det bemerket, selv om kanskje ikke alle påstander i varselet kan bekreftes gjennom en faktaundersøkelse.

Objektivitet, tillit og kompetanse

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på hvor utfordrende de vurderer at ulike forhold og aktiviteter i forbindelse med varslings saker er. Figuren under viser at selv om et flertall av lederne som har besvart undersøkelsen mener at det i liten eller svært liten grad er utfordrende å sørge for at varselet behandles uten habilitetsutfordringer, så er det også en vesentlig andel som mener at dette i *noen grad* er utfordrende. I tillegg mener også en del ledere at dette enten i stor eller svært stor grad er utfordrende.

Figur 20: Hvor utfordrende det er å behandle varsel uten habilitetsutfordringer



Selv om lederne i hovedsak opplever at de klarer å ivareta objektiviteten i håndteringen av et varsel, er dette en utfordring som trekkes frem av mange av representantene for de ansatte som er intervjuet. Flere av de intervjuede representantene for arbeidstakersiden er svært tydelige på at det er avgjørende hvem som får ansvaret for å utføre undersøkelsene og vurderingene av varselet. Dersom de som skal vurdere og undersøke varselet sitter tett på ledere eller andre som er implisert i varselet fremhever mange av representantene for arbeidstakersiden at det er svært vanskelig å ha tillit til at prosessen er håndtert riktig, og uten habilitetsutfordringer. Dette fører også til at det er vanskelig å akseptere konklusjonene, og til utfordringer senere med å få lukket saken. Flere viser til at man til tider opplever at lederne støtter hverandre, og betviler innholdet i varselet da de har vanskelig for å se for seg at en lederkollega kan være ansvarlig for det som blir hevdet i varselet.

Fra noen av de små kommunene blir det pekt på at kommuneadministrasjonen er så liten at det i praksis er svært vanskelig å unngå habilitetsutfordringer. Dette kompliserer håndteringen, blir det påpekt.

I intervju blir det gjennomgående vektlagt som et suksesskriterium at det er viktig at de som undersøker og vurderer varselet må oppfattes å være objektive og upartiske. Enkelte arbeidstakerrepresentanter bemerker at det kan godt hende arbeidsgiver i realiteten ivaretar objektiviteten på en god måte, men varsler kan likevel oppfatte at de som håndterer varselet har for tette relasjoner til den varselet gjelder, og dermed betvile objektiviteten. Uavhengig av realitetene i dette, vil det medføre at varsler ikke har nødvendig tillit til prosessen. Et suksesskriterium for å sikre tillit til prosessen, vil i slike tilfeller kunne være å ha dialog med varsler og/eller verneombud eller tillitsvalgte om hva som vil være en tillitsvekkende håndtering. Flere arbeidstakerrepresentanter trekker frem at en suksessfaktor for å sikre tillit til prosessen, er å unngå at det er linjeledere som håndterer varselet. Samtidig er det flere ledere som viser til at nettopp det at varsel håndteres i linjen er en viktig suksessfaktor, da varsel bør håndteres på lavest mulig nivå for å sikre god forankring og kjennskap til den delen av organisasjonen som varselet berører. Der det er ledere som er satt til å undersøke varsel er det imidlertid viktig å tilby lederstøtte, og å hjelpe vedkommende leder med å avklare hvordan varselet best kan undersøkes og vurderes. De fleste ledere er ikke vant med å håndtere varsel, og gjør trolig også dette forholdsvis sjeldent, slik at lederstøtte og støtte ovenfra oppleves som svært nyttig. Både ledere og arbeidstakerrepresentanter fremhever viktigheten av at de som har ansvar for å følge opp et varsel må ha nødvendig kompetanse om varsling og om relevant regelverk.

Enkelte viser til at det ofte vil være viktig å ha tilgang til spesialisert kompetanse i vurderingen og undersøkelsen av varsel – blant annet juridisk og økonomisk kompetanse. Slik kompetanse fremstår imidlertid som viktigst i saker som gjelder for eksempel økonomisk kriminalitet eller brudd på personopplysningssikkerheten, mens det i sakene som gjelder et uforsvarlig arbeidsmiljø er svært mange av de som er intervjuet som fremhever behovet for *mellommenneskelig* og *relasjonell* kompetanse for å sikre en god håndtering. Det er også enkelte som fremhever at sakens natur har stor betydning for hvem som bør ha ansvar for å følge opp varselet: det blir vist til at varsel som gjelder arbeidsmiljø eller andre mellommenneskelige forhold bør behandles av et organ utenfor linjen, mens alle andre typer varsel gjerne kan håndteres på lavest mulig nivå.

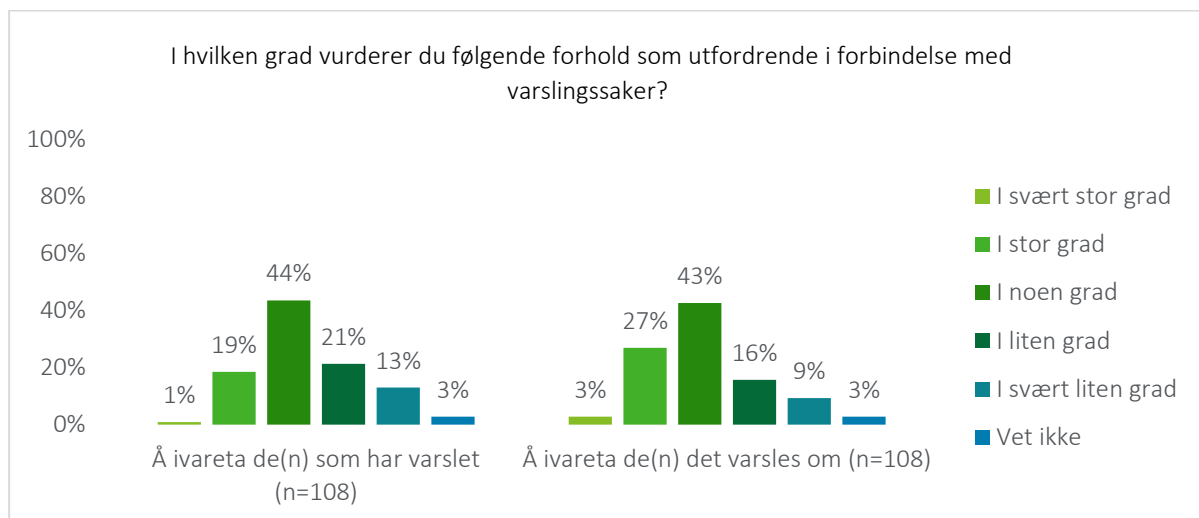
Enkelte ledere bemerker også at det kan være hensiktsmessig at noen «utenfra» er ansvarlig for undersøkelsene. Det presiseres imidlertid at det bør være noen med god kjennskap til organisasjonen, og at det helst bør være en intern enhet, men som har en viss avstand til den delen av organisasjonen som varselet berører. Dette kan også bidra til at håndtering av varsel ikke går ut over andre oppgaver som ligger til linjen. Enkelte bemerker at et varslingssekretariat eller tilsvarende som har ansvar for å undersøke og vurdere varsel, har bedre mulighet til å opparbeide seg «mengdetrening» enn den enkelte linjeleder kan.

Det å ha god kjennskap til organisasjonen og kulturen i kommunen fremheves av flere ledere som svært viktig for å sikre en god undersøkelse og vurdering av varselet. Samtidig viser flere til at ved særlig alvorlige varsel, eller varsel rettet mot kommunedirektør, vil det være klokt å involvere eksterne aktører i undersøkelsen for å sikre uavhengighet og tillit til prosessen. I noen kommuner vises det til at man har stor nytte av å involvere bedriftshelsetjenesten, da de kan bidra med et «utenfrablikk» i prosessen. Erfaring knyttet til bruk av bedriftshelsetjenesten varierer likevel mellom kommunene, og enkelte kommuner opplever ikke bedriftshelsetjenesten som en relevant aktør i denne sammenheng.

Ivaretagelse av varsler og omvarslet

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om i hvilken grad respondentene vurderer det som utfordrende å ivareta de(n) som har varslet og å ivareta de(n) som det varsles om. Som det går fram i figuren under så fordeler svarene seg ganske jevnt mellom ivaretagelse av de(n) som har varslet og de(n) som varsles om. Imidlertid opplever kommunedirektørene i noe større grad at det er utfordrende å ivareta den påvarslede enn varsleren.

Figur 21: Ivaretagelse i varslingssaker



I intervju blir ivaretagelse av både personen som varsler og personen det eventuelt blir varslet på pekt på som en viktig faktor i varslingssaker. Samtidig er det flere som viser til at dette kan være svært utfordrende i tilfeller der den som har varslet og den som er påvarslet (enten dette er en kollega eller en leder) arbeider i samme enhet. Det kommenteres at det er enklere å omplassere en vanlig ansatt enn en leder, noe som kan medføre at det er varsleren som blir omplassert, selv om varselet handler om at leder har gjort noe kritikkverdig. Dette kan være en stor belastning for varsleren, blir det bemerket. Det er også enkelte arbeidstakerrepresentanter som kommenterer at de har en opplevelse av at arbeidsgiver i praksis er mest opptatt av å beskytte lederne.

