

Rapport

VÅLER KOMMUNE

02.09.2025

---

# Forvaltningsrevisjon

# Varslingsrutiner

## Innhold

|          |                                               |           |
|----------|-----------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Sammendrag .....</b>                       | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Mandat for forvaltningsrevisjonen.....</b> | <b>3</b>  |
| <b>3</b> | <b>Fremgangsmåte .....</b>                    | <b>4</b>  |
| 3.1      | Problemstillinger og avgrensninger .....      | 4         |
| 3.2      | Om revisjonskriterier .....                   | 4         |
| 3.3      | Revisjonsmetoder .....                        | 4         |
| <b>4</b> | <b>Varslingsrutiner .....</b>                 | <b>7</b>  |
| 4.1      | Revisjonskriterier .....                      | 7         |
| 4.2      | Datagrunnlag .....                            | 9         |
| 4.2.1    | Varslingsrutinen.....                         | 9         |
| 4.2.2    | Ansattes kjennskap til varslingsrutinen ..... | 12        |
| 4.2.3    | Behandling av varsler .....                   | 15        |
| 4.2.4    | Ansattes tillit til varslingsordningen .....  | 20        |
| 4.3      | Vurderinger .....                             | 23        |
| 4.3.1    | Varslingsrutinen.....                         | 23        |
| 4.3.2    | Ansattes kjennskap til varslingsrutinen ..... | 25        |
| 4.3.3    | Behandling av varsler .....                   | 25        |
| 4.3.4    | Ansattes tillit til varslingsordningen .....  | 26        |
| 4.4      | Konklusjon og anbefalinger .....              | 28        |
| <b>5</b> | <b>Kilder og litteratur.....</b>              | <b>29</b> |
| <b>6</b> | <b>Vedlegg .....</b>                          | <b>30</b> |
| 6.1      | Utleddning av revisjonskriterier .....        | 30        |
| 6.2      | Kommunedirektørens uttalelse.....             | 34        |

# 1 SAMMENDRAG

## Revisjonens gjennomføring

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen undersøkt om kommunen har utarbeidet varslingsrutiner, og om innkomne varsler blir behandlet i tråd med rutinene. Kriteriene som vi måler kommunen praksis opp mot er i hovedsak utledet fra arbeidsmiljøloven (kapittel 2 A om varslingsrutiner), samt relevant veiledningsmaterieell fra Arbeidstilsynet og KS.

Revisjonen har benyttet flere metoder for datainnsamling: analyse av relevante rutiner dokumentasjon tilknyttet varslingsaker, intervjuer med en virksomhet som har hatt en pågående varslingsaker og en spørreundersøkelse til alle ansatte i kommunen. Arbeidet er utført i tråd med god kommunal revisjons-skikk og følger prosjektplanen vedtatt i kontrollutvalget. Revisjonen har lagt opp til løpende dialog med kommuneadministrasjon i forbindelse med kvalitetssikring og verifisering av data, i tillegg til intern kvalitetssikring. For mer informasjon om metode, henviser vi til rapportens kapittel 3.3.

## Revisjonens funn og konklusjon

Revisjonens gjennomgang av kommunens varslingsrutiner og praksis viser at kommunen har etablert en skriftlig rutine som i noen grad oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven og anbefalingene fra Arbeidstilsynet. Likevel har vi avdekket vesentlige svakheter i både utforming, implementering og etterlevelse av rutinen. Det er en mangel at ansatte i liten grad har vært involvert i utarbeidelsen av rutinen, og at det mangler systematisk opplæring og bevisstgjøring rundt varslingsrutiner. Flere ansatte opplever usikkerhet knyttet til hvilke typer forhold som skal varsles, hvordan varsler behandles, og om de vil bli ivarettatt dersom de varsler om kritikkverdige forhold. Dette svekker tilliten til varslingsordningen og kan føre til at kritikkverdige forhold ikke blir meldt inn eller håndtert.

Revisjonen har også avdekket manglende dokumentasjon og arkivering av varsler, lang behandlingstid og ulik praksis for hvordan varsler håndteres. Dette bidrar til fragmenterte og lite forutsigbare varslingsprosesser, som igjen kan svekke tryggheten og rettssikkerheten til både varsler og omvarslede. For å sikre at varslingsordningen fungerer som et effektivt verktøy for å avdekke, følge opp og forebygge kritikkverdige forhold i kommunen, må det gjennomføres målrettede tiltak for å styrke rutiner, opplæring, dokumentasjon og kultur for åpenhet knyttet til kritikkverdige forhold.

For mer informasjon om våre vurderinger, henviser vi til rapportens kapittel 4.3.

## Revisjonens anbefalinger

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- a) i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte revidere varslingsrutinen, slik at rutinens innhold blir i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser og anbefalinger fra Arbeidstilsynet og KS.

I revideringen av rutinen bør følgende forhold særlig følges opp:

- Etablering av tydelige krav til dokumentasjon og arkivering i tråd med arkivloven og god forvaltningsskikk.
- Endre ordlyden i rutinen slik at det ikke skapes usikkerhet rundt anonym varslingsrutiner.
- Tydeliggjøre arbeidsgivers ansvar knyttet til å vurdere om innholdet i henvendelser kvalifiserer som et varsel om kritikkverdige forhold, samt endre ordlyden knyttet til merking av varsler i samsvar med veiledning fra KS og Arbeidstilsynet.

