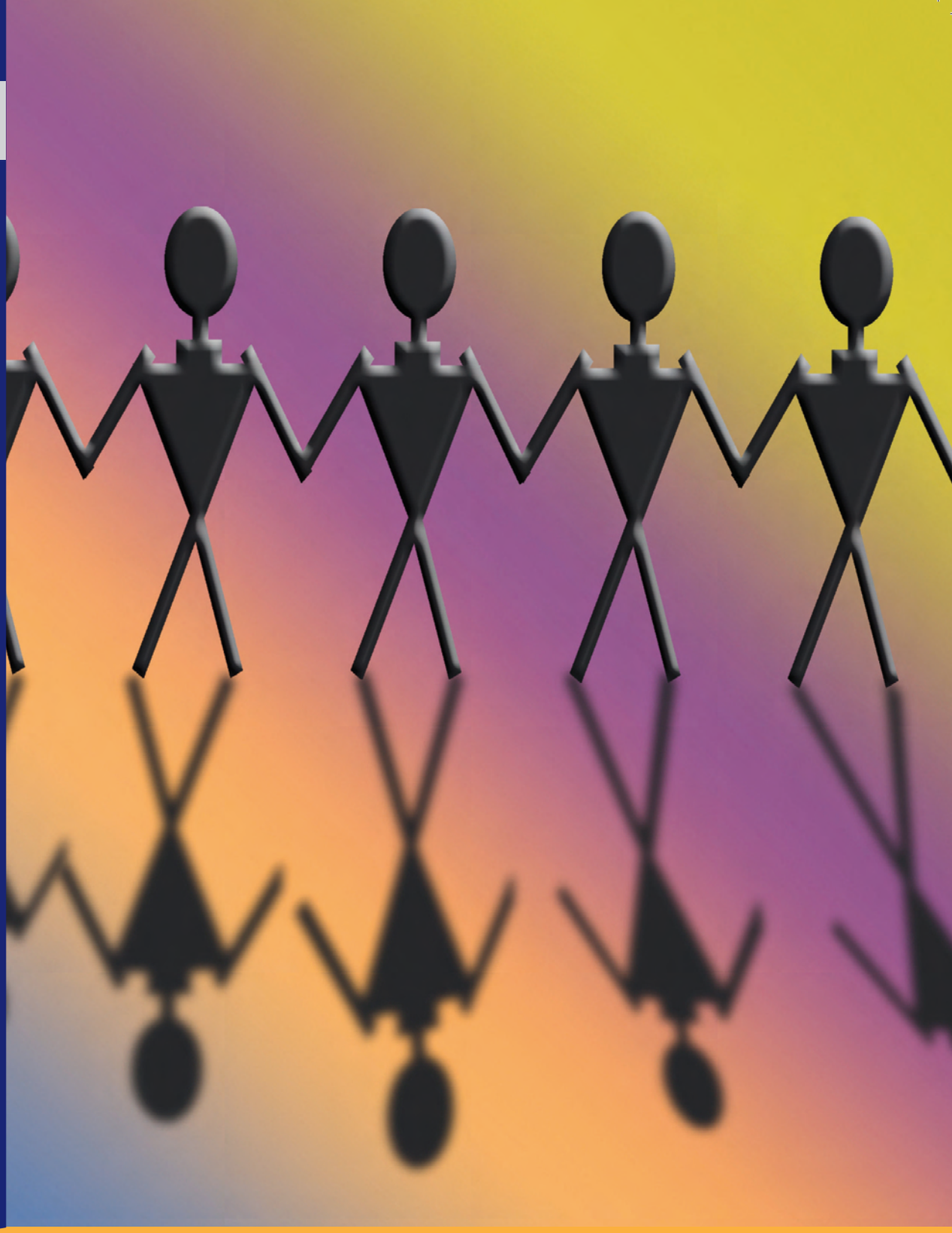


VARSLING

Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner

Kommuneforlaget

Forord

KS har utarbeidet denne veilederen om varsling for kommuner og fylkeskommuner. Veilederen reiser viktige problemstillinger som kommunen bør ta stilling til når varslingsrutiner skal etableres.

I en stor organisasjon vil det forekomme kritikkverdige forhold. Dette kan være knyttet til brudd på lover, regler og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer. Det er viktig at slike forhold kommer fram så tidlig som mulig, slik at skadene kan begrenses, og forholdene raskt kan bli rettet opp.

De fleste kommuner har i dag kanaler som tar imot meldinger om kritikkverdige forhold. Det mest naturlige sted å henvende seg for en arbeidstaker som har fått kjennskap til noe kritikkverdig, er til nærmeste leder, tillitsvalgt eller verneombud. KS anbefaler at kommunene utarbeider rutiner for varsling som bygger på tjenestevei i kommunen. Samtidig er det viktig å etablere og synliggjøre hvilke alternative kanaler en varsler kan bruke.

Arbeidet med å innføre nye rutiner for varsling bør gå hånd i hånd med arbeidet for å utvikle åpenhet. Å skape en god ytringskultur er arbeidsgivers ansvar. KS tror at behovet for varsling blir mindre i kommuner preget av åpenhet, hvor ledere møter kritikk og andre ytringer på en konstruktiv måte, og hvor ledere anerkjenner og drøfter etiske dilemmaer med sine medarbeidere.

Vi håper denne veilederen vil være nyttig for kommunenes videreutvikling av rutiner for håndtering av varsling.

Olav Ulleren
adm. direktør
KS

Gudrun H. Grindaker
direktør
KS Arbeidsgiverutvikling og omstilling

Oslo, juni 2007

INNHOLD

Forord 2

Sammendrag 5

Ytringsfrihet i en åpen organisasjon 6
Ytringsfrihet 6
Den åpne organisasjon 6

Retten til å varsle 7
Varsling 7
Kritikkverdige forhold 7
Forsvarlig fremgangsmåte 7
Vern mot gjengjeldelse 7
Varsling i strid med § 2-4 8

Plikt til å legge til rette for intern varsling 9
Styrke ytringsklimaet ved å tilrettelegge for varsling 9
Varslingskanaler 9
Behandling av varselet, varsleren og den det varsles om 10
Fortrolighet – anonymitet 10

Hvordan legge opp prosessen i egen kommune? 12
Varslingsrutine 14

Saksbehandlingsregler i varslingssaker 16
Offentlighetsloven – er varslingen offentlig? 16
Forvaltningsloven – saksbehandlingsregler 16
Personopplysningsloven – datasystemer 17

Sammendrag

Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Nye lovbestemmelser om varsling trådte i kraft 1. januar 2007. Bestemmelsene lovfester retten til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, og gir arbeidstakeren vern mot gjengjeldelse. Arbeidsgiver pålegges å legge forholdene til rette for intern varsling.

Kommuner og fylkeskommuner[1)] bør være åpne organisasjoner, der medarbeiderne oppfordres til å varsle internt om alle kritikkverdige forhold. I åpne organisasjoner vil det være kultur for å stille spørsmål, også kritikkverdige forhold, og behovet for å varsle vil bli mindre.