Flere, både ledere og representanter for de ansatte, kommenterer at de opplever at regelverket i større grad ivaretar de(n) som varsler enn de(n) omvarslede og at rettsikkerheten til de(n) omvarslede i større grad burde vært definert i lovverket. Det blir vist til at regelverket har for ensidig fokus på den som varsler, og at regelverket kanskje har «gått for langt» uten å ta tilstrekkelig hensyn til den det blir varslet på. Enkelte tillitsvalgte peker likevel på at kommunen der de arbeider har mye å gå på når det gjelder ivaretagelse av varsler mens det pågår undersøkelse, og at dette er særlig viktig når undersøkelsesfasen drar ut i tid.

I noen intervju blir det kommentert at det kan være enkelte utfordringer knyttet til varsles vern mot gjengjeldelse, da det i noen tilfeller er utfordrende å vurdere hva som kan oppfattes som gjengjeldelse. Det vises til at dette gjør det lett å trå feil, selv om ting kan være gjort i beste mening. En representant for kommuneledelsen bemerker i intervju at enkelte kan oppfatte selve faktaundersøkelsen og måten denne gjennomføres på som en form for gjengjeldelse.

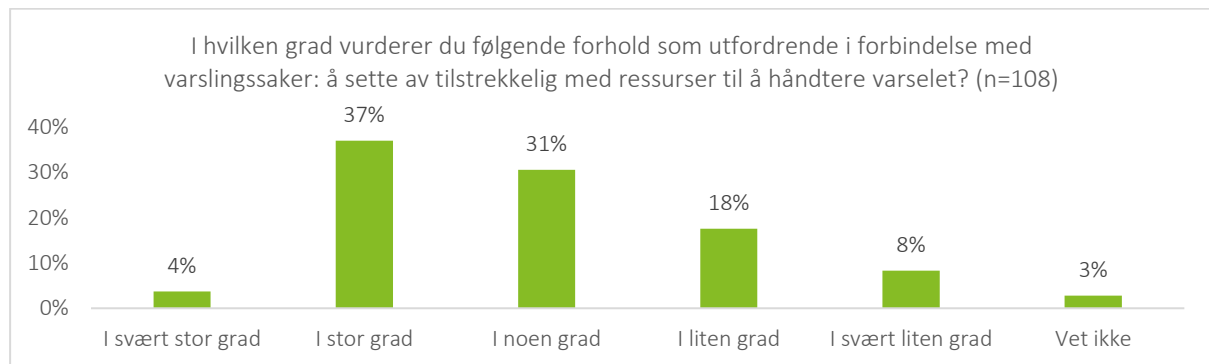
Informasjon fremheves også som en sentral del av ivaretagelsen av de involverte. Samtidig presiseres det gjennomgående at det vil variere mye hvilken informasjon både varslere og omvarslede har rett på, avhengig av blant annet om man er definert som part i saken. Dette anses i seg selv ikke som en betydelig utfordring, men mange av de intervjuede bemerker at forventningsstyringen kan være en stor utfordring. Varsler har i en del tilfeller forventninger om å holdes orientert, eller om at det skal iverksettes umiddelbare tiltak. Dette skjer ikke alltid, og dersom det ikke er gitt god informasjon i forkant om hva man kan forvente og ikke forvente, og hvordan prosessen

vil forløpe, kan dette medføre betydelig frustrasjon, psykisk belastning og manglende tillit til prosessen og konklusjonen.

Ressursbruk

I spørreundersøkelsen fikk kommunedirektørene spørsmål om i hvilken grad de opplever at det er utfordrende å sette av tilstrekkelig med ressurser til å håndtere varsel. Figur 22 viser at en betydelig andel (41 %) av lederne som har besvart undersøkelsen opplever at det i stor eller svært stor grad er krevende å sette av tilstrekkelig med ressurser.

Figur 22: Ressursbruk for håndtering av varsel



Også i intervju trekkes ressursbruken frem som en utfordring i forbindelse med en del varsel. Primært handler dette om gjennomføring av faktaundersøkelser med mange intervju, noe som tar tid. I mange tilfeller er det også ledere i kommunen som gjennomfører disse prosessene, og det trekkes frem som en utfordring både at lederne ikke har kapasitet til å sikre tilstrekkelig fremdrift i undersøkelsene av varselet, og at ansvaret for å følge opp varsel kan medføre at lederne ikke har tid til å håndtere andre oppgaver de har ansvar for.

Flere viser også til at de omfattende faktaundersøkelsene, særlig når man benytter eksterne ressurser i form av for eksempel et advokatkontor, kan ta svært lang tid. I intervju blir det videre pekt på at tidsbruk både kan være en styrke og en utfordring i forbindelse med vurdering og undersøkelse av varsel. På den ene siden kan det å bruke tilstrekkelig tid til å gjøre en grundig og god vurdering av varselet bidra til økt tillit, både hos de(n) som har varslet og eventuelle omvarslede. På den andre siden trekkes det frem at lang tidsbruk kan bidra til usikkerhet og en påkjenning for varsler og omvarslet. Særlig saker som blir liggende ubehandlet på grunn av ressursituasjonen i kommunen kan bidra til en ekstra påkjenning for de involverte, og til at sakene blir mer konflikthfulle enn de hadde behovd å være. Det å måtte vente på en avgjørelse i lang tid kan oppleves som en straff i seg selv, påpeker flere av de intervjuede, og kan føre til lange sykemeldinger. Fra flere kommuner blir det bemerket at både manglende kapasitet og kompetanse hos de som skal følge opp varselet kan medføre at prosessen tar lengre tid enn den burde gjort. I enkelte tilfeller blir det også vist til at ledere har sittet alene med en varslingssak og ikke har hatt verken kapasitet eller kompetanse til å håndtere denne på en tilfredsstillende måte. Dette går ut over rettsikkerheten til både varsler og den som er omvarslet.

«I noen saker tar også undersøkelsen lang tid. Det kan være mange som skal intervjues, mye som skal sjekkes ut.»

- representanter for ledelsen i fylkeskommune

Arbeidstakerrepresentantene i én kommune mener at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven er utydelige når det gjelder tidsbruk, og etterlyser at det inntas et krav i loven om at varslingssaker skal behandles «uten ugrunnet opphold», i samsvar med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, i stedet for dagens formulering i arbeidsmiljøloven om at det skal behandles «innen rimelig tid». Disse peker på at «rimelig tid» fremstår som mer utydelig enn at sakene skal behandles uten ugrunnet opphold. De samme arbeidstakerrepresentantene kommenterer også at det å ikke ta tak i og behandle varslingssaker, ikke får konsekvenser for kommunen, og at det derfor kan være lett å ikke prioritere å sette av tilstrekkelig ressurser til en tidsriktig behandling av varselet.

Også fra arbeidsgiversiden blir tidsbruk i undersøkelsene og vurderingene av varsel pekt på som en utfordring. I workshopen poengterte flere av deltakerne at man kan risikere at sakene eskalerer mens undersøkelsene pågår, og at det kan komme tilleggsvarsel og motvarsel før en er ferdig med å behandle saken. Det ble uttrykt fra flere kommuner at varslingssaker er svært ressurskrevende og at mange kommuner bruker mye tid og kapasitet både på å vurdere om et varsel er reelt, og på undersøkelser og behandling av saken. Fra én kommune blir det også

pekt på utfordringer knyttet til informasjonsinnhenting i en varslings sak. I noen tilfeller kan det komme inn svært mye informasjon som ikke nødvendigvis er relatert til varselet, men som likevel har behov for en eller annen form for håndtering. Det kan i slike tilfeller være utfordrende for kommunens varslingsordning å sile ut hva som omhandler varselet og hva som gjelder noe annet som f.eks. avvik. Alle disse momentene vil bidra til økt tidsbruk i prosessen.

Som suksesskriterier i undersøkelsesfasen er det mange av de intervjuede som fremhever viktigheten av tydelige, forutsigbare og etterrettelige prosesser. Det at man følger tydelige prosedyrer kan bidra til å redusere usikkerhet blant de involverte. Det blir vist til at dette henger nært sammen med viktigheten av tydelige forventningsavklaringer i forrige fase, og å sikre forutsigbarhet. Fra arbeidsgiversiden påpekes også behovet for god dokumentasjon gjennom hele prosessen, slik at det er mulig å etterprøve hvordan man har gått frem og hvilke vurderinger man har gjort. Flere fremhever viktigheten av gode rutiner i denne sammenheng, og at både ansatte og arbeidsgiver må være kjent med hvilke rutiner som skal følges i denne fasen. Flere fremhever også viktigheten av dialog med både varsler og omvarslet, for å sikre både forutsigbarhet og tillit til prosessen. Videre er det enkelte som bemerker at både varsler og omvarslet ved behov bør få tilgang til støtte fra helsepersonell, for eksempel gjennom bedriftshelsetjenesten.