- b) vurdere å ta i bruk systemer som muliggjør toveis anonym kommunikasjon med varslere
- c) etablere en praksis som sørger for konsekvent vurdering av innholdet i innkomne varsler for å sikre en betryggende oppfølging
- d) sørge for å dokumentere samtlige innkomne varsler, vurdering av disse og eventuelt videre saksbehandling, i henhold til arkivloven og god forvaltningsskikk
- e) etablere regelmessige informasjons- og opplæringstiltak for ansatte om varsling og framgangsmåter ved varsling
- f) sørge for at ledere som er aktuelle mottakere av varsler får opplæring i håndtering av disse
- g) gjennomføre jevnlig evalueringer av varslingsordningen med deltagelse fra både ledere og ansatte, for å sikre at ordningen fungerer etter hensikten

## 2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF<sup>1</sup>, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger<sup>2</sup>, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Våler kommune i sak 63/24 (5. september 2024). Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 12. februar 2025.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet februar – september 2025. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret innsamlet data underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er faktaopplysningene i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 25.08.2025 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse er vedlagt rapporten (kap. 6.2).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Inger Marie Baardsen og oppdragsansvarlig revisor Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS  
Rolvøy, 2. september 2025

Casper Støten (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

Inger Marie Baardsen (sign.)  
utførende forvaltningsrevisor

---

<sup>1</sup> NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

<sup>2</sup> Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

## 3 FREMGANGSMÅTE

### 3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Rapporten besvarer følgende problemstilling:

Har Våler kommune tilstrekkelige rutiner for varsling og blir innkommende varsler fulgt opp i tråd med rutinene?

I denne forvaltningsrapporten har vi undersøkt om kommunen har tilfredsstillende varslingsrutiner og om rutinene blir fulgt ved innkommende varsler. Vi har undersøkt om ansatte er kjent med varslingsrutinen, og om de har tillit til varslingsordningen. For å undersøke dette har vi blant annet spurt om ansatte opplever kommunens retningslinjer som tilgjengelige, samt om det oppleves trygt å varsle. Revisjonen har også undersøkt et utvalg av innkommende varsler og vurdert om disse er håndtert i henhold til kommunens rutiner og gjeldende lovverk.

### 3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

### 3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Mappegjennomgang

## Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er kommunens varslingsrutine og etiske retningslinjer sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 5.

## Intervjuer

Det er totalt gjennomført 5 intervjuer:

- Leder av Stab HR og administrasjon
- Hovedverneombud
- Hovedtillitsvalgt for største fagforening
- Daglig leder i barnehage
- Verneombud i barnehage

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overenstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser.

## Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse sendt til alle ansatte i Våler kommune. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback. Spørreundersøkelsen undersøker kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning blant ansatte. Undersøkelsen ble besvart av 146 av 667 ansatte i Våler kommune, og tilsvarer 22 %. Dette er lavere svarprosent enn ønskelig. Fristen på undersøkelsen ble forlenget med en uke som førte til at svarprosenten kom over 20 %. Revisjonen har vært i dialog med kommunen og bedt de oppfordre sine ansatte til å svare på undersøkelsen. Det er også sendt ut fire påminnelser. Vi mener vi har gjort det vi kan for å øke svarprosenten. Det er ikke unaturlig å tenke seg at det kan finnes utvalgsskjevheter basert på hvem som har besvart undersøkelsen.

Over 70 % av respondentene har vært ansatt i mer enn 2 år, mens 14 % har vært ansatt mellom 1-2 år. 90 % er ansatt i mer enn 70 % stilling, mens kun 2 % er ansatt under 40 %. Det er dermed nærliggende å tenke seg at vi ikke har fått svar fra de med mindre stillinger, f.eks. innen helsesektoren, noe som underbygges av en svarprosent på 23 % innenfor kommunalområdet helse og velferd. Blant de innkomne svarene er ansatte i Stab plan og byggesak noe underrepresentert, mens ansatte i kommunalområde Oppvekst og kultur er noe overrepresentert med over 50 % av respondentene. Blant respondentene er det 20 % som har personalansvar, 10 % som er tillitsvalgt og 6 % som er verneombud.

Revisjonen leser resultatene fra undersøkelsen med en viss forsiktighet, men vurderer likevel at spørreundersøkelsens resultater sammenstilt med funn fra øvrige kontrollhandlingene er tilstrekkelig for å gjøre pålitelige vurderinger. Ved enkelte spørsmål ser man tydelig tendenser i besvarelsene. Det er fornuftig å tenke at der det er stor samstemthet mellom respondenter, øker også sannsynligheten for at resultatene vil være de samme, selv ved høyere deltakelse.

## Mappegjennomgang

For å se på kommunens praksis i arbeidet med varslingssaker har revisjonen foretatt en mappegjennomgang av varslingssaker mellom 2013 og 2025. Dokumentene ble oversendt anonymisert. I gjennomgangen av sakene så revisjonen på hvem som har varslet, når undersøkelsen startet og om varsler og den det ble varslet på har fått oppfølging. I tillegg har vi sett på hvordan varslingsutvalget har vært involvert i sakene.

## Vurdering av dataenes troverdighet

Vi har samlet inn og gjennomgått kommunale dokumenter som gir informasjon om kommunens systemer og praksis knyttet til varslingsrutiner. Revisjonen har intervjuet sentrale personer knyttet til ledelse, samt knyttet til en bestemt varslingssak. Vi har gjennomgått flere varslingssaker kommunen har mottatt for å vurdere hvordan de har blitt behandlet knyttet opp mot rutinene og gjeldende lovverk. I tillegg er det gjennomført en spørreundersøkelse sendt til samtlige ansatte i kommunen. Spørreundersøkelsen inneholdt spørsmål og påstander som var egnet til å belyse kjennskap og tillit til rutiner og varslingsordningen. Revisjonen hadde håpet på en større svarprosent på spørreundersøkelsen for å få et bedre grunnlag for vurdering, men alt i alt mener vi at vi har samlet inn et datamateriale som er både gyldig og pålitelig.