KS anbefaler kommunene å etablere rutiner for intern varsling ved å benytte allerede etablerte kanaler i kommunene, det vil si til ledere, tillitsvalgt eller verneombud. Videre anbefaler KS at alle kommuner i tillegg etablerer en ny kanal som sikkerhetsventil for de tilfeller varselet ikke fører frem eller varsler ikke ønsker å varsle på vanlig måte.

De varslings- og oppfølgingsrutiner som utvikles, skal være i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser og bør ha legitimitet i organisasjonen. Videre bør de være kjent for alle, være enkle å bruke, og de skal sikre rettssikkerhet, både for varsleren og de personer det varsles om.

[1)] I det følgende benyttes kommune eller kommunesektoren som ensbetydende med både fylker og kommuner.

Ytringsfrihet i en åpen organisasjon

Ytringsfrihet

Ansattes ytringsfrihet er del av den alminnelige ytringsfrihet, som er nedfelt i Grunnloven § 100 og i menneskerettighetskonvensjonene. Varsling er en del av det mer generelle spørsmålet om ansattes ytringsfrihet. Ansattes ytringsfrihet gjelder alle ytringer som arbeidstaker fremmer på egne vegne, og som berører virksomheten der arbeidstakeren arbeider.

Et ansettelsesforhold reiser særlige ytringsfrihetsspørsmål fordi arbeidsgiver har krav på en viss lojalitet fra sine ansatte. For å overholde lojalitetsplikten kan den ansatte bli nødt til å avstå fra enkelte ytringer. Ansattes rett til å ytre seg i det offentlige rom strekker seg likevel langt.

Lovgivernes intensjon er at varslingsreglene skal bidra til å styrke ytringsfriheten i ansettelsesforhold. Varslingsreglene skal fremme åpenhet og bidra til bedre ytringsklima i den enkelte virksomhet. Denne veilederen tar for seg mulighetene for å varsle internt. Retten til å ytre seg gjennom bl.a media vil ikke bli behandlet.

Den åpne organisasjon

Ytringsfrihet er i stor grad et spørsmål om kultur og holdninger. Ytringsfrihet og offentlighet er viktig for å gi innsyn i, og kontroll med, kommunen som forvalter av viktige samfunnsoppgaver og fellesskapets midler. KS' arbeidsgiverstrategi mot 2020, "Stolt og unik", fremhever betydningen av at kommunen er en åpen organisasjon. Kommunens omdømme er avhengig av innbyggernes tillit. Denne svekkes ved mistanke om for eksempel korrupsjon, lovbrudd, maktmisbruk eller andre uetiske handlinger. Det er viktig at opplysninger om mulige kritikkverdige forhold undersøkes og at nødvendige tiltak iverksettes.

I en åpen kultur går ledelsen foran og etterspør kritikk og nye ideer uten å gjengjelde overfor den som bringer fram kritikkverdige forhold. I en slik kultur blir behovet for å varsle mindre.

Den åpne organisasjonen
"Arbeidsgiverstrategi mot 2020 – Stolt og unik"

"Medarbeiderne i kommunen må oppfordres til offentlighet ved å bidra med sin kunnskap innenfor sine arbeidsfelt. De må også oppfordres til å varsle internt om alle kritikkverdige forhold. Kommunen må kjennetegnes av at all intern varsling blir fulgt opp. Dersom den som varsler internt, ikke når fram med slik informasjon, er det viktig at de kjenner trygghet og et ansvar for å vurdere ekstern varsling ved alle kritikkverdige forhold som har allmennhetens interesse. (…) Kommunen bør utvikle et reglement for å klargjøre reglene om offentlighet, ytingsfrihet og varsling for medarbeiderne."

Retten til å varsle

Varsling

Et hovedformål med varslingsbestemmelsene er å signalisere at varsling både er lovlig og ønsket. Varslingen kan skje ved utsagn, via e-post, dokumentasjon av kritikkverdige forhold eller på en hvilken som helst måte som er egnet til å få fram et kritikkverdig forhold i kommunen. Dette gjelder også dersom varslingen kan komme i konflikt med, eller skade, arbeidsgivers interesser. Det skal mye til for at ytringsfriheten må vike. Men arbeidstaker må ha saklig grunn for sin kritikk. Kritikken skal ikke bero på sladder eller ubegrunnede påstander.

Kritikkverdige forhold

Kritikkverdige forhold er forhold som er brudd på lov, interne regler/retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer.

Eksempler på kritikkverdige forhold kan være:
- Forhold som kan medføre fare for liv og helse
- Mobbing og trakassering
- Korrupsjon
- Maktmisbruk
- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- Brudd på taushetsplikt
- Diskriminering

Faglig eller politisk uenighet vil ikke anses å falle innenfor det varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven tar sikte på å verne.

Forsvarlig fremgangsmåte

Fremgangsmåten ved varsling skal være forsvarlig. Det vil normalt være forsvarlig å varsle internt til en ansvarlig person i virksomheten. Det samme gjelder dersom en ansatt varsler i tråd med interne rutiner eller til tilsynsmyndigheter eller lignende offentlige organer. Hva som for øvrig er forsvarlig fremgangsmåte, avhenger av en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering. Det trenger for eksempel ikke være uforsvarlig å varsle politikere. I hovedsak vil vurderingstemaet være om arbeidstaker har tilstrekkelig grunnlag for kritikken, og om arbeidstaker har tatt tilbørlig hensyn til kommunens saklige interesser med hensyn til måten det varsles på. Ved varsling må uttalelsene i utgangspunktet være holdbare med hensyn til faktiske forhold. Det avgjørende er likevel at arbeidstaker har vært i god tro om sannheten i det som varsles. Hvis en arbeidsgiver skal vinne fram med en påstand om at fremgangsmåten ikke var forsvarlig, er det et minstekrav at varslingen har skadet eller skapt en ikke ubetydelig risiko for skade på arbeidsgivers interesser.

Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varslingen ikke er forsvarlig. Det innebærer at det er arbeidsgiver som må bevise at varslingen har skjedd i strid med loven, ikke arbeidstaker.

I noen tilfeller foreligger det varslingsplikt. Det innebærer at loven pålegger en plikt til å gi opplysninger om nærmere angitte forhold til andre offentlige myndigheter.

Eksempler på slike lovbestemmelser er:
- Arbeidsmiljøloven § 2-3 nr. 2
- Helsepersonelloven § 17
- Straffeloven §§ 139 og 172
- Barnevernloven § 6-4

Vern mot gjengjeldelse

Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med arbeidsmiljøloven § 2-4, er forbudt, jf. arbeidsmiljøloven § 2-5. Det vil si at gjengjeldelse er forbudt dersom varslingen er forsvarlig. Forbud mot gjengjeldelse er viktig for å sikre trygge rammer for varsleren. Vernet gjelder alle former for gjengjeldelse, som for eksempel trakassering, ubegrunnet omplassering, dårligere lønnsutvikling, fratakelse av arbeidsoppgaver, oppsigelse og avskjed.

Dersom det viser seg at det ikke forelå kritikkverdige forhold, er varsler vernet mot gjengjeldelse såfremt vedkommende har vært i god tro. En arbeidstaker som tar opp kritikkverdige forhold, må tåle å møte motargumenter hvis kollegaer og ledelse er uenige i kritikken.