6.4.2 Oppsummering

En hovedutfordring knyttet til undersøkelse og vurdering av varsel, er at undersøkelsene kan være svært ressurskrevende. I tillegg opplever flere at faktaundersøkelser i saker som gjelder arbeidsmiljø bidrar til å eskalere konflikter heller enn å løse problemene. I denne forbindelse vises det til krav i regelverket som ikke oppleves som hensiktsmessige, og det etterlyses mulighet til å benytte en form for megling i forbindelse med krevende varslingsaker som dreier seg om arbeidsmiljø.

Det blir også vist til flere suksesskriterier, som anses som viktige for å sikre en god prosess i forbindelse med undersøkelse og vurdering av varsel.

I tabellen under oppsummeres sentrale utfordringer og suksesskriterier knyttet til undersøkelsesfasen.

Tabell 5: Utfordringer og suksesskriterier knyttet til undersøkelse og vurdering av varsel

Utfordringer og suksesskriterier knyttet til undersøkelse og vurdering av varsel	
<p>En konkret vurdering av innholdet i varselet er viktig for å vurdere hva som vil være en tilstrekkelig undersøkelse.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Undersøkelser av varsler er ofte ressurskrevende. Flere opplyser om at det er vanskelig å vurdere hva som vil være en «tilstrekkelig undersøkelse». Denne gjennomgangen viser at det noen ganger settes i gang større (fakta-) undersøkelser litt uavhengig av innholdet i varselet, med mål om å konkludere på om det har forekommet noe kritikkverdig eller ikke. Faktaundersøkelser oppleves ikke som en hensiktsmessig tilnærming til alle typer varsel, og i noen saker som handler om arbeidsmiljø kan slike undersøkelser heller bidra til å eskalere konflikter ytterligere. • Flere fremhever at megling eller andre metoder for å fokusere på løsninger, heller enn å konkludere på hvem som er skyld i hva, vil være en bedre tilnærming enn omfattende faktaundersøkelser i forbindelse med varsel som handler om arbeidsmiljø. • I denne sammenheng kan det være viktig å vise til at det i veiledning til regelverket fremgår at kravene til undersøkelse må vurderes konkret ut fra den enkelte saken, med vekt på blant annet varselets alvor, hvor viktig det er med rask avklaring og ressursmessige hensyn.
<p>Gode rutiner for ivaretagelse av objektivitet og uavhengighet er</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dersom de som skal vurdere og undersøke varselet sitter tett på ledere eller andre som er implisert i varselet, kan det være vanskelig for varsler å ha tillit til at prosessen er håndtert riktig,

viktig for å sikre at varsleren har tillit til prosessen.

og uten habilitetsutfordringer. Dette fører også til at det er vanskelig å akseptere konklusjonene, og til utfordringer senere med å få lukket saken.

- Selv om **arbeidsgiver mener habilitet og objektivitet er godt ivaretatt**, kan det være forhold som gjør at varslere ikke har tillit til denne vurderingen. Uavhengig av realitetene i saken vil dette kunne medføre manglende tillit til arbeidsgivers undersøkelser og vurderinger.
- **Dialog** med varslere eller varsles representanter kan bidra til å sikre en **prosess som varslere har tillit til**, og som gjør det mulig å løse saken på en god måte. Det kan i denne forbindelse være viktig å anerkjenne at arbeidsgivers vurdering av hva som er en objektiv og uavhengig vurdering av et varsel, ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å sikre tillit til prosessen.

Det er viktig at de som har ansvar for å undersøke og vurdere varselet har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å sikre en god og effektiv håndtering

- Linjeledere som får i oppgave å følge opp varsel, har i noen tilfeller **verken nødvendig kapasitet eller kompetanse** til å sikre at dette blir gjort på en god måte. Dette kan medføre mangelfull håndtering og at varsel ikke blir fulgt opp innen rimelig tid.
- **Undersøkelser kan i noen tilfeller ta lang tid**, for eksempel på grunn av manglende kapasitet hos arbeidsgiver. Manglende fremdrift i undersøkelsen av varselet kan være en betydelig belastning for både varslere og påvarslet.
- For å sikre en korrekt og tillitsvekkende håndtering av et varsel, er det viktig at de som skal følge opp varselet har tilstrekkelig kompetanse. De fleste linjeledere har lite erfaring med å håndtere varsel, og det er derfor viktig at **linjeledere som håndterer varsel har tilgang på relevant lederstøtte**.

Gode rutiner for ivaretagelse av de involverte er viktig for å sikre en god prosess som kan bidra til løsninger heller enn økte konflikter, og som ikke er en unødig belastning for noen av partene.

Å varsle oppleves ofte som krevende for varslere. Det kan i flere tilfeller være utfordrende for arbeidsgiver å vurdere hva som kan oppfattes som **gjengjeldelse**, og dette øker risikoen for at varslere utilsiktet utsettes for det de opplever som gjengjeldelse og et uforsvarlig arbeidsmiljø.

- Regelverket oppleves også av flere å i større grad å ivareta den som varslere enn **den som et varsel er rettet mot**, noe som kan medføre risiko for at den påvarslede ikke alltid blir godt nok ivaretatt i prosessen.
- **God informasjon om prosessen og hva man kan forvente**, er viktig for å ivareta de involverte på en god måte. Dette bidrar til forutsigbarhet og forståelse for hva som foregår, og kan redusere både den personlige belastningen og risikoen for mistillit til prosessen.

6.5 Konklusjon, lukking av saken og videre oppfølging

6.5.1 Utfordringer og suksesskriterier knyttet til konklusjon, lukking av saken og videre oppfølging

Når undersøkelsen av et varsel er gjennomført, er det opp til arbeidsgiver å komme frem til en konklusjon slik at varslingssaken formelt kan lukkes. Samtidig vil det i mange tilfeller være behov for videre oppfølging av de forhold det i utgangspunktet ble varslet om. Oppfølgingen kan bestå av tiltak for å rette opp de forhold det er varslet om, dersom det har vist seg at innholdet i varselet stemte. Også dersom man ikke har konkludert med at det foreligger kritikkverdige forhold, kan det imidlertid være behov for tiltak. Dette kan for eksempel dreie seg om tiltak rettet mot arbeidsmiljøet i deler av virksomheten.

I dette kapittelet omtaler vi de to siste fasene i varslingsprosessen samlet, og omtaler utfordringer og suksesskriterier knyttet til både konklusjon, lukking av saken og eventuell videre oppfølging. I intervju går det fram at det i kommunene varierer hvordan beslutning om videre prosess blir fattet og hvem som er involvert i denne beslutningen. Vi merker oss også at utfordringene som fremheves i disse siste fasene til dels henger nært sammen med utfordringer som er omtalt i tilknytning til de foregående fasene.

Nedenfor kommenteres de mest sentrale utfordringene og suksesskriteriene som kommer frem om de to siste fasene i varslingsprosessen.

Tillit til konklusjonen

Flere trekker frem at det kan være utfordrende å sikre *tillit* til konklusjonen. Det blir vist til at opplevelsen av å bli tatt på alvor, bli ivaretatt og at saken behandles korrekt er svært viktig også i disse fasene. Varsler kan oppleve at de som har fulgt opp varselet ikke har vært tilstrekkelig objektive og har tilstrekkelig avstand til den det er varslet om, noe som vil medføre manglende tillit til konklusjonen. En konsekvens av dette kan være nye varsler, og at man ikke lykkes med å løse utfordringene som ligger til grunn for varselet, uavhengig av om det dreier seg om kritikkverdige forhold eller ikke.

I intervju med representanter for de ansatte i en kommune blir det vist til at konklusjonen i varslingssaker om omhandler arbeidsmiljø har vært at det *ikke* har forkommet brudd på arbeidsmiljøloven og at arbeidsmiljøet er fullt ut forsvarlig. Samtidig vises det til at ansatte har blitt sykemeldte på grunn av dårlig arbeidsmiljø, noe som medfører at det fra ansattes side oppleves som svært vanskelig å ha tillit til konklusjonen. Enkelte kommenterer også at det kan oppleves som vanskelig å sikre legitimitet til lukkingen av saken, dersom konklusjonen blir bestridt av en av partene. Dette kan også eskalere ved bruk av f.eks. eksterne advokater, og konfliktene kan eskalere ytterligere i denne fasen i stedet for at man får lukket saken. Eventuelt kan det komme nye varsler og «omkamper» etter at saken er formelt lukket.