## Bruk av personopplysninger

Det vil som regel være personopplysninger i det materialet vi samler inn ved intervju, spørreundersøkelser og mappegjennomgang. Om ikke annet vil dokumentasjonen kunne inneholde navn og epostadresse til den vi har intervjuet. Vårt grunnlag for å behandle personopplysninger i forbindelse med forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll er kommunelovens § 24-2 og § 24-10. Det kreves ikke samtykke til behandling av personopplysninger som er dekket av innsynsretten. Det kreves samtykke til behandling av personopplysninger som hentes fra andre enn kommunen/kommunens ansatte og politikere. Behandling av sensitive personopplysninger krever ekstra tiltak, både under arbeidet og ved pliktig oppbevaring av dokumentasjon. Oppbevaring av slike personopplysninger kan og bør minimeres, f.eks. ved at dokumentasjonen får statistisk eller anonymisert form.

Bruken av personopplysninger er noe revisjonen ønsker og plikter å minimere mest mulig. Omtale av enkeltpersoner gjøres kun når det refereres til uttalelser fra nøkkelpersoner som vi har intervjuet. Vi benytter oss som regel av stillingstittel, og ikke navn, når vi refererer til uttalelser. Når det er snakk om flere med samme stillingstittel fremkommer det ikke hvilken person det refereres fra.

Gjennomgangen av varslingssaker ble gjennomført i kommunerevisjonens lokaler. Revisjonen fikk oversendt innholdet i varslingssakene anonymisert. Registreringen av opplysninger ble foretatt i form av et anonymisert skjema hvor alle personopplysninger er fjernet eller anonymisert.



## 4 VARSLINGSRUTINER

**Problemstilling:** Har Våler kommune tilstrekkelige rutiner for varsling, og blir innkommende varsler fulgt opp i tråd med rutinene?

### 4.1 Revisjonskriterier<sup>3</sup>

Arbeidsmiljølovens definisjon på varsling er når en arbeidstaker sier ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Kritikkverdige forhold er forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som er bredt tilsluttet i samfunnet<sup>4</sup>. Arbeidstilsynet skriver på sine sider om varsling at varslingsregelverket skal bidra til et godt og konstruktivt yringsklima. Arbeidstaker skal kunne si ifra og ytre seg kritisk uten å risikere noen form for straff eller negative reaksjoner<sup>5</sup>. Varslingsrutiner må tilpasses situasjonen og behovet i den enkelte virksomhet. Ifølge arbeidsmiljøloven § 2A-6 skal rutiner utarbeides i tilknytning til kommunens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i samarbeid med arbeidstakere og deres tillitsvalgte<sup>6</sup>. Gode varslingsrutiner gir ansatte en forutsigbar prosess og trygghet til alle involverte parter. Varslingsrutiner skal ses i sammenheng med virksomhetens risikostyring og systematiske HMS-arbeid. Det er viktig at arbeidsgiver sørger for at de ansatte er kjent med varslingsrutinene og at de som skal håndtere varsling har fått opplæring og øvelse. Arbeidsgiver har en generell omsorgsplikt over arbeidstakere i tillegg til at arbeidsgiver skal sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Arbeidsmiljøloven sier at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt. Gjengjeldelse defineres som «enhver ugunstig handling, praksis eller unnlatelse som er en følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet»<sup>7</sup>. Ifølge lovforarbeidene skal begrepet gjengjeldelse forstås vidt. Enhver ugunstig behandling som arbeidstaker kan ses som en følge av, eller en reaksjon på varslingen, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Forbudet gjelder formelle sanksjoner som oppsigelse, suspensjon og andre formelle reaksjoner, samt mer uformelle sanksjoner som for eksempel endring i arbeidsoppgaver og arbeidsted. Det samme gjelder gjengjeldelse av mer subtil art, som mobbing og annen trakassering<sup>8</sup>. Forbudet mot gjengjeldelse gjelder også arbeidstakere som ytrer at de vil bruke retten til å varsle.

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor.

- Kommunen skal ha skriftlige rutiner som følger arbeidsmiljølovens bestemmelser og arbeidstilsynets anbefalinger. Varslingsrutinen skal være utarbeidet i tilknytning til virksomhetens helse, miljø og sikkerhetsarbeid, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Rutinen bør minst inneholde
  - en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
  - framgangsmåte for varsling
  - framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling
  - forbud mot gjengjeldelse
  - en beskrivelse av hvordan involverte parter i varselet skal følges opp

---

<sup>3</sup> Fullstendig revisjonskriterier er under kapittel 6 vedlegg i rapporten

<sup>4</sup> Arbeidsmiljøloven § 2a-1 andre ledd

<sup>5</sup> Arbeidstilsynets sider om varsling

<sup>6</sup> Arbeidsmiljøloven § 2A-6 andre ledd

<sup>7</sup> Arbeidsmiljøloven § 2A-4

<sup>8</sup> Arbeidsmiljøloven § 4-3 tredje ledd

- Kommunen skal sørge for at rutinen er lett tilgjengelige for alle arbeidstakere, og at alle ansatte er kjent med varslingsrutinen.
- Kommunen skal sikre at innkomne varsler blir fulgt opp i tråd med rutinen.
- Kommunen bør sikre at ansatte har tillit til varslingsordningen.