Dersom arbeidstaker legger fram opplysninger som tyder på at arbeidsgiver har gjengjeldt i strid med loven, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at slik gjengjeldelse ikke har funnet sted. Dette gjør det lettere for arbeidstaker å nå fram med påstand om ulovlig gjengjeldelse fra arbeidsgiver.

Arbeidstaker kan kreve oppreisning om det er gjengjeldt i strid med loven. Denne oppreisningen vil være uavhengig av arbeidsgivers skyld.

Varsling i strid med § 2-4

Hvis fremgangsmåten ved varslingen ikke var forsvarlig, er den ansatte ikke vernet av forbudet mot gjengjeldelse. Arbeidsgivers reaksjon må likevel stå i forhold til bruddet på forsvarlighetskravet.

Arbeidsmiljøloven

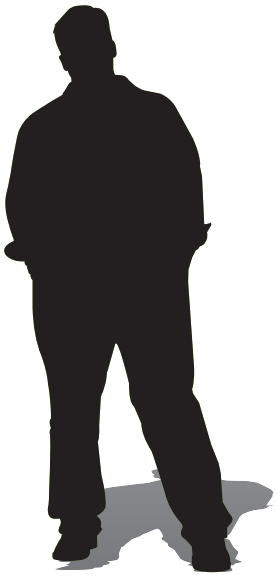
§ 2-4 *Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten*
(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.
(2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.
(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

§ 2-5 *Vern mot gjengjeldelse ved varsling*
(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.
(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.
(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld.
Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

§ 3-6 *Plikt til å legge forholdene til rette for varsling*
Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.

Prinsipper for kommunens varslingsordning:

- Alle varsler skal tas på alvor og undersøkes
- Kritikkverdige forhold må endres eller stoppes
- Åpenhet og ærlighet er viktig
- Kommunene trenger arbeidstakere som sier fra
- Alle saker bør oftest tas opp med nærmeste leder
- Den som varsler skal ivaretas på en god måte
- Den/de det varsles om har krav på rettssikkerhet



Plikt til å legge til rette for intern varsling

Styrke ytringsklimaet ved å tilrettelegge for varsling

Ytringsfrihet er i stor grad et spørsmål om kultur og holdninger. Formålet med loven er å styrke det interne ytringsklimaet, og loven pålegger kommunene å legge til rette for intern varsling.

Arbeidsgiver skal legge forholdene til rette for intern varsling i tilknytning til det systematiske HMS-arbeidet i kommunen. Det vil være naturlig å behandle det i Arbeidsmiljøutvalget i kommunen. Plikten faller under Arbeidstilsynets tilsyns- og påleggskompetanse.

I kommunene bør det utarbeides skriftlige rutiner og prosedyrer for når det skal varsles, hvem det skal varsles til og hvordan varsling skal følges opp. Disse skal nedfelles i retningslinjer, instrukser, reglementer eller liknende.

Varslingskanaler

De ordinære kanaler

Dersom en arbeidstaker kjenner forhold som bør undersøkes nærmere eller som nødvendiggjør tiltak, bør det som hovedregel tas opp på egen arbeidsplass. Om nødvendig bør det varsles til nærmeste leder. Dersom varslingen gjelder egen leder eller leder ikke gjør noe med forholdene, kan det varsles forbi leder, eventuelt til rådmannen. Dersom varsleren vurderer varsling i linjen som utilstrekkelig, eller varsler ikke ønsker å ta opp forholdene på egen arbeidsplass, kan det varsles til tillitsvalgte eller verneombud.

De ordinære kanaler vil være:
- Ledelsen i linjen
- Tillitsvalgte
- Verneombud

For de tilfeller der det avdekkes grove kritikkverdige forhold, kritikkverdige forhold som ikke tas alvorlig av den øverste administrative ledelsen eller som utføres av denne, vil kontrollutvalget være en instans å varsle. Dette gjelder særlig saker innen økonomiforvaltning, anskaffelser og lignende saker, samt alvorlige saker på områder der det ikke finnes andre tilsynsorganer. Saken blir da løftet opp på politisk nivå dersom kontrollutvalget anser saken så alvorlig at det velger å gå videre til kommunestyret med den.

De særskilte kanaler

De fleste kommuner bør også tilrettelegge for intern varsling via en annen kanal som et supplement til de ordinære kanaler. Det bør være en objektiv og uavhengig kanal, slik at organet eller funksjonen har den nødvendige tillit der de ordinære kanaler er forsøkt eller ikke anses som hensiktsmessige.

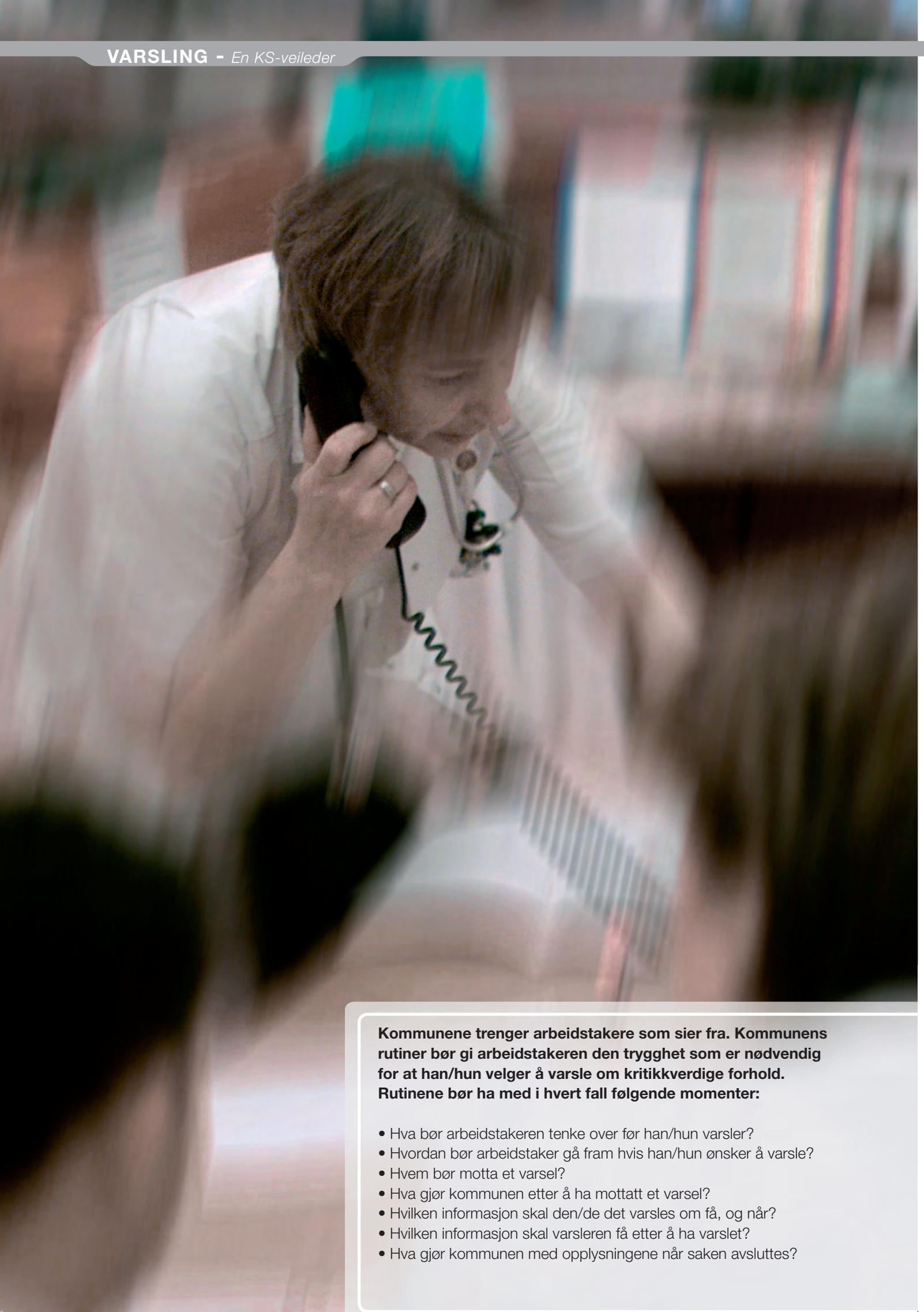
Et slikt særskilt varslingsmottak kan være:
- Varslingssekretariat
- Varslerombud
- Intern enhet
- Advokatkontor