Det er primært varsel som handler om arbeidsmiljø de intervjuede opplever kan være konfliktfylte i disse siste fasene. I forlengelsen av dette er det også representanter for ledelsen i enkelte kommuner som påpeker at det ikke alltid er hensiktsmessig å måtte slå fast om alle påstander i varselet er riktige eller ikke, og hvem som eventuelt har gjort hva, i varslingssaker som handler om psykososialt arbeidsmiljø. Det henvises til at en slik konklusjon bidrar til å eskalere konflikter, heller enn å løse dem.

Også flere av suksesskriteriene som omtales i tilknytning til denne fasen, henger sammen med aktivitetene i foregående faser. Det henvises blant annet til viktigheten av å hensynta varslers perspektiv på hva som skal til for å sikre en objektiv vurdering av saken, selv om arbeidsgiver selv vurderer at det ikke foreligger uavhengighetsproblematikk. Dette kan være viktig for å etablere tillit til konklusjonen.

Informasjonsbehov og forventninger til konklusjon og tiltak

Det går fram i intervju at særlig representanter for de ansatte har erfaringer fra saker der noen som har varslet venter på at den som det er varslet mot (f.eks. en leder) skal bli sagt opp, og blir skuffet når utfallet ikke samsvarer med forventningene. Dette kan være en vesentlig utfordring med hensyn til å gå videre og arbeide med forbedringer. Flere viser også til at forventningene kan ha sammenheng med manglende dialog og forventningsstyring i tidligere faser av varslingsprosessen. Som et suksesskriterium henviser derfor flere av de intervjuede til viktigheten av god informasjon og forventningsstyring gjennom hele varslingsprosessen, både med hensyn til hva man kan og ikke kan få informasjon om, og med hensyn til selve prosessen og fremdriften i denne. Flere påpeker også at dialog i seg selv er viktig, og at det er viktig å gi *noe* informasjon tilbake til varslere, selv om det er mye man ikke kan si noe om.

Det blir av enkelte vist til at varsel som er avklart som «ikke kritikkverdige forhold» kan aksepteres, dersom det gis tydelig og nok informasjon om sakshåndteringen. Det blir pekt på at dette også kan knyttes til arbeidsgivers

omsorgsplikt overfor egne ansatte. I ett intervju blir det pekt på at varsler kan få bekreftet at det har oppstått uheldige situasjoner og at det f.eks. har vært dårlig ledelse på arbeidsplassen, men at dette ikke nødvendigvis innebærer at varsler får medhold i at det foreligger kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven. Det at varsler likevel opplever «å bli sett» i fasen for konklusjon og beslutning om videre prosess er derfor trolig et suksesskriterium for god håndtering, ifølge noen av de som er intervjuet.

I enkelte intervju kommer det også frem at man noen ganger er usikker på om varslingssaker faktisk er avsluttet eller ikke, og at det oppstår et vakuum når dette ikke er tydelig. Det henvises til manglende formalisering av konklusjonen, og at dette kan oppleves av den som har varslet å være et tegn på at man ikke tas på alvor. Samtidig blir det fra arbeidsgiversiden pekt på at det kan være utfordrende å formidle informasjon til varsler i denne fasen, dersom varsler ikke er part i saken og dermed ikke har innsynsrett. For varsler kan det dermed se ut som om ingenting blir gjort, samtidig som det kan være en rekke tiltak som iverksettes overfor den det er varslet mot.

Videre oppfølging og ivaretagelse av involverte personer

En vellykket lukking av saken innebærer at det blir satt i verk tiltak som korrigerer den eventuelle årsaken til at det kritikkverdige forholdet oppsto. Dette kan i mange tilfeller være aktuelt også i saker der det ikke er konkludert med at det har forekommet noe kritikkverdig. Dersom årsaken ikke korrigeres vil ikke kommunen kunne dra nytte av at det kritikkverdige forholdet (eller andre utfordringer eller mangler) ble oppdaget, og en vil kunne risikere at det oppstår ytterligere kritikkverdige forhold eller utfordrende situasjoner i fremtiden, med ytterligere varsel og stor ressursbruk.

Enkelte av de som er intervjuet fra arbeidstakersiden, viser til at det er en vesentlig utfordring at tiltak som besluttes ved lukking av saken ikke blir fulgt opp når linjen får ansvaret for de videre prosessene.

I enkelte kommuner pekes det på at en har velfungerende rutiner for undersøkelse og vurdering av varsel, men at sakene så sendes tilbake i linjen for oppfølging, og at mange av de samme personene som er implisert i varselet også får ansvar for å rette opp i det. Det pekes blant annet på en opplevelse av at ledere i linjen aktivt velger å ikke følge opp funnene fra undersøkelses- og vurderingsfasen, og at eventuelle kritikkverdige forhold (eller andre forhold som ikke nødvendigvis er kritikkverdige i lovens forstand) får fortsette, uten at det tas tak i.

Manglende rutiner for videre oppfølging fra et sentralt ledd i kommunen nevnes som en utfordring, og som en medvirkende årsak til at linjeledere kan unnlate å implementere tiltak. Flere viser til at det kan være hensiktsmessig å involvere ressurser utenfra som kan støtte den aktuelle linjeorganisasjonen i gjennomføringen av tiltak. Dette er særlig aktuelt i arbeidsmiljørelaterte saker, og flere viser til bedriftshelsetjenesten eller kommunens HR-avdeling som aktuelle aktører i slike prosesser.

«Bedriftshelsetjenesten bidrar til å sikre god gjenopprettelse av et godt arbeidsmiljø etter en varslingssak. Målet er ikke å gjøre personer til bestevenner, men å sikre at respekt ligger til grunn»

-HR-sjef

I flere intervju, særlig med representanter fra arbeidstakersiden, blir det pekt på det i noen saker kan virke som at en løsning på å lukke varsel er å flytte en person til en ny stilling/et nytt arbeidssted. Det blir vist til at man har erfart at dette fort fører til nye varsler, eller i det minste konflikter andre steder i kommuneorganisasjonen, og at man derfor bare har flyttet på kilden til utfordringen. En tillitsvalgt viser til at dette også fører til en ekstrakostnad for kommunen, som trolig hadde spart både tid og ressurser dersom man hadde tatt tak i utfordringene på et tidlig tidspunkt i stedet for å «flytte problemet».

Det er også flere som presiserer viktigheten av at man ikke glemmer å ivareta de involverte personene selv om saken formelt lukkes. Både varsler og påvarslet kan ha vært gjennom svært krevende prosesser, og flere viser til viktigheten av at man har rutiner for å tilby støtte og hjelp for eksempel gjennom bedriftshelsetjenesten også i fasen etter at saken formelt er lukket.

Flere av de som er intervjuet viser til at det kan være svært utfordrende for de involverte partene å skulle gå tilbake til en normal arbeidshverdag etter at varslingssaken lukkes, og at det derfor ofte ender med at en av partene slutter i jobben. Dette opplyses å henge sammen med manglende oppfølging og ivaretagelse av de involverte personene i denne fasen av varslingsprosessen,

«Enten har dialogen vært god, eller så har en av partene sluttet i jobben sin»

- hovedverneombud

kombinert med at man kan oppleve en vanskelig samarbeidssituasjon på arbeidsplassen som følge av varslingssaken.

Uavhengig av realitetene i det som det ble varslet om, kan saken ha ført til en kime av mistillit mellom kolleger, blir det kommentert fra en kommunedirektør. Dette kan potensielt medføre ytterligere utfordringer i arbeidsmiljøet, dersom det ikke iverksetter hensiktsmessige tiltak og de involverte følges opp på en god måte. Etterspillet omtales av vedkommende kommunedirektør som det mest krevende i en varslingsprosess.

Evaluerings

I flere intervju blir det vist til at man mangler rutiner for evaluering av varslingsprosessen og arbeidsgivers håndtering av varsel. Det påpekes av en del av de intervjuede at dette burde vært et moment som alltid inngår i den avsluttende fasen, men praksisen synes å variere både mellom kommuner og internt i kommuner. Flere viser til at dette medfører at man ikke lærer av feil som er gjort, og at det dermed er risiko for at samme feil blir gjort på nytt.

Gode og formaliserte rutiner for evaluering av prosessen trekkes frem som et suksesskriterium som vil kunne bidra til kontinuerlig læring og forbedring, og at man unngår å gjøre samme feil flere ganger.

6.5.2 Oppsummering

En hovedutfordring knyttet til disse to siste fasene i varslingsprosessen, handler om tillit til konklusjonen og er dermed nært relatert til problemstillingene knyttet til tillit i de tidligere fasene. I tillegg fremheves det som en utfordring at oppfølgingen av tiltak etter at saken formelt er lukket kan være mangelfull.

Det blir også vist til flere suksesskriterier, som anses som viktige for å sikre en god prosess i forbindelse med de avsluttende fasene av varslingsprosessen, og viktigheten av evaluering kan trekkes frem i den forbindelse.