## 4.2 Datagrunnlag

### 4.2.1 Varslingsrutinen

På Våler kommunes intranettsider beskrives et varsel på følgende måte: «En varsling er å slå alarm om en situasjon, rapportere om et forhold man har blitt oppmerksom på, og som gjelder kritikkverdige forhold på arbeidsplassen». Beskrivelsen sier videre at varsling er når ansatte sier ifra til noen som direkte eller indirekte har myndighet til å gjøre noe med de kritikkverdige forholdene på arbeidsplassen. Informasjonen på intranettet definerer kritikkverdige forhold som forhold i strid med etiske normer det er bred tilslutning om i samfunnet, forhold i strid med lover og regler (rettsregler) og forhold i strid med skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten.

Våler kommune har et varslingsutvalg som ifølge rutinen består av:

- 1 HR-sjef/leder av varslingsutvalg.
- 2 Arkiv- og sekretariatsleder/varslingssekretariat.
- 3 Kommunalsjef/virksomhetsleder/ eller stabssjef avhengig av sak.
- 4 Ved behov 1 ytterligere representant eksternt oppnevnt etter vedtak fra kommunedirektør.

Kommunens varslingsrutine ble revidert i januar 2025. Rutinen er utarbeidet av HR. Tillitsvalgte eller ansatte for øvrig har ikke deltatt i prosessen med utarbeidelse eller revideringen av rutinen. Den beskriver blant annet hva et varsel er, varslingsplikt og -rett, hvordan varsle internt, aktivitetsplikt, vern mot gjengjeldelse, og varslingsprosessen i sin helhet. Rutinen informerer om at arbeidsgiver som mottar et varsel skal avklare om det foreligger kritikkverdige forhold som bør håndteres. Kritikkverdige forhold defineres til å være «forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet»<sup>9</sup>, for eksempel kan dette 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 personopplysnings sikkerheten

### Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold

Varslingsrutinen informerer ansatte om deres rett og plikt til å varsle om kritikkverdige forhold på deres arbeidsplass. Det oppfordres til å varsle med forklaringen at «varsling har en verdi, og vi skal ta imot, følge opp og behandle varsling på en profesjonell måte»<sup>10</sup>. Rett og plikt til å varsle omhandler også innleide arbeidstakere og persongrupper som ikke er arbeidstakere når de utfører arbeid i kommunen. I kommunens etiske retningslinjer står mye av det samme; ansatte har rett og plikt til å varsle om forhold som strider imot lover og regler, virksomhetens retningslinjer eller den allmenne oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk god tatt. Retningslinjene henviser til at retten til å varsle er hjemlet i arbeidsmiljølovens § 2-4.

Informasjonen på kommunens intranettsider sier at varsling er viktig for å sikre etisk adferd og beskytte både ansatte og samfunnet mot skadelige aktiviteter. Videre står det at «gjennom tydelige prosedyrer, sterk rettslig beskyttelse og en kultur for åpenhet»<sup>11</sup> kan kommunen støtte varslere og dra nytte av de positive effektene varslingen gir. «Ved å fremme en atmosfære av tillit og ansvar kan varsling bidra til

---

<sup>9</sup> Vedlegg – Varslingsrutiner Våler kommune

<sup>10</sup> Vedlegg – Ibid

<sup>11</sup> Vedlegg – Skjermdump fra intranett

et sunnere og mer bærekraftig arbeidsmiljø». Når arbeidsgiver mottar et varsel, skal det undersøkes om det foreligger kritikkverdige forhold som må gjøres noe med.

I spørreundersøkelsen revisjonen gjennomførte spurte vi om nærmeste leder legger til rette for at ansatte skal kunne melde fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Respondentene kunne svare på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). 72 % svarte 4-6 samlet. Av respondentene med lederansvar svarer 93 % av dem at de er svært eller nokså enige i at de har arbeidet for at ansatte skal oppleve det som trygt å varsle.

### Framgangsmåte for varsling

I den reviderte utgaven av varslingsrutinen (januar 2025) står det beskrevet at varsling til arbeidsgiver bør gjøres via kommunens intranett. Alle innkommende varsler vil da gå til HR-sjefen, som så vil involvere varslingsutvalget. Rutinen informerer ansatte om at det er flere måter å varsle på. Ansatte kan varsle gjennom brev eller e-post til leder, kommunalsjef, kommunedirektør, verneombud eller tillitsvalgt. Det står presisert i rutinen at henvendelsen må være tydelig merket med at det er et varsel. Videre er det henvist til hvem man kan ta kontakt med dersom man er i tvil om hvordan man skal varsle. Ansatte kan ta kontakt med leder, deltakere i varslingsutvalget, varslingstelefon hos bedriftshelsetjenesten eller med HR/personal. Kommunens kontaktperson med telefonnummer hos Bedriftshelsetjenesten står oppført i rutinen.

Ifølge rutinen ønsker kommunen at saker skal løses på lavest mulig nivå, og oppfordrer ansatte til å gå i dialog med arbeidsplassen før man sender inn varsel, dersom ansatte kjenner til kritikkverdige forhold som bør undersøkes. Hvis ansatte ønsker å varsle på egen leder, eller lederen ikke har gjort noe med forholdene som er tatt opp, kan det varsles til overordnet ledelse. Rutinen presiserer at dersom varsling i linjen ikke fungerer, eller varsler ikke ønsker å ta opp forholdene med ledelsen, kan det varsles direkte til tillitsvalgt eller verneombud.