Hvilken ordning kommunen velger som supplement til de ordinære varslingskanaler, vil bero blant annet på kommunens størrelse og organisering. Lokale forhold, kostnader og ressursinnsats må selvsagt også vurderes, selv om det ikke nødvendigvis blir avgjørende.

Det kan opprettes et særskilt varslingssekretariat. Medlemmene i det særskilte varslingssekretariatet bør ha kompetanse innen arbeidsmiljø, jus og økonomi. Alternativt kan det være sammensatt av personalsjef/HR-leder og hovedverneombud. Tillitsvalgte skal ha en fri og uavhengig stilling for å kunne ivareta arbeidstakerne, og de bør derfor ikke være med i et sekretariat.

Som et alternativ til dette kan det opprettes et ombud for varslingssaker. Flere kommuner kan også gå sammen om et slikt ombud. Ombudet kan være en som er ansatt i kommunen eller en som er utenfor denne. Dette er en løsning som i større grad enn et varslingssekretariat er avhengig av de personlige egenskapene til den som innehar vervet.

Et advokatkontor kan også engasjeres for å ta imot og håndtere varslinger.
En profesjonsbestemt taushetsplikt, som for eksempel den advokaten har, går lenger og kan fremstå som mer tillitvekkende for varsleren enn den generelle taushetsplikt i forvaltningsloven.



Kommunene trenger arbeidstakere som sier fra. Kommunens rutiner bør gi arbeidstakeren den trygghet som er nødvendig for at han/hun velger å varsle om kritikkverdige forhold. Rutinene bør ha med i hvert fall følgende momenter:

- Hva bør arbeidstakeren tenke over før han/hun varsler?
- Hvordan bør arbeidstaker gå fram hvis han/hun ønsker å varsle?
- Hvem bør motta et varsel?
- Hva gjør kommunen etter å ha mottatt et varsel?
- Hvilken informasjon skal den/de det varsles om få, og når?
- Hvilken informasjon skal varsleren få etter å ha varslet?
- Hva gjør kommunen med opplysningene når saken avsluttes?

Kommunen må utarbeide retningslinjer for det særskilte varslingssekretariat, der sammensetning, rådmannens rolle (innsyns- og instruksjonsrett), plassering i organisasjonen og saksbehandlingsregler avklares. Saksbehandlingsreglene må regulere hvilke forundersøkelser som kan eller skal gjøres, hvor saken oversendes, hvem som avslutter saken der det ikke er grunnlag for videre oppfølging, arkivering av opplysninger med mer. Hvor omfattende man legger opp varslingssekretariat og rutinene knyttet til dette, avhenger blant annet av størrelsen på kommunen. Dersom det velges en av de andre ordningene, må det utarbeides tilsvarende retningslinjer.

Flere store kommuner har etablert særskilte varslingssekretariat som skal være uavhengige og objektive, og komme i tillegg til de eksisterende informasjonskanaler. Sammensetning av gruppen varierer i kommunene. Det er både eksempler på at gruppen kun er sammensatt av ansatte i kommunen, og på grupper der kommunen oppnevner en eller flere eksterne medlemmer. Varslingssekretariatet oversender da varslingene til kommunen på samme måte som et ombud eller et advokatkontor vil gjøre. Det må avklares hvor langt mandatet skal gå med hensyn til forundersøkelser før saken oversendes linjen i kommunen. En kommune har opprettet et varslingsombud hvor hovedverneombudet fungerer som ombud.

Behandling av varselet, varsleren og den det varsles om

En varsler bør, gjennom rutiner, ha krav på tilbakemelding om hvilken behandling varslingen vil bli undergitt. Samtidig bør en varsler forvente å få korrigerende opplysninger fra arbeidsgiver der det er nødvendig, blant annet hvis undersøkelsen viser at forholdet ikke var kritikkverdig. Det må også tas hensyn til rettssikkerhet og personvern for den det varsles om, herunder retten til å bli gjort kjent med påstander rettet mot en selv, samt mulighet til å imøtegå disse. Spørsmålet om når opplysningene skal gjøres kjent for den det varsles om, bør også vurderes. Her vises til vedlegg vedrørende relevante lovbestemmelser.

Fortrolighet – anonymitet

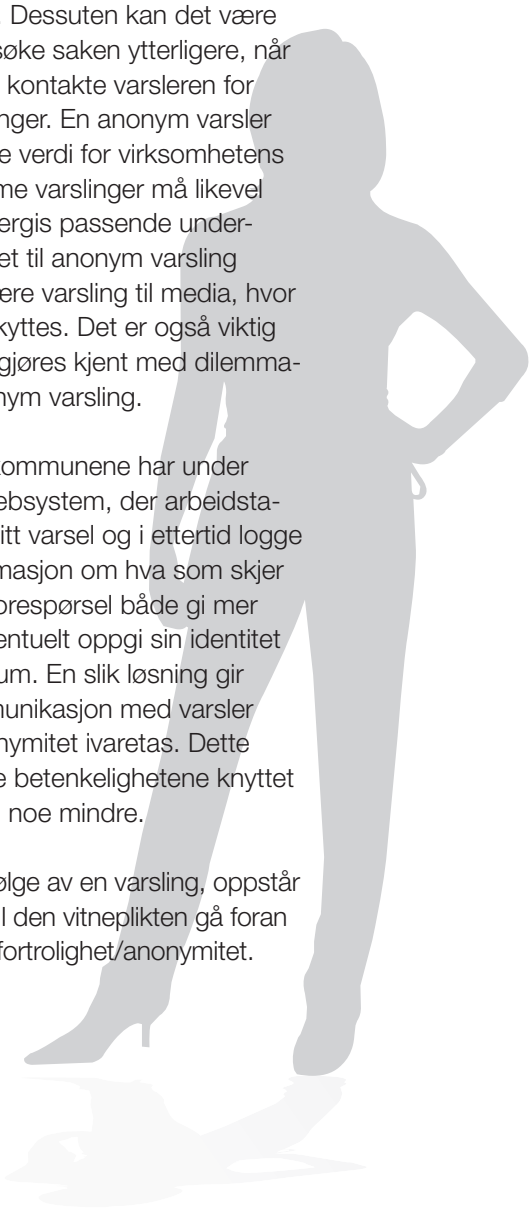
Formålet med en gjennomtenkt varslingsrutine er å gi trygge rammer for varsling, og i den sammenheng er det sentralt at varsleren gis stor grad av fortrolighet. Dette innebærer at varsler er kjent kun for en avgrenset gruppe. Det er mulig å lage rutiner som normalt sikrer varsler fortrolighet, også overfor ledelsen i kommunen.