I tabellen under oppsummeres sentrale utfordringer og suksesskriterier knyttet til konklusjon, lukking av saken og videre oppfølging

Tabell 6: Utfordringer og suksesskriterier knyttet til konklusjon, lukking av saken og videre oppfølging

Utfordringer og suksesskriterier knyttet til konklusjon, lukking av saken og videre oppfølging	
Tillit til konklusjonen er viktig for å redusere risikoen for nye varsel og «omkamper»	<ul style="list-style-type: none">• Ved manglende tillit til konklusjonen kan det være vanskelig å sikre legitimitet til lukkingen av saken. Konfliktene kan eskalere ytterligere i denne fasen i stedet for at man får lukket saken, og det kan komme nye varsel og «omkamper» etter at saken er formelt lukket.• Grunnlaget for tillit i de avsluttende fasene legges i de foregående fasene. Bevissthet om viktigheten av en uavhengig og objektiv håndtering av varselet har med andre ord stor betydning også for utfallet av saken. God informasjon om sakshåndteringen kan også bidra til å bygge tillit.
Rutiner for oppfølging av tiltak som iverksettes er sentralt for å sikre at forbedringstiltak gjennomføres i organisasjonen.	<ul style="list-style-type: none">• Manglende rutiner for oppfølging av planlagte tiltak kan øke risikoen for at tiltak ikke implementeres eller følges opp av linjeledere. Manglende oppfølging kan medføre at varsel ikke bidrar til forbedring slik intensjonen er, og kan redusere tilliten til varslingsinstituttet.• Dersom linjeorganisasjonen får hensiktsmessig støtte og bistand til å iverksette planlagte tiltak, kan dette bidra til at forbedringstak og endringsprosesser som følge av varsling blir gjennomført, slik at man lykkes med forbedringsarbeidet.• En varslingsprosess kan føre til mistillit og risiko for ytterligere utfordringer i arbeidsmiljøet. Gode rutiner for oppfølging av de involverte også når varslingssaken formelt er lukket, kan bidra

til at man klarer å ta tak i årsaken til det opprinnelige varselet og redusere risikoen for at det oppstår behov for nye «sterke» varsel.

Evaluering er viktig for å sikre læring og forbedring i oppfølgingen av varslingsprosessen

- **Manglende rutiner for evaluering av varslingsprosessen** og arbeidsgivers håndtering av varsel øker risikoen for at man ikke lærer av feil som er gjort, og at man gjør samme feil på nytt.
- **Gode og formaliserte rutiner for evaluering** av prosessen vil kunne bidra til kontinuerlig læring og forbedring, og at man unngår å gjøre samme feil flere ganger.

6.6 Oppsummering og vurdering

Kommunene opplever å stå overfor flere vesentlige utfordringer i de ulike fasene av en varslingsprosess. Samtidig fremheves også en rekke suksesskriterier som kan bidra til å redusere utfordringene.

Særlig sentralt er arbeidet med å sikre et trygt og godt yringsklima i virksomheten, og en god læringskultur, for å unngå situasjoner som eskalerer fra svake til sterke varsel. FoU-prosjektet viser også at mange av de vanskelige varslingssakene som handler om arbeidsmiljø, kunne vært mulig å forebygge, gjennom arbeid med en god yringskultur. Et trygt og godt yringsklima og en god yringskultur fremheves som svært viktig for å sikre at feil og mangler meldes fra om og håndteres på et tidlig tidspunkt. I tillegg vil det være sentralt for at ansatte skal tørre å varsle om kritikkverdige forhold, både i form av «svake» varsel gjennom de ordinære kanalene, og – når det blir nødvendig – som «sterke» varsel gjennom de særskilte varslingskanalene. Ledelse er helt avgjørende for å sikre et godt og trygt yringsklima. Det er viktig å ha trygge og kompetente ledere på alle nivå som er i stand til å håndtere varsel og andre meldinger om behov for forbedring raskt og på lavt nivå. Selv om tonen på toppen stort sett oppleves å være god når det gjelder yringsklima, vises det gjennomgående til store ulikheter internt i organisasjonene. Dette viser viktigheten av at det i alle organisasjoner må arbeides systematisk for å sikre at ledere på alle nivå ivaretar et trygt og godt yringsklima og har en god forståelse for hva dette betyr i praksis. Det må legges like mye vekt på «tonen i midten» som «tonen på toppen». Dette krever et systematisk arbeid med opplæring, gode rutiner og tilstrekkelig med lederstøtte. En annen viktig del av et godt yringsklima er gode ordninger for medvirkning og partssamarbeid som kan være med å bygge tillit og god dialog omkring viktige forhold på arbeidsplassen.

Tilgjengelige varslingskanaler for mottak av varslinger er viktig. Gode rutiner for mottak av varsel, samt tilstrekkelig kompetanse i mottaksleddet, er viktig for å legge til rette for en god og tillitsvekkende dialog i varslingsprosessen. Det er særlig viktig å sikre at linjeledere er kjent med hvordan varsling i linjen skal følges opp slik at ikke varslingssaker blir liggende ubehandlet for lenge.

Flere opplever at den første vurderingen av om et mottatt varsel faktisk er et varsel etter arbeidsmiljøloven kan være både vanskelig og ressurskrevende for arbeidsgiver. Det blir vist til at ikke alle varslinger omhandler mulige kritikkverdige forhold, men i stedet kan være knyttet til konflikter og uenigheter på arbeidsplassen. God informasjon og kunnskap om varsling blant både ledere og ansatte er viktig for å unngå at varslingsinstituttet benyttes feil. Samtidig er det viktig å understreke at innholdet i ytringen må tas på alvor uavhengig av om den defineres som mulig kritikkverdig forhold eller ikke, så lenge det indikerer at det er forhold på arbeidsplassen som bør følges opp med tiltak for å unngå at alvorlighetsgraden øker.

Den fasen flest opplever som særlig utfordrende og ressurskrevende er undersøkelsesfasen. Dette er særlig knyttet til gjennomføring av en tilstrekkelig undersøkelse av varselet. Det blir vist til at det i mange tilfeller gjennomføres svært ressurskrevende undersøkelser, gjerne i form av faktaundersøkelser, for å «komme til bunns» i forholdet det varsles om. Denne gjennomgangen viser at det noen ganger settes i gang større (fakta-) undersøkelser litt uavhengig av innholdet i varselet, og at slike undersøkelser i noen tilfeller heller bidrar til å eskalere konflikter ytterligere enn å bidra til en god løsning. Megling blir for eksempel fremhevet som en metode som vektlegger løsninger, heller enn skyldfordeling, og kan være en bedre tilnærming enn omfattende faktaundersøkelser i forbindelse med varsel som handler om arbeidsmiljø. Deloitte merker seg at Varslingsutvalget gjennom NOU 2018:6 foreslo som et tiltak at det ble opprettet et eget varslingsombud, som ifølge Varslingsutvalget blant annet burde kunne tilby mer spesialisert mekling for varslingssaker. Etter høringsrunden ble imidlertid ikke dette forslaget videreført i lovforslaget. Basert på de tilbakemeldinger og utfordringer som

kommer frem gjennom FoU-prosjektet, mener Deloitte det kan være behov for å vurdere på nytt om det er behov for et organ som kan bidra som en ekstern part og megler i særlig utfordrende varslingssaker.

I denne sammenheng er det viktig å presisere at omfanget av en undersøkelse etter arbeidsmiljøloven § 2 A-3 må vurderes konkret ut fra den enkelte saken, med vekt på blant annet varselets alvor, hvor viktig det er med rask avklaring og ressursmessige hensyn. Mye tyder på at en slik vurdering ikke gjøres i tilstrekkelig grad, og at en enten gjør for lite (for eksempel ved å ikke følge opp) eller at en gjør for mye (for eksempel ved å gjennomføre store faktaundersøkelser i situasjoner der det egentlig bare er behov for noen samtaler). Bedre veiledning knyttet til dette undersøkelsesarbeidet synes å være viktig.

Uansett omfang og type undersøkelse som gjennomføres av et varsel er tillit til prosessen blant de involverte avgjørende. FoU-prosjektet gir flere eksempler både på hva som kan hindre og hva som kan fremme tillit. Særlig synes det å være viktig å ivareta objektivitet og uavhengighet på en god måte for å sikre at varsleren og den eventuelle påvarslede har tillit til prosessen. Her er det viktig å være oppmerksom på at inntrykket kan være vel så viktig som realitetene når det gjelder tillit til prosessen. Det at arbeidsgiver mener at objektiviteten er ivaretatt, hjelper lite dersom de involverte mener det er grunn til å stille spørsmål ved arbeidsgivers vurdering, og dette medfører manglende tillit. Dersom man ikke klarer å sikre at varsleren har tillit til prosessen, kan det bli svært krevende å finne en løsning på saken. Tillit er i stor grad en forutsetning for at man skal anerkjenne konklusjonen i en sak, og bidra til å løse problemene gjennom tiltak som blir iverksatt. Det er derfor også viktig at en har gode rutiner for å følge opp at planlagte tiltak faktisk følges opp. Undersøkelsen viser at det kan være utfordringer knyttet til oppfølging av tiltak i linjen i etterkant av et varsel og at en må sørge for å følge opp og sikre at tiltak faktisk gjennomføres som avtalt.