Rutinen beskriver hvordan arbeidstaker kan varsle eksternt, dersom det er behov for det. Det kan varsles til revisjon, fylkesmannen, offentlige tilsynsmyndigheter som Arbeidstilsynet, Helsetilsynet o.l. Videre står det beskrevet at varsling kan skje offentlig, for eksempel til media eller via sosiale medier. I hvilken grad dette er forsvarlig «beror på en konkret vurdering, særlig med utgangspunkt i om intern varsling har vært forsøkt, om varsler har forsvarlig grunnlag for kritikken og om varsler er i god tro med hensyn til det det varsles om»<sup>12</sup>.

Alle som utfører arbeid for kommunen har mulighet til å varsle anonymt. I varslingsrutinen presiseres det, at det er mer krevende å få opplyst saken og innhente sakens fakta, i de tilfeller det kommer inn anonyme varsler. Det står også presisert i rutinen at å sende varsler anonymt, kan påvirke saksbehandlingen og resultatet av varslingen.

Blant intervjuobjektene revisjonen har snakket med kommer det frem at det er usikkerhet rundt hvem som faktisk mottar varslene som blir sendt inn, selv om det står klart i rutinen hvem som er en del av varslingsutvalget. Flere av informantene opplever at varslingsutvalget er usikker på sin egen rolle i varslingsprosesser. Usikkerheten dreier seg om hvem man skal snakke med, hvem som gjør hva og hvordan saker skal bli tatt tak i.

---

<sup>12</sup> Vedlegg – Varslingsrutiner Våler kommune

## Framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varslingen og den som varsler

Ifølge kommunens varslingsrutine skal kommunen arkivere mottatte varsler, uavhengig av form, i kommunens sak-arkivsystem som per dags dato er Elements. Arbeidsgiver presiserer at de ønsker at varselet skal underskrives med navn, da det er lettere å innhente ytterligere opplysninger fra varsleren og gi tilbakemelding om hva som gjøres med forholdet.

Når arbeidsgiver mottar et varsel, har de ifølge rutinen en aktivitetsplikt. Arbeidsgiver skal gjennomføre en undersøkelse av saken så raskt som mulig for å unngå at saken drar ut i tid og for å forhindre eskalering av eventuelle konflikter. Det skal legges opp en tidsplan. Arbeidsgiver skal undersøke og vurdere habiliteten til dem som behandler varselet, og de skal sikre konfidensialitet og taushetsplikt i prosessen, samt ivareta prinsippet om kontradiksjon (retten til å presentere sin side av saken).

Varslet skal følges opp og arbeidsgiver skal iverksette nødvendige tiltak innen rimelig tid. Videre behandling skal «følge varslingsrutinen, eller behandles i henhold til kommunens organisering og lederstruktur»<sup>13</sup>. I varslingsrutinen beskrives det at den som har varslet skal ha tilbakemelding på mottatt varsel innen rimelig tid/ 7 dager. Varsler skal få opplyst at varselet vil bli behandlet i henhold til retningslinjene. I intervjuene revisjonen gjennomførte kom det frem fra flere informanter at denne praksisen ikke eksisterer i kommunen. Det er få som mottar bekreftelse på at varselet er mottatt. En av informantene forteller at dette fører til at ansatte ikke ønsker å sende inn varsel da det oppleves som lite meningsfullt å varsle.

Rutinen henviser til forvaltningslovens § 13 som sier at fortrolighetsprinsippet og hensynet til konfidensialitet i behandlingen skal sikres. Innsynsrett gjelder i henhold til reglene om partsinnsyn. Dette fører til at arbeidsgiver må vurdere om det er grunnlag for å gi informasjon om hva som skjer med saken som er varslet inn. Den som varsler har krav på tilbakemelding om pågående prosess samt når saken er ferdig behandlet. Informasjonen varsler skal få må være innenfor rammene av vern om opplysninger underlagt taushetsplikt og bestemmelsene om personopplysninger. Arbeidstilsynets<sup>14</sup> sider for varsling presiserer at den som varsler ikke har krav på tilbakemelding eller informasjon om hvordan varselet vil bli håndtert. Videre sier sidene at det å varsle er en krevende belastning for den enkelte ansatte, å gi informasjon og tilbakemelding er dermed viktig for at ansatte skal kjenne seg ivaretatt.

Rutinen informerer om at det er av særskilt betydning å behandle et varsel på lavest mulig nivå, med færrest mulig involverte. Hvert enkelt varsel må vurderes om det skal behandles i linje med bistand fra varslingssekretariatet, eller om varslingsutvalget skal saksbehandle. Varslingssekretariatet skal vurdere og gi råd til kommunedirektøren om et varsel skal behandles i linje, eller i varslingsutvalget. Varslingsutvalget har en rådgivende funksjon for kommunedirektøren, før endelig beslutning tas av kommunedirektøren. I kommunens etiske retningslinjer er det satt krav til at «varslingen er forsvarlig, herunder at forholdet, hvis mulig, først skal være forsøkt tatt opp internt, evt. rapportert til rette myndighet før allmennheten gjøres kjent med forholdet»<sup>15</sup>.