KS anbefaler at det tilrettelegges for fortrolighet i varslersituasjonen. Fortroligheten kan gå langt, for eksempel ved at varslers identitet ikke gjøres kjent for kommunens ledelse der dette ikke er nødvendig. Dette er, samlet sett, en bedre måte å sikre trygghet rundt varslersituasjonen enn anonym varsling. Så lenge varslers identitet er kjent, er det imidlertid ikke mulig å garantere anonymitet i enhver situasjon.

Anonym varsling vil by på utfordringer. Det kan åpne for sladder og ubegrunnede påstander, ettersom ingen må stå ansvarlig for påstandene. Dessuten kan det være vanskelig å undersøke saken ytterligere, når det ikke er mulig å kontakte varsleren for nærmere opplysninger. En anonym varsler vil kunne ha mindre verdi for virksomhetens ansvarlige. Anonyme varslinger må likevel behandles og undergis passende undersøkelse. Alternativet til anonym varsling internt vil kunne være varsling til media, hvor kilder normalt beskyttes. Det er også viktig at arbeidstakerne gjøres kjent med dilemmaene knyttet til anonym varsling.

Flere av de store kommunene har under etablering egne websystem, der arbeidstakeren kan sende sitt varsel og i ettertid logge seg på og få informasjon om hva som skjer i saken, samt på forespørsel både gi mer informasjon og eventuelt oppgi sin identitet på et senere stadium. En slik løsning gir mulighet for kommunikasjon med varsler samtidig som anonymitet ivaretas. Dette systemet kan gjøre betenkelighetene knyttet til anonym varsling noe mindre.

Dersom det som følge av en varsling, oppstår vitneplikt i retten, vil den vitneplikten gå foran eventuelt løfte om fortrolighet/anonymitet.



Hvordan legge opp prosessen i egen kommune?

Arbeidsmiljøutvalget har en overordnet rolle når det gjelder etablering og vedlikehold av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Siden en varslings- og oppfølgingsrutine er en del av HMS-systemet, skal AMU behandle rutinen.

De varslings- og oppfølgingsrutiner som utvikles, skal være i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Videre bør de ha legitimitet i organisasjonen, være kjent for alle, og være enkel for leder og medarbeider å bruke. Rutinene skal gi rettssikkerhet både for varsleren og andre personer som måtte bli involvert.

Hvilke prosesser er egnet til å fremme denne målsettingen?

- Det er viktig med god støtte og forankring i kommunens toppledelse. Det som toppledelsen er opptatt av, gir signaler om hva som er viktig i virksomheten.
  Toppledelsen kan med fordel bidra til at utviklingen av rutinene ses i sammenheng med kommunens øvrige arbeid med åpenhet, kvalitet og antikorrupsjon.

- Videre må man involvere ulike aktører, som ledere, arbeidstakerorganisasjonene og vernetjeneste, for å sikre at ulike perspektiver og erfaringer blir utnyttet i utviklingsarbeidet. En arbeidsmåte kan her være å etablere en bredt sammensatt arbeidsgruppe under AMU, som får i oppgave å utvikle utkast til rutine.

- Noen kommuner har startet sitt arbeid med å kartlegge i hvilken grad varsling forekommer i virksomheten, hvordan det har vært varslet, og hvilke saksområder det har vært varslet om. Dette kan gi økt bevissthet om betydningen av å ha gode varslingsrutiner, og hva slags behov rutinene må møte.

- En annen arbeidsmåte kommunen kan bruke er å beskrive nåværende og ønsket ytringsklima gjennom gruppearbeid ute i virksomhetene, og å diskutere hvordan varsling best kan håndteres og kritikkverdige forhold forebygges. Erfaringene fra slike gjennomganger kan så brukes som grunnlag for å utvikle gode rutiner. Eksempler på slik arbeidsmåte finnes nedenfor.

Kartlegging og utvikling av ytringskulturen
På ledersamling eller i personalmøtet deles deltakerne inn i grupper. Hver gruppe får i oppgave å beskrive 4–8 viktige kjennetegn på en god ytringskultur. Deretter vurderer gruppen de ulike kjennetegnene ved hjelp av en skala fra 1 til 10 ut fra hvordan man opplever at situasjonen er i dag. Hva skal til for at man skal bevege seg et hakk opp på skalaen på de to viktigste kjennetegnene? Når iverksettes disse handlingene?

Hvordan forebygge, og hvordan følge opp varsling?
Lag eksempler på en varsling som dere mener kunne ha skjedd i egen virksomhet.

1) Drøft hvordan dere mener at de aktuelle varslingssakene bør håndteres av leder, tillitsvalgt, vernetjeneste og medarbeidere.
2) Drøft så hvordan situasjonene som utløste de aktuelle varslingene, kunne vært forebygget.

Bruk de to øvelsene som utgangspunkt for arbeidet med å utvikle rutiner for varsling og oppfølging.

Flere kommuner har god erfaring med å starte prosessen ved å skaffe oversikt over hvilke lover og regler man må ta hensyn til når det gjelder varsling. I vedlegget til dette heftet har vi laget en oversikt som kommunen kan arbeide ut fra.

Det er viktig å ikke gjøre arbeidet for komplisert. Vær heller pragmatisk og lag enkle rutiner til å begynne med. Evaluering etter noe tid kan vise om kommunen trenger noe mer. Se gjerne på eksempler gitt i dette heftet, eller bruk eksempler fra andre kommuner. Sørg likevel alltid for å tilpasse rutinene til egen kommunestørrelse og eget behov. Til høyre har vi listet opp noen kommuner som har utviklet rutiner for varsling.

Skal den vedtatte rutinen bli kjent og praktisert, er det behov for opplæring av ledere, tillitsvalgte og vernetjeneste.

Eksempler på kommuner som har etablert varslingsrutiner:

- Bergen
- Bærum
- Kvinnherad
- Oslo
- Sandefjord
- Stavanger
- Trondheim

Varslingsrutine

Nedenfor følger et eksempel på en tenkt beskrivelse av en intern varslingsrutine som kan legges inn i kommunens HMS-system. Mange kommuner vil kanskje også beskrive hovedinnholdet i varslingsrutinen i andre dokumenter, som for eksempel i de etiske retningslinjene.