Varslingsprosesser er ofte vanskelige, og ofte må en tilpasse håndtering og oppfølging til de konkrete sakene. Men det er svært viktig at en etter enhver varslingsprosess gjennomfører en evaluering for å sikre læring og forbedring i varslingsarbeidet. Fanget en opp det kritikkverdige forholdet tidlig nok? Opplevde de som varslet at dette var trygt og lagt til rette for? Opplevde de som mottok varselet at de visste hvordan dette skulle følges opp? Var undersøkelsen som ble gjennomført tilpasset forholdet det ble varslet om? Klarte en å iverksette tiltak for å rette opp i forholdet som ikke var tilfredsstillende? Gjennom en slik evalueringsrunde kan det også bli tydelig at det er behov for å gjøre endringer for å forbedre varslingsprosessen ytterligere. I de tilfeller det er mulig bør en synliggjøre disse prosessene i organisasjonen for å ytterligere synliggjøre at arbeidsgiver er opptatt av å ha en god ytringskultur, der en oppfordrer ansatte til å ytre seg om forhold de mener må utbedres.

7 Konklusjon og læringspunkt

Varsling i kommuner og fylkeskommuner kan gi positive effekter, først og fremst ved at det gir mulighet for å avdekke og korrigere kritikkverdige forhold. Som vi har vist byr imidlertid også varslingsprosesser på en rekke utfordringer, hvis de ikke håndteres riktig, og kan føre til betydelige negative konsekvenser for kommunene og de som er involvert. Gevinstene av å håndtere varslingssaker på en god måte synes derfor å være store, og dette bør derfor være et prioritert mål for alle kommuner, både for arbeidsgiversiden og for de ansatte.

De aller fleste kommuner har mottatt varsel de siste årene, men omfang av varsling i kommunal sektor er likevel vanskelig å identifisere. Dette henger sammen med at mange ytringer om kritikkverdige forhold løses på lavt nivå i organisasjonen uten at man noen gang tenker på dem som varsel. Det kan derfor være vanskelig å ha en fullstendig oversikt over alle ytringer i organisasjonen om kritikkverdige forhold, særlig det vi har definert som svake varslinger. Deloitte mener likevel det er behov for å systematisere arbeidet med å registrere varslinger som kommer i ulike kanaler for å sikre at disse følges opp i samsvar med arbeidsgivers aktivitetsplikt.

FoU-prosjektet viser videre at utfordringene man opplever knyttet til varslingsprosesser primært er knyttet til hva det varsles om, og ikke til visse faser eller aktiviteter i varslingsprosessen mer generelt. Det er særlig saker som er relatert til arbeidsmiljø som oppleves som utfordrende, og undersøkelsen viser også at hovedvekten av varslingssaker nettopp er knyttet til uforsvarlig arbeidsmiljø. Mange av varslingssakene som omhandler arbeidsmiljø har sin bakgrunn i uenighet, misnøye eller konflikter som ikke har blitt tatt tak i på et tidlig nok tidspunkt, og som dermed over tid har fått utvikle seg til større konflikter som ender med et «sterkt» varsel gjennom en av de formelle varslingskanalene. Enkelte kommuner har iverksatt tiltak som de mener har bidratt til å redusere omfanget av sterke varslingssaker betydelig, gjennom fokus på ytringsklima, ledelse, partssamarbeid og systemer for oppfølging av arbeidsmiljøutfordringer, og det synes å være et klart potensiale for økt deling av erfaringer og læring av beste praksis.

Vi vil fremheve at med et trygt og godt ytringsklima i virksomheten, kombinert med en god læringskultur, vil de fleste ytringer om kritikkverdige forhold kunne håndteres på lavest mulig nivå og gjennom ordinære kanaler for medvirkning og forbedringsarbeid. Da vil det i mindre grad være behov for de «sterke» varslene som formidles gjennom særskilte varslingskanaler, og disse systemene vil primært være en sikkerhetsventil for de få tilfellene der ordinære systemer ikke fungerer godt nok. Kommunene må samtidig ha gode rutiner for å følge opp de «sterke varslingene» som kan komme, gjennom å etablere gode rutiner, opplæring av ledere og ansatte, og sørge for at en lærer av varslingsprosessene som en får erfaring med.

Deloitte har basert på undersøkelsene i dette FoU-prosjektet oppsummert de viktigste læringspunktene for kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid som berører varslingsprosessen:



Systematisk arbeid med ytringsklima og læringskultur forebygger konfliktfulle varslingsprosesser

Et arbeidsmiljø hvor ansatte føler seg sett, og hvor de føler at de fritt kan si fra om sine bekymringer bidrar til å forhindre at vanskelige varslingssaker oppstår, og til at saker løses på lavest mulig nivå. Opplæring av ledere i ytringsklima, og i hvordan de kan fange opp mulige utfordringer tidlig, er en suksessfaktor for å senere unngå vanskelige og betente varslingsprosesser. Tonen på toppen er viktig, men ikke tilstrekkelig for å sikre et godt ytringsklima i virksomheten, og det er derfor nødvendig å arbeide systematisk med å sikre at det som uttrykkes på toppen både forstås og følges opp på alle nivå i virksomheten. For de fleste arbeidstakere vil «tonen i midten» være det som i størst grad preger deres arbeidshverdag og ytringsklima.

Ytringsklima og ytringskultur henger nært sammen med læringskultur. Man kommer ingen vei ved å ytre seg om noe kritikkverdig eller mangelfullt, dersom ikke innholdet i ytringen blir fulgt opp, og kritikkverdige praksiser blir endret. En god kultur for læring og forbedring vil kunne legge et godt grunnlag for at innholdet i ytringer blir brukt konstruktivt i lærings- og forbedringsprosesser.



En god yringskultur er et lederansvar og lederne må settes i stand til å utøve dette ansvaret

En god yringskultur krever trygge og kompetente ledere på alle nivå som er i stand til å håndtere yringer og innspill om utfordrende forhold i virksomheten raskt og på lavest mulig nivå.

Ledere som gis forutsetninger for å være til stede i arbeidsmiljøet, å se medarbeidere, og fange opp utfordringer, kan bidra til at en senere slipper å sette av ressurser til å håndtere vanskelige varsler. Ressursbruken vil i mange tilfeller være lik, eller mindre, dersom ressursene settes inn tidlig, heller enn når varselet og en eventuell konflikt på arbeidsplassen er et faktum.

Lederne trenger både kunnskap om varslingsinstituttet og kompetanse innenfor endringsarbeid og personalhåndtering, og det bør være tilgjengelig lederstøtte når lederne har behov for spisskompetanse som de selv ikke innehar. Dette er viktig både for å håndtere ulike forhold i fasen før det eventuelt formelt varsles, og for å sikre en korrekt håndtering dersom man som leder mottar et varsel.



Gode varslingsrutiner som er kjent i organisasjonen legger til rette for en tydelig og etterrettelig oppfølging av varsel

Gode varslingsrutiner er også viktig for å sikre gode yringsbetingelser. Varslingsrutiner er et viktig verktøy for å sikre struktur og etterrettelighet i varslingsprosessen, og en omforent praksis for blant annet kommunikasjon med varsler og ivaretagelse av både varsler og omvarslet. Selv om de fleste kommuner har varslingsrutiner slik regelverket krever er ikke disse alltid like godt kjent i organisasjonen. Rutinene bør være gjenstand for jevnlig oppdatering og evaluering for å sikre at de er gode verktøy.



God oversikt og rask oppfølging av mottatte varsler øker tilliten til prosessen

Å igangsette håndteringen raskt etter mottatt varsel øker tillit til prosessen, både for den som har varslet og den som eventuelt er «omvarslet». Varslingsprosesser kan være en psykisk påkjenning for flere parter, og manglende eller sen håndtering kan føre til økt påkjenning for de involverte, og til at sakene blir enda mer betente i påvente av behandling. Tidsbruk må balanseres mot grundighet i undersøkelse og vurdering, men det er i alle tilfeller viktig å komme raskt i gang med håndteringen, uten «ugrunnet opphold». Dialog med de involverte vil uansett være viktig for å gi dem trygghet for at saken skal behandle på en god måte. For å sikre at alle varsler blir fulgt opp på en god måte og at kommunen ivaretar aktivitetsplikten sin, må kommunen sørge for en oversikt over mottatte varsler.