Ifølge varslingsrutinen vil det ved et varsel på kommunedirektør være ordfører som blir varslingsmottaker. Ved behov oppretter ordfører et eksternt varslingsutvalg som skal behandle varselet, for eksempel en settekommunedirektør, bedriftshelsetjenesten eller eksterne advokater. Ordfører skal melde fra til aktuelle tilsynsmyndigheter ved behov. I intervjuene revisjonen gjennomførte stilte vi spørsmål om hvordan et slikt varsel ville blitt håndtert. Informantene oppga at de hadde tiltro til at dette ikke ville være

---

<sup>13</sup> Vedlegg – Varslingsrutiner Våler kommune

<sup>14</sup> Arbeidstilsynet - Varsling

<sup>15</sup> Vedlegg – Etiske retningslinjer

problematisk, hvis prosessen blir gjennomført i henhold til rutiner. Det kom imidlertid frem enkelte bekymringer knyttet til om rutinen faktisk vil bli fulgt i slike tilfeller. Ved varsel på deltaker i varslingssekretariatet eller varslingsutvalget er det kommunedirektør som behandler og følger opp varselet.

Ifølge spørreundersøkelsen er det 23 ansatte som har varslet om kritikkverdige forhold i kommunen det siste året. 18 av disse varslet til sin nærmeste leder mens 8 personer har varslet via kvalitetssystemet. 10 av varslene omhandlet psykososialt arbeidsmiljø, 9 kritikkverdige handlinger fra medarbeidere, samt 4 omhandlet kritikkverdige handlinger fra ledere. 10 av de som varslet oppga i spørreundersøkelsen at de ikke opplevde at de kritikkverdige forholdene opphørte etter innsendt varsel. 6 personer oppga at de fikk en negativ reaksjon fra kommunen/ledelsen på innsendt varsel.

### Forbud mot gjengjeldelse

Ifølge varslingsrutinens kapittel fem er alle som varsler sikret vern mot gjengjeldelse ved varsling og skal være beskyttet mot ugunstig behandling fra arbeidsgiver i sammenheng med at det er varslet på en forsvarlig måte. Rutinen presiserer at det gjelder alle former for negative reaksjoner eller endringer i ansettelsesforhold eller vilkår. Det er arbeidsgiver som har ansvar for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for den som varsler og den det blir varslet på. Varsleren skal inkluderes i arbeidsmiljøet på en normal måte. Rettigheter og rettsikkerhet til varsler og den som er varslet på skal ivaretas fullt ut. Det skal sikres uttalerett for den som er varslet på.

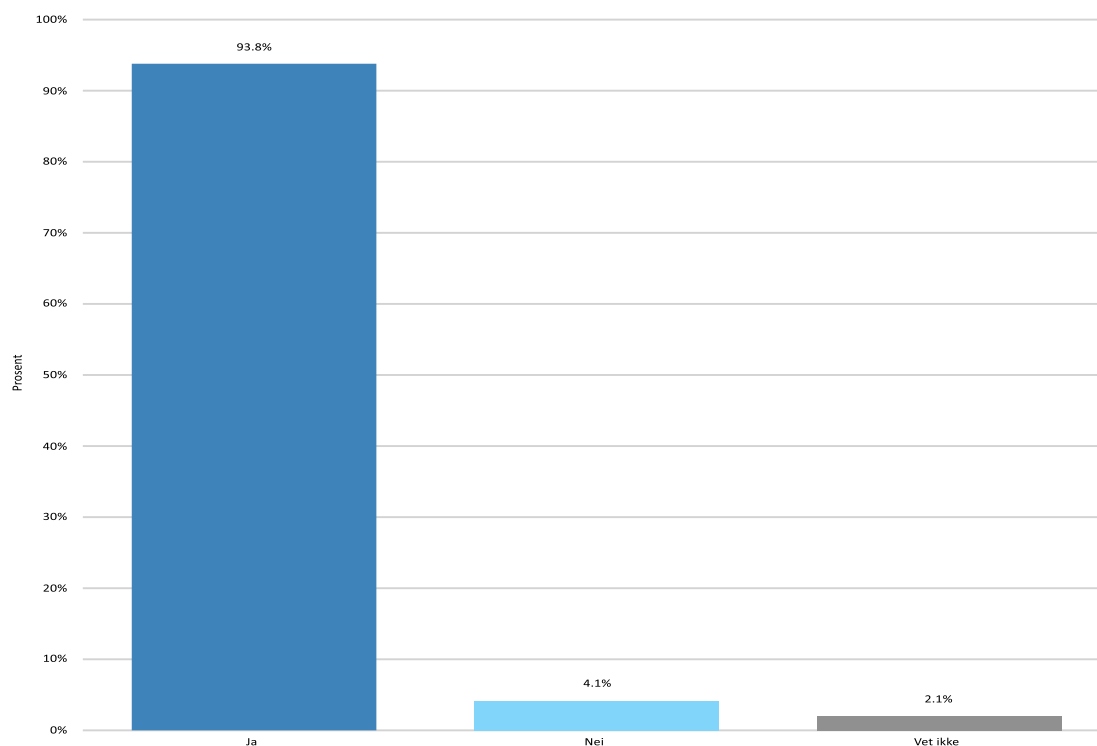
I kommunens etiske retningslinjer står det presisert at som arbeidstaker har man vern mot gjengjeldelse fra arbeidsgiver hvis man velger å varsle om kritikkverdige forhold.

#### 4.2.2 Ansattes kjennskap til varslingsrutinen

Våler kommunes varslingsrutine ligger i kommunens kvalitetssystem Compilo. I tillegg ligger rutinen og «knappen» hvor ansatte kan sende inn varsel på kommunens intranett. Når et varsel blir meldt inn via «knappen» kommer man til et skjema hvor ansatte som standard kan varsle anonymt, ønsker man å varsle med fullt navn, må man selv skrive dette inn i skjemaet.