Rutine for intern varsling og oppfølging	HMS-systemet i ..... kommune

INTERN VARSLING

1. Det er ønskelig at alle medarbeidere varsler om kritikkverdige forhold.
2. Varslingen skal være forsvarlig, og det skal ikke gjengjeldes som følge av varslingen.
3. Varsling via dette skjemaet er forsvarlig.
4. Varsling i samsvar med varslingsplikt, eller varsling til tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet, er også alltid forsvarlig.
5. Dette varselet bør leveres nærmeste overordnet leder eller tillitsvalgt/verneombud.
6. Du kan også levere varselet til kommunens sentrale varslingsordning ..... (her lister kommunen opp hvilken/hvilke andre instanser man kan varsle til etter denne rutinen).
7. Arbeidsgiver ønsker at varselet skal underskrives med navn. Da kan arbeidsgiver innhente ytterligere opplysninger fra varsler og gi tilbakemelding til varsleren om hva som gjøres med forholdet. Du kan likevel velge å varsle anonymt.
8. Du vil få tilbakemelding innen XX dager om hva som skjer med saken du har varslet om.

Jeg ønsker å varsle om følgende kritikkverdige forhold:

_____

_____

_____

_____

Jeg mener følgende bør gjøres (dersom varsler ønsker å komme med forslag):

_____

_____

_____

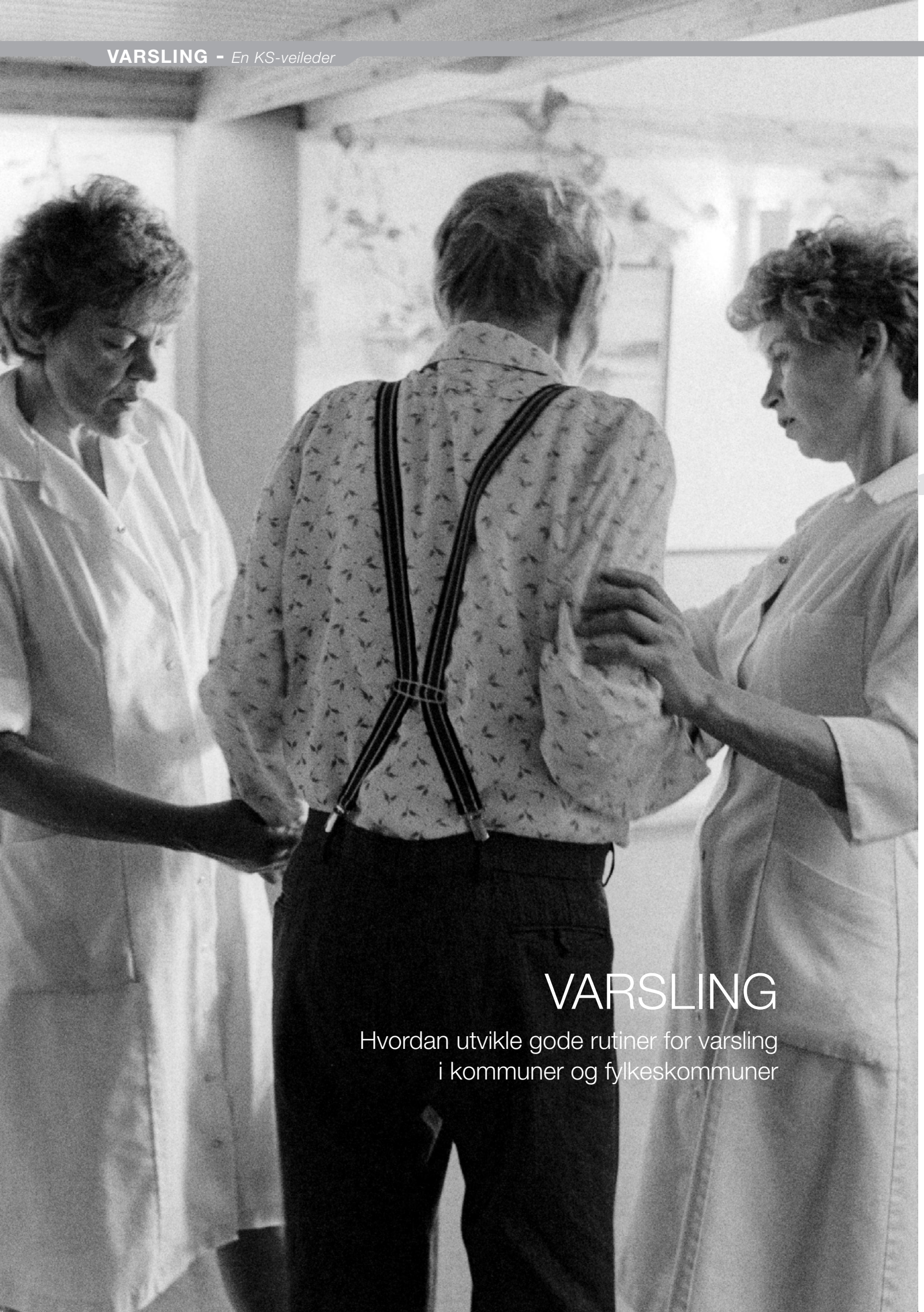
_____

Varslet av: _____ Dato: _____ ❑ Jeg ønsker å være anonym.

Rutine for intern varsling og oppfølging	HMS-systemet i ..... kommune

INTERN OPPFØLGING

Trinn	Oppfølging av forholdet	Dato
1.	Varsel mottatt av	
2.	Undersøkelser gjennomført • • •	
3.	Konklusjon	
4.	Tilbakemelding gitt til varsler	
5.	Nødvendig informasjon gitt til den eller de det er varslet om	
6.	Tiltak	
7.	Videre oppfølging planlagt	
8.	Videre oppfølging gjennomført	



VARSLING

Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner

Saksbehandlingsregler i varslingssaker

Offentlighetsloven – er varslingen offentlig?

Offentlighetsloven gir i utgangspunktet innsyn i all informasjon som kommer til, eller produseres i, forvaltningen. Innsyn kan kreves av "enhver", men kommunen har ingen selvstendig plikt til aktivt å informere om innholdet av sine dokumenter. Unntak må hjemles i lov. Nedenfor angis noen aktuelle unntak i saker der varsling mottas.

Offentlighetsloven § 5

Bestemmelsen gir en vid adgang til å unnta såkalte *"interne dokumenter"*. Slike dokumenter blir ofte laget på oppfordring fra ledelsen, men dokumenter fra enkeltmedarbeidere som skrives på eget initiativ regnes også som interne. En varsling vil være et internt dokument. Varslingen vil dermed kunne unntas med hjemmel i § 5, uavhengig av innholdet.

Ny offentlighetslov (offentleglova) trer i kraft 1. januar 2008. Den nye loven begrenser adgangen til å unnta interne dokumenter i kommuner. Det vil måtte vurderes konkret om en varsling kan unntas etter reglene i den nye loven.