Det er likevel ikke mulig å ha oversikt over alle yringer om kritikkverdige forhold som kan defineres som varsel i en kommune. I flere tilfeller vil slike yringer om kritikkverdige forhold løses raskt på et lavt nivå i organisasjonen uten at man tenker på dem som varsel, såkalt «svake» varsel. Andre yringer om kritikkverdige forhold løses ikke like raskt, og løftes mer formelt til leder, i varslingskanal eller for eksempel i avvikssystem. Det er grunn til å tro at det er et behov for å systematisere arbeidet med å registrere varslinger som kommer i slike kanaler for å sikre at disse faktisk følges opp i samsvar med arbeidsgivers aktivitetsplikt. Uten en slik systematikk er det risiko for at det for eksempel varsles til en leder og at dette ikke blir tilstrekkelig håndtert og fulgt opp.



Gode og tilgjengelige arenaer for medvirkning, og aktiv bruk av partssamarbeidet, kan hindre at varsling blir brukt som virkemiddel i omstillingsprosesser.

For å fange opp utfordringer og innspill på et tidlig tidspunkt, er det viktig å legge til rette for arenaer der medarbeidere har mulighet til å ytre seg om ulike forhold som gjelder arbeidsforholdet og arbeidssituasjonen. I tillegg viser FoU-prosjektet at det å sørge for gode arenaer for partssamarbeidet også er en suksessfaktor for å fange opp og ta tak i utfordringer før de utvikler seg videre i negativ retning.

Som FoU-prosjektet har vist, er det en bekymring i flere kommuner at enkelte arbeidstakere misbruker varslingsinstituttet som et kampverktøy for å forhindre og motsette seg omstillingsprosesser. Et suksesskriterium for å forhindre dette kan være å jobbe aktivt med å forankre omstillingsprosessene, blant annet hos tillitsvalgte og verneombud. At arbeidstakere opplever at de har fått informasjon om omstillingsprosessen, og at de føler seg involvert, vil kunne redusere deres behov for å ytre sin motstand gjennom å bruke varslingskanalen. I tillegg kan det være viktig å sikre at arbeidstakere har en viss kjennskap til hva arbeidsgivers styringsrett innebærer, som et ledd i å sikre forutsigbarhet i omstillingsprosesser.



Arbeidstakere og ledere på alle nivå har behov for enda mer informasjon og opplæring om varsling

Ledere som har ansvar for å følge opp varsel må ha nødvendig kompetanse om varsling og om relevant regelverk. Særlig kan det være aktuelt med kompetanse knyttet til psykososiale forhold ettersom dette er de vanligste varslingssakene. I flere kommuner vises det også til at lederne i for liten grad har fått opplæring som omfatter håndtering av varsel. Også arbeidstakere har behov for å få tydelig og god informasjon om varslingsinstituttet, hva som kan utgjøre et kritikkverdig forhold, og kommunens varslingsrutiner. Informasjon om muligheten for varsling skal bidra til at flere tør å si fra tidlig nok, og dermed til at kritikkverdige forhold blir avdekket, og rettet opp i.



En konkret vurdering av innholdet i varselet bør alltid legges til grunn for å vurdere hva som vil være en tilstrekkelig undersøkelse

Flere kommuner opplyser om at de bruker mye ressurser på å avgjøre om en ytring faktisk handler om et mulig kritikkverdig forhold og dermed er omfattet av regelverket for varsling. I stedet for å bruke ressurser på å vurdere om et ytringen faktisk omhandler et kritikkverdig forhold eller ikke i en innledende fase, kan det være hensiktsmessig å heller fokusere på *innholdet* i ytringen, og hva som skal til for å utbedre situasjonen som beskrives. Også ytringer som juridisk sett ikke gjelder kritikkverdige forhold, bør ofte tas tak i og følges opp av virksomheten. Dette kan i flere tilfeller forebygge at en situasjon utarter til et kritikkverdig forhold.

Undersøkelser av varsler er ofte ressurskrevende. Flere opplyser om at det er vanskelig å vurdere hva som vil være en «tilstrekkelig undersøkelse». Ofte settes det i verk undersøkelser som ikke er tilpasset eller forholdsmessig sammenlignet med forholdet det er varslet om. De er derfor viktig å huske på at kravene til undersøkelse må vurderes konkret ut fra den enkelte saken, med vekt på blant annet varselets alvor, hvor viktig det er med rask avklaring og ressursmessige hensyn.



Ved arbeidsmiljørelaterte varsel med høyt konfliktnivå bør det gjøres særlige vurderinger av hva som er hensiktsmessig fremgangsmåte

Undersøkelsen viser at det varsles mest om arbeidsmiljørelaterte forhold, og det er også slike varslingssaker som oppleves som mest krevende å håndtere. Flere tar også til orde for at varslingsinstituttet i liten grad er egnet til å håndtere og løse slike utfordringer. Særlig blir det vektlagt at gjennomføring av faktaundersøkelser kan bidra til å eskalere det kritikkverdige forholdet heller enn å løse situasjonen, ved at det ofte handler om å få frem beskyldninger og vurdere bevisene for disse. Flere peker på at megling kan være et bedre alternativ enn faktaundersøkelse, andre trekker frem at en må unngå undersøkelser som ensidig fokuserer på å fordele skyld og heller vektlegge hva som skal til for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø.



Det er viktig med gode system og rutiner for ivaretagelse både av den som har varslet og den det er varslet om

Ivaretagelse av de involverte i varslingsprosessen er viktig for å unngå at varslingsprosessen får negative konsekvenser for den enkelte, og at prosessen virker avskrekkende for andre som ønsker å ytre seg om mulige kritikkverdige forhold. Dette kan gjøres både gjennom dialog med de det gjelder, informasjon som sikrer forutsigbarhet i prosessen, tilbud om støtte og bistand fra for eksempel bedriftshelsetjenesten, og ikke minst gode systemer for å vurdere risiko for gjengjeldelse og sørge for at gjengjeldelse ikke forekommer når noen har varslet om kritikkverdige forhold. Kommunen bør også ha rutiner for å gjøre vurderinger av risikoen for at varsler kan bli utsatt for gjengjeldelse. Også den det eventuelt er varslet om vil ha behov for god oppfølging i en varslingsprosess.



Det er viktig å sørge for at varsel håndteres uten interessekonflikter eller habilitetsproblematikk, for at alle kan ha tillit til varslingsprosessen

For å sørge for at varsler og andre interessenter har tillit til varslingsprosessen og at disse aksepterer konklusjonen etter undersøkelsen av varselet er ferdig, er det viktig å sikre at de som får ansvar for å følge opp saken har tilstrekkelig avstand til involverte parter. Hva som vil være en tilstrekkelig uavhengig part vil variere fra sak til sak, og arbeidsgiver kan med fordel ha dialog med varsleren selv eller tillitsvalgte og/eller vernetjenesten for å vurdere hvordan man kan sikre tillit til prosessen.



Gjennomføring av tiltak for å rette opp i kritikkverdige forhold bør følges opp til en ser nødvendig effekt av tiltakene.

En vellykket varslingsprosess innebærer at det blir satt i verk tiltak som korrigerer den eventuelle årsaken til at det kritikkverdige forholdet oppstod, og at en tar læring av saken slik at ikke det kritikkverdige forholdet gjentar seg. Dette kan i mange tilfeller være aktuelt også i saker der det ikke er konkludert med at det har forekommet noe kritikkverdig, men der det kan være snakk om andre utfordringer. Det blir vist til at det er en vesentlig utfordring at tiltak som besluttes ikke blir fulgt opp når linjen får ansvaret for de videre prosessene. Dette reduserer tilliten til prosessen, og øker risiko for at det kan komme nye varslinger.



For å sikre kontinuerlig læring og forbedring bør det gjennomføres systematiske evalueringer av gjennomførte varslingsprosesser

Manglende evalueringer av gjennomførte varslingsprosesser medfører risiko for at organisasjonen ikke lærer av feil som er gjort, eller andre utfordringer man har stått overfor i en varslingsprosess. Kommunene bør derfor ha rutiner for at det gjennomføres systematiske evalueringer ved avslutning av en varslingsprosess, som grunnlag for eventuell læring og forbedring i organisasjonen. Flere etterlyser arenaer for erfaringsdeling også på tvers av kommuner som kan gi enda bedre innsikt i hvordan det arbeides med varslingssaker i ulike kommuner.

Referanser

Arbeidstilsynet. *Omstilling*. Tilgjengelig fra: <<https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/omstilling/>> [lesedato 28.06.2023].

Arbeidstilsynet. *Ytringsklima på arbeidsplassen*. Tilgjengelig fra: <<https://www.arbeidstilsynet.no/tema/ytringsklima-pa-arbeidsplassen/>> [lesedato 28.06.2023].

Deloitte (2022): *Forvaltningsrevisjon av varslingsrutinar i Kvinnherad kommune*.

Deloitte (2021): *Systemet for varsling*. Forvaltningsrevisjon for Bergen kommune.