I både intervjuer og spørreundersøkelsen kommer det frem at flere ansatte i kommunen er usikre på hva som er et avvik, hva som er et varsel og hva som er kritikkverdige forhold. En av informantene vi snakket med forteller at det er usikkerhet rundt hva som er et varsel eller når det skal meldes inn som en klage. Informanten tror at mye av usikkerheten kommer på grunn av at varsling er underkommunisert i kommunen. Ifølge denne informanten har det ikke vært tatt opp hva varsling er, hvorfor man skal varsle eller hva kommunen kan tjene på en varslingsprosess. Informanten mener at dette fører til underrapportering av varsler i kommunen. I spørreundersøkelsen var det 24 av 145 respondenter som svarte at de har behov for mer informasjon om forskjellen på varsling og avvik.

På spørsmål om respondentene kjenner til at man kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, svarte 93 % av respondentene at de kjente til denne muligheten (figur 1).



Figur 1. Kjenner du til at du som arbeidstaker kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? N = 145

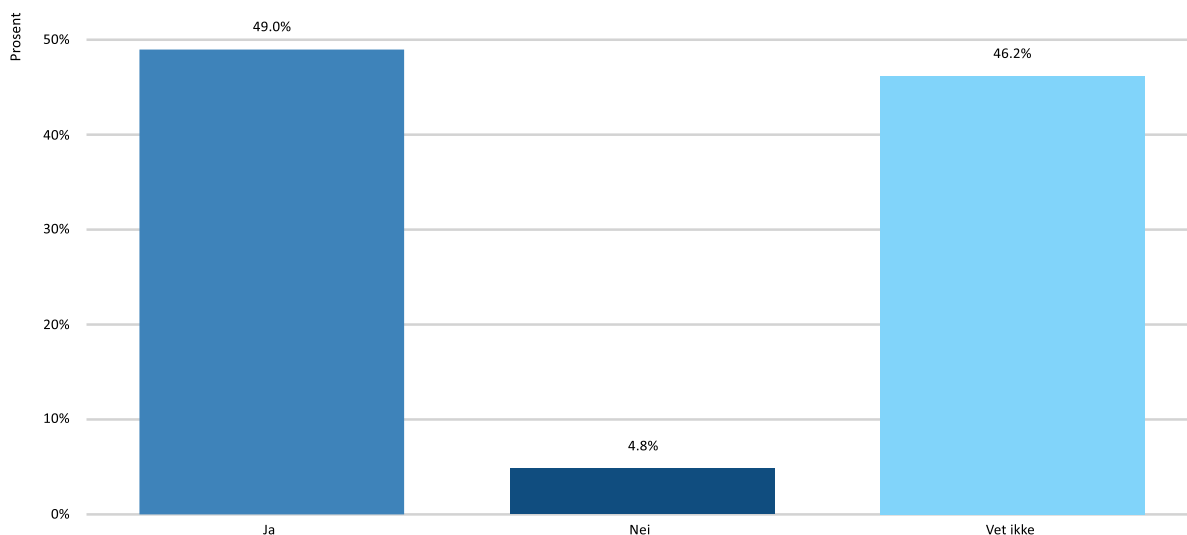
Revisjonen spurte videre om ansatte hadde behov for mer informasjon om hvordan man kan varsle i kommunen. 26 % svarte ja på dette spørsmålet, mens 67 % svarte nei. Blant de som svarte ja, var det flest som svarte at de har behov for informasjon om i hvilke tilfeller en bør varsle, og hvordan og hvor man varsler (tabell – figur 2 under).

| Informasjon om varsling                         | Prosent |
|-------------------------------------------------|---------|
| Hvordan og hvor man varsler                     | 71,1%   |
| Forskjell på varsling og avvik                  | 63,2%   |
| I hvilke tilfeller en bør varsle                | 76,3%   |
| Saksgang i varslingsaker                        | 55,3%   |
| Påminnelse om muligheten for å varsle           | 34,2%   |
| Ivaretagelse av varsler                         | 55,3%   |
| Anonym varsling                                 | 44,7%   |
| At ledelsen retter oppmerksomheten mot varsling | 42,1%   |
| Hvordan varsle på egen leder                    | 39,5%   |
| Annet                                           | 0,0%    |
| N                                               | 38      |

Figur 2. Hva trengs av mer informasjon om varsling

Revisjonen spurte også om ansatte har kjennskap til varslingsrutinen, og hvordan de har fått informasjon om rutinen. 73 % av respondentene svarte at de har kjennskap til rutinen. Av disse er det over 50 % som har fått informasjon om rutinen av sin nærmeste leder, mens 42 % har tilegnet seg informasjonen på eget initiativ.

Av alle respondentene er det 18 % som ikke vet hvor man kan finne informasjon om hvordan man går frem for å varsle, mens 9 % av respondentene er usikre på om de vet hvor de skal finne informasjon. På spørsmål om ansatte vet om de kan varsle anonymt i kommunen, svarte 4 % av respondentene nei, og 46 % svarte at de ikke vet om de kan varsle anonymt eller ikke (figur 3).



Figur 3. Kan du varsle anonymt om kritikkverdige forhold i kommunen? N = 145

Samtlige intervjuobjekter forteller at informasjonen om varsling, varslingsrutinen og «knappen» for å varsle ble tilgjengelig i januar 2025. Flere av informantene gir uttrykk for at de ikke har fått opplæring i rutinen, eller hvordan man skal varsle. Noen av de intervjuede opplever at det kan være vanskelig å finne frem til informasjonen om varsling. Dette blir blant annet fortalt av en av informantene at informasjon om varsling ikke ligger like tilgjengelig som informasjonen om avvismelding. Flere intervjuobjekter mener at den nye rutinen er bedre enn forrige utgave av rutinen. Revisjonen har gjennomgått både ny og gammel rutine, og finner ikke store forskjeller, det er likevel enkelte forskjeller i beskrivelsen av hvordan man skal varsle. Informantene mener at det tidligere har vært vanskelig å finne informasjon om hvordan man skal varsle, og flere informanter forteller at det har vært vanskelig å finne rutinen tidligere.