Offentlighetsloven § 5a – forvaltningsloven § 13

Offentlighetsloven § 5a unntar fra offentlighet opplysninger som er undergitt taushetsplikt i, eller i medhold av, lov. Forvaltningsloven § 13 pålegger taushetsplikt om *"noens personlige forhold"*. Varsling eller bakgrunnsinformasjon om forhold som tilhører den private sfære må dermed unntas fra innsyn for offentligheten. Regelmessig vil varsling omhandle kritikkverdige forhold under utøvelse av arbeidet. Slike forhold er ikke av privat karakter, selv om de er personlig belastende eller eventuelt usanne. Heller ikke opplysninger om straffbare forhold under utøvelsen av arbeidet er i utgangspunktet taushetsbelagte.

Forvaltningsloven § 13 gir videre taushetsplikt om forhold av *"konkurransemessig betydning"*. Bestemmelsen beskytter likevel ikke for innsyn dersom det varsles om kritikkverdige forhold i en virksomhet, heller ikke dersom forholdene er straffbare. Det må imidlertid gjøres en konkret vurdering av hvor sterkt begrunnet eller verifisert opplysningene er dersom det dreier seg om et straffbart forhold.

Offentlighetsloven § 5a – profesjonsbestemt taushetsplikt

Dersom varsling skjer til en person med profesjonsbestemt taushetsplikt vil vedkommende regelmessig ha plikt til å bevare taushet om både hvem som varsler og innholdet i varselet. Imidlertid vil forutsetningen ofte være at den som mottar varselet skal gå videre med det.

De opplysninger som for eksempel advokat/revisor går videre med til andre i kommunen, vil da ikke lenger være underlagt profesjonsbestemt taushetsplikt. Dersom varsleren ikke tillater at dennes identitet røpes overfor andre, vil dette i praksis anonymisere varsleren for andre enn varslingsmottaker.

Offentlighetsloven § 6 nr. 5)

Bestemmelsen gir anledning til å unnta: *"Anmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertredelse."* fra offentlighet. I lovovertredelse ligger det at det må være brudd på lov eller forskrift, men ikke at forholdet er straffbart. Det er tilstrekkelig med mistanke om lovbrudd. Unntaket gjelder både når kommunen mottar slike dokumenter og når kommunen selv anmelder forholdet. Bestemmelsen sier at dokumentet kan unntas. Det er ikke noe i veien for å unnta kun deler av dokumentet, som for eksempel hvem som varsler, eller hvem det varsles om.

Forvaltningsloven – saksbehandlingsregler

Dersom det på bakgrunn av varsling er aktuelt å gi en tjenestelig sanksjon av en slik art at den omfattes av forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 andre ledd, må reglene i kap VI følges. Nedenfor gjengis utdrag av de viktigste regler som må følges under saksforberedelsen, herunder kontradiksjon og partsinnsyn. Kontradiksjon vil si at det skal sikres rett til å uttale seg om opplysninger som kommer fram i saken. Det er i tillegg klagerett på enkeltvedtaket etter § 28. Selv om en avgjørelse ikke er enkeltvedtak, vil reglene §§ 16 og 17 i stor grad være et uttrykk for god forvaltningsskikk, og dermed kunne være retningsgivende i alle saker.

Forhåndsvarsel – forvaltningsloven § 16
§ 16 angir følgende: *"Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist."* Plikten til å gi forhåndsvarsel har ingen spesifikk frist. Betydelige undersøkelser kan derfor finne sted før parten varsles. Dette kan i enkelte saker være påkrevd, mens det i andre saker kan være god saksbehandling å få noe avkreftet/bekreftet av parten så tidlig som mulig.

Utrednings- og informasjonsplikt – forvaltningsloven § 17
Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Som et ledd i dette skal partene gjøres kjent med opplysninger forvaltningen har eller mottar, og gis anledning til å uttale seg om disse.

Heller ikke når det gjelder plikten til å forelegge opplysninger, finnes det noen spesifikk regel for når dette skal gjøres. Normalt bør dette gjøres så snart forvaltningen får tilgang til opplysningene. Dersom det foreligger konkrete grunner til å utsette foreleggelsen, vil dette normalt være greit såfremt parten får tilstrekkelig tid til å respondere på opplysningene.

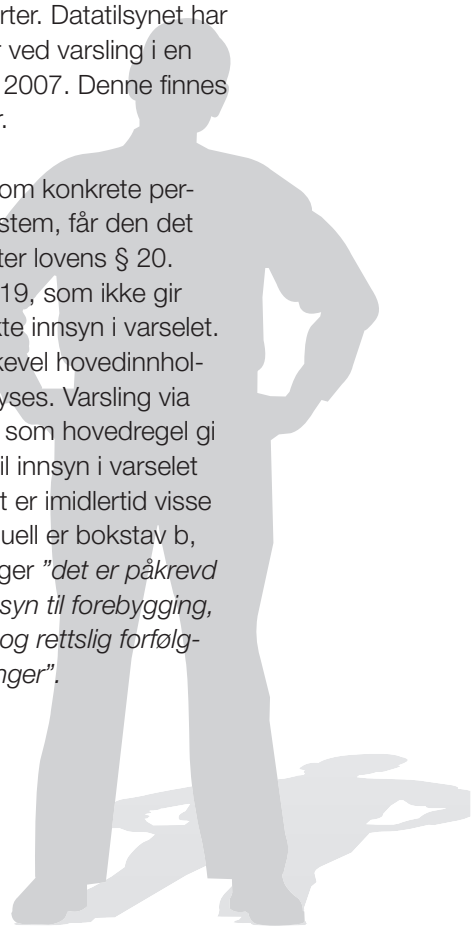
Partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter – forvaltningsloven § 18 flg.
En part har i utgangspunktet adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. § 19 gjør likevel unntak, herunder for opplysninger som gjelder *"andre forhold som av særlige grunner ikke bør meddeles videre"*, jf. bokstav b i bestemmelsen.

Det må skje en avveining av om det ut fra personvernhensyn er rimelig å unnta opplysningene fra innsyn, og om det er forsvarlig å gjøre det i lys av behovet for å sikre sakens opplysning, og at parten får ivaretatt sitt tarv i saken.

Også spørsmålet om vern av kilden for opplysninger som er gitt til forvaltningen, må avgjøres ut fra en slik konkret helhetsvurdering. Som et alminnelig utgangspunkt kan det legges til grunn at hvis de opplysninger som er gitt ikke er entydig bekreftet og dokumentert på annen måte, og de vil kunne bli tillagt ikke helt ubetydelig vekt ved avgjørelsen, må parten ha krav på å få vite hvem som er kilden.