NOU 2022: 9. *En åpen og opplyst offentlig samtale — Ytringsfrihetskommisjonens utredning*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 14. februar 2020

Kringlebotten, Marit, Audun Langørgen og Anne Brit Thorud: *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2018*. Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2020/18.

KS. *Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner*. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/contentassets/67ad811d705f4b87aa7cc9df73e53037/veileder_varsling-og-ytringsfrihet_sept2017.pdf> [lesedato 28.06.2023].

Midtbøen, Arnfinn, *Offentlighetens grenser. Hovedfunn fra prosjektet Status for ytringsfriheten i Norge 2015–2017*. Rapport 2017:07

Oslo Economics (2017): *Verdien av varsling*. 2017:45. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/bd4f61bba893409a9b715ee1971a0004/no/sved/3.pdf>> [lesedato 28.06.2023].

Prop. 74L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling). Kap. 1 *Hovedinnholdet i proposisjonen*.

PwC (2022): *Nittedal kommune: Håndtering av varsel mot ordfører 14.februar 2022*. Oslo.

Skarning, Nicolay og Ingrid Mjøsund: *Bedriftens oppfølging av varslingssakene*. Innsikt. 27. mars 2023. <<https://svw.no/artikler/bedriftens-oppfolging-av-varslingssakene>> [lesedato 28.06.2023].

Slettemark, Guro og Helge Kvamme (2022): *Arbeidsmiljø saker bør tas ut av varslingsordningen*. Dagens næringsliv. 7. juni 2022.

Trygstad, Sissel C. og Anne Mette Ødegård (2015): *Varling i Sandnes kommune*. Fafo-notat 2015:10.

Trygstad, Sissel C. og Anne Mette Ødegård (2016): *Varsling og ytringsfrihet i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2016:33

Trygstad, Sissel C., Anne Mette Ødegård, Marit Skivenes og Elin Svarstad (2017). *Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner*. Fafo-rapport 2017:04.

Trygstad, Sissel C., Marit Skivenes, Johan Røed Steen og Anne Mette Ødegård (2014): *Evaluering av varslerbestemmelsene*. Fafo-rapport 2014:05

Trygstad, Sissel C. og Anne Mette Ødegård (2022): *Ytringsfrihet og varsling fra et arbeidsgiverperspektiv*. Stiftelsen Fritt Ord.

Matthiesen, Stig Berge, Brita Bjørkelo og Morten Birkeland Nielssen (2008): *Klanderverdig atferd og varsling i norsk arbeidsliv*. Universitetet i Bergen.

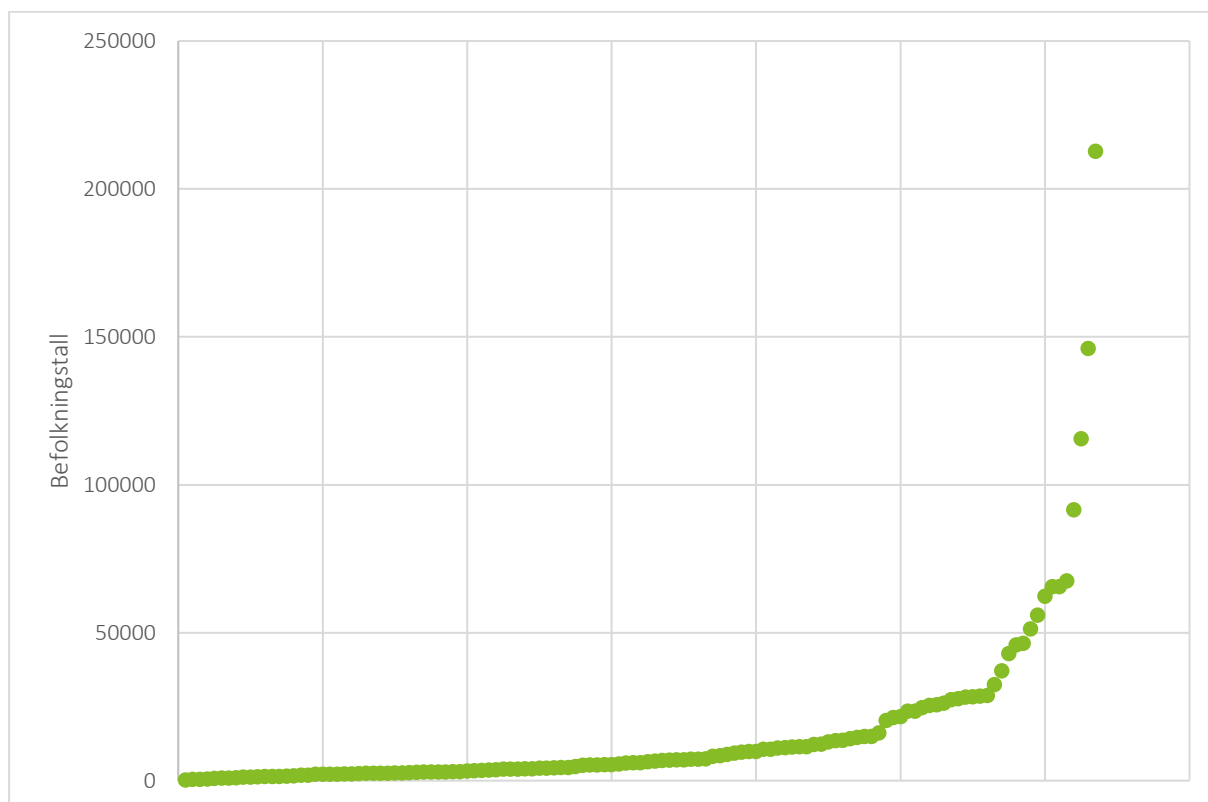
NOU 2018: 6. *Varsling – verdier og vern*. Arbeids- og sosialdepartementet. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. november 2016.

Vestfold kommunerevisjon (2018): *Forvaltningsrevisjon – etikk og varsling i Vestfold fylkeskommune*.

Vedlegg 1: Distribusjon av kommuner

Figuren under illustrerer distribusjonen av kommuner som har besvart spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med FoU-prosjektet, etter befolkningstall. I tillegg besvarte også Oslo kommune undersøkelsen. Oslo kommune hadde per 1. januar 2023 et befolkningstall på 709 037, og er utelukket fra figuren av hensyn til skala. Den minste kommunen som har besvart spørreundersøkelsen er Utsira, med sine 208 innbyggere.

Figur 23: Distribusjon av kommuner som har besvart spørreundersøkelsen, etter befolkningstall



Vedlegg 2: Utvalg av kommuner

I forbindelse med intervju ble det valgt ut kommuner og fylkeskommuner med spredning i geografi og størrelse, i tillegg til variasjoner med hensyn til erfaring med varsling. Store kommuner er likevel overrepresentert i utvalget, for å sikre at de fleste utvalgte kommunene hadde erfaring fra flere varslingssaker. Opplysningene om den enkelte kommune og fylkeskommune holdes på et minimum, for å ivareta anonymiteten. Når det gjelder betegnelse på region, skiller vi kun mellom nord, vest, øst og sør, for å sikre så store regioner at anonymiteten blir ivaretatt. Vi oppgir ikke hvilken region de to fylkeskommunene tilhører, men de representerer fylkeskommuner i ulike deler av landet. Vi skiller mellom små, mellomstore og store kommuner i samsvar med en standard for størrelsesinndeling av kommuner benyttet av SSB⁴⁰:

- Små kommuner: 0 – 4 999 innbyggere
- Mellomstore kommuner: 5 000 – 19 999 innbyggere
- Store kommuner: Minst 20 000 innbyggere

I vårt endelige utvalg av kommuner inngår to små, én mellomstor og seks store kommuner:

- Liten kommune 1 nord
- Liten kommune 2 sør
- Mellomstor kommune 1 vest
- Stor kommune 1 sør
- Stor kommune 2 vest
- Stor kommune 3 øst
- Stor kommune 4 nord
- Stor kommune 5 øst
- Stor kommune 6 vest
- Fylkeskommune 1
- Fylkeskommune 2

To av de store kommunene er bare så vidt over grensen for hva som regnes som en stor kommune.⁴¹

I workshopen som har blitt arrangert i forbindelse med FoU-prosjektet deltok til sammen 14 kommuner og fylkeskommuner. Blant disse var det:

- Én liten kommune
- Seks mellomstore kommuner
- Seks store kommuner
- Én fylkeskommune

Utvalget av kommuner er spredd over hele landet.

⁴⁰ Marit Kringlebotten, Audun Langørgen og Anne Brit Thorud: Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2018. Statistisk sentralbyrå, Rapport 2020/18

⁴¹ I vårt opprinnelige utvalg av kommuner inngikk ytterligere én mellomstor kommune, som ikke hadde anledning til å stille til intervju.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no

© 2023 Deloitte AS