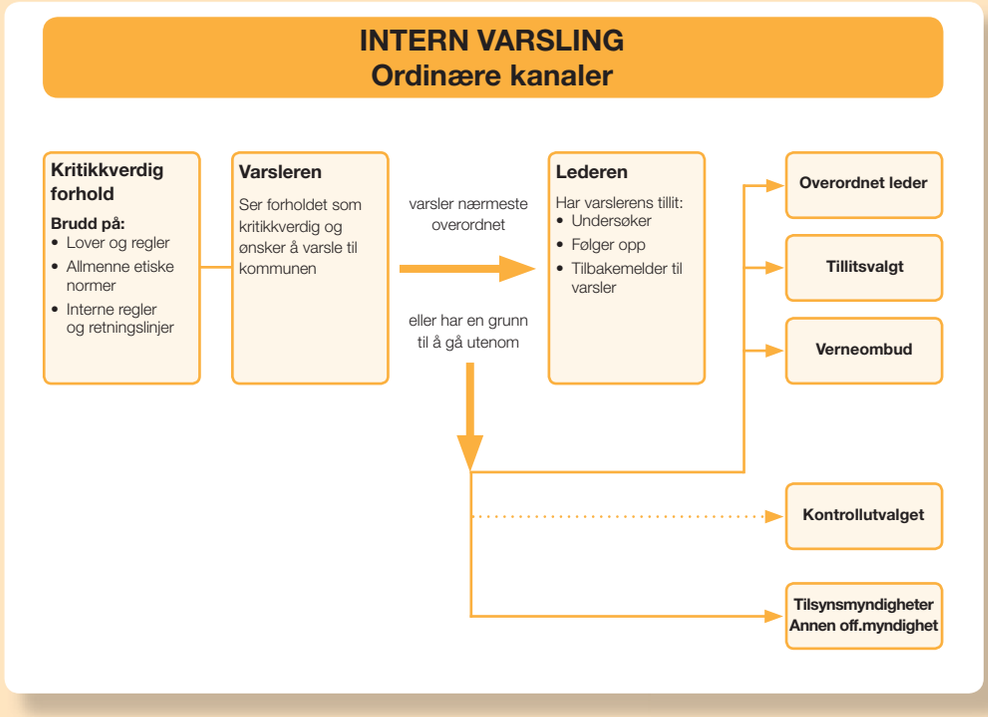
Personopplysningsloven – datasystemer
Dersom kommunen velger å etablere et system for varsling via egne datasystemer, for eksempel for å legge til rette for anonym varsling, vil man måtte følge reglene i personopplysningsloven. Loven har i §§ 8 og 9 vilkår som må være oppfylt for å kunne behandle alle personopplysninger. Arbeidsmiljøloven § 3-6 anses for å være lovhjemmel for å kunne behandle alle opplysninger mottatt ved varsling. Etter lovens § 31 skal det sendes melding til Datatilsynet minst 30 dager før behandling starter. Datatilsynet har utredet de viktigste sider ved varsling i en uttalelse datert 4. januar 2007. Denne finnes på tilsynets hjemmesider.

Når opplysninger/varsel om konkrete personer mottas i et slikt system, får den det varsles om rettigheter etter lovens § 20. Denne viser til §§ 18 og 19, som ikke gir den det varsles om direkte innsyn i varselet. Sett i sammenheng vil likevel hovedinnholdet i varselet måtte opplyses. Varsling via elektroniske systemer vil som hovedregel gi den det varsles om rett til innsyn i varselet på et tidlig tidspunkt. Det er imidlertid visse unntak i § 23. Særlig aktuell er bokstav b, om unntak for opplysninger *"det er påkrevd å hemmeligholde av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger"*.

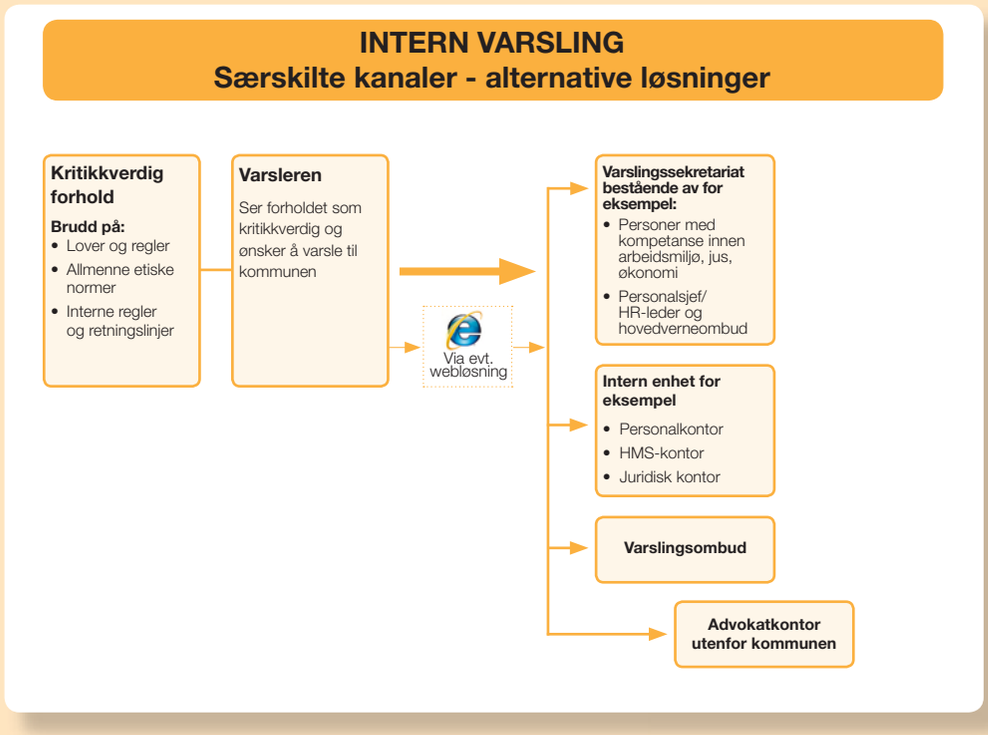


I figuren nedenfor illustreres ulike mulige varslingskanaler. Kommunen må beskrive hvilke alternative interne varslingskanaler som skal gjelde i tilknytning til sin interne varslingsrutine.

Figur 1: Modell for varsling gjennom ordinære kanaler



Figur 2. Modell for varsling gjennom særskilt ordning, med alternative løsninger



KONTORADRESSE Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo
POSTADRESSE Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

TELEFON 24 13 26 00
TELEFAKS 22 83 22 22
E-POST ks@ks.no
INTERNETT www.ks.no

VARSLING

Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner

Arbeidet med å utarbeide rutiner for varsling bør gå hånd i hånd med arbeidet for å utvikle en åpen kultur i kommuner og fylkeskommuner. Å skape en god ytringskultur er arbeidsgivers ansvar. KS tror at behovet for varsling blir mindre der ledere møter kritikk og andre ytringer på en konstruktiv måte, og hvor ledere anerkjenner og drøfter etiske dilemmaer med sine medarbeidere. Alle må vite hvor de eventuelt kan rette opplysninger om kritikkverdige forhold. Varsleren må også føle seg trygg på at opplysningene blir behandlet på en seriøs måte og at varslingen ikke fører til gjengjeldelse.

KS har utarbeidet denne veilederen om varsling for kommuner og fylkeskommuner. Veilederen reiser viktige problemstillinger som kommunene og fylkeskommunene bør ta stilling til når varslingsrutiner skal utarbeides på bakgrunn av arbeidsmiljølovens nye bestemmelser om varsling.

Kommuneforlaget

Bestillingstelefon/kundeservice: 24 13 28 50
E-post: bestilling@kommuneforlaget.no

www.kommuneforlaget.no

ISBN 978-82-446-1269-2