Flere informanter forteller at terskelen for å varsle i kommunen er høy. Det kommer frem at det jevnt over er en oppfattelse i kommunen at saker som skal varsles om skal være veldig alvorlige. Kommunen har mottatt få varsler, men har nå forsøkt å bringe temaet mer opp på agendaen i forskjellige fora.

I intervjuene blir det fortalt at temaet varsling blir tatt opp i utvidede ledermøter med jevne mellomrom. Det er opp til hver enkelt leder å ta informasjonen videre til sine avdelinger. I tillegg er det sendt ut informasjon om varsling på intranettet og på teams til samtlige ansatte.



#### 4.2.3 Behandling av varsler

Revisjonen ba om å få oversendt alle varslingssaker fra 2013 og frem til mars 2025. Vi mottok dokumentasjon på to saker. Sakene vi mottok er varslingssak nr. 3 og 4 gjengitt under. Gjennom intervjuer og spørreundersøkelsen har revisjonen blitt gjort kjent med flere saker som har vært mulige varslingssaker, og etterspurt dokumentasjon på disse. Det foreligger lite dokumenter på flere av sakene. Revisjonen har gjennomgått dokumentasjonen som foreligger på alle sakene vi har blitt gjort kjent med.

##### Varslingssak 1

Oktober 2020 mottok virksomhetsleder i en virksomhet et varsel fra en ansatt. Varslet gikk på rasistiske kommentarer på arbeidsplassen. Varselet ble levert på skjemaet «intern varsling» og er datert 06.10.2020. Dokumentet ble arkivert i kommunens sak-arkivsystem 15.10.2020. Personen som ble varslet på var inne til en samtale den 30.10.2025 hvor saken ble presentert, og vedkommende fikk forklart sin side av saken. Saken resulterte i et skriftlig varsel datert samme dag. I dokumentene revisjonen mottok ser vi ikke noe dialog mellom varsler og arbeidsgiver, vi ser heller ikke annen kommunikasjon mellom arbeidsgiver og den omvarslede enn det som er gjengitt ovenfor. Virksomheten har behandlet dette som et varsel, og HR har ikke vært involvert i selve saken. Nærmere bestemt har virksomhetsleder og en rådgiver fra seksjonen håndtert saken. I e-post fra kommunen får revisjonen forklart at grunnen til at HR ikke var involvert i saken, var at saken ble løst direkte i virksomheten.

I tidligere varslingsrutine står det at kritikkverdige forhold blant annet er forhold som er i strid med skriftlige etiske retningslinjer eller etiske normer det er bred tilslutning til i samfunnet. Det står eksplisitt at varsling kan skje på flere måter, og at man kan varsle til leder. Videre står det at alle varsler, uavhengig av form eller hvem som er mottaker skal dokumenteres i ESA<sup>16</sup>. I tidligere (og nåværende) versjon av rutinen står det presisert at «det skal alltid vurderes om varslet skal håndteres i linje i samråd med varslingssekretariatet, eller om varslingsutvalget skal saksbehandle og gi råd».

##### Varslingssak 2

Høsten 2023 mottok kontrollutvalget i Våler kommune en henvendelse fra en ansatt om en salgsprosess som hadde pågått i kommunen. Den ansatte leverte inn henvendelsen som privatperson hvor det ble tatt opp temaer som mangel på åpenhet, påstander om brudd på forvaltningsloven og offentlighetsloven, misbruk av makt og myndighet fra administrasjonen, samt manglende journalføring. Kontrollutvalget gjennomførte et ekstraordinært møte hvor de lukket dørene knyttet til denne saken. Ifølge protokollen kommer det frem at kontrollutvalget tok saken til orientering, og ønsket å vurdere blant annet arkivering og varslingsrutinene i forbindelse med risiko- og vesentlighetsvurderingen for 2024

Denne varslingssaken kom opp som tema i intervjuet med HR-leder som forteller at saken ble håndtert uten involvering fra varslingssekretariatet. Henvendelsen ble sendt direkte til kontrollutvalget med kommunen som kopimottaker. Revisjonen har etterspurt dokumentasjon knyttet til saken, men dokument-senteret kan ikke finne arkivert dokumentasjon.

I tidligere varslingsrutine beskrives det at varsling er å si ifra om kritikkverdige forhold. Kritikkverdige forhold er blant annet definert som forhold i strid med rettsregler og myndighetsmisbruk. I KS sin varslingsveileder<sup>17</sup> beskrives det at innbyggere kan varsle om kritikkverdige forhold til kommunen. Kommunen har et ansvar for å rette opp kritikkverdige forhold, uavhengig av hvem og hvordan det ble varslet. Videre står det at undersøkelsesplikten gjelder uavhengig av hvilken måte varslet er mottatt.

---

<sup>16</sup> Daværende sak/arkivsystem

<sup>17</sup> KS Varslingsveileder

### Varslingssak 3

I februar 2024 ble det meldt inn et varsel knyttet til øverste leder for en avdeling i kommunen. Det hadde nylig vært gjennomført en omorganisering av en avdeling i kommunen, hvor opplevelsen var at enkelte ansatte fikk høyere stilling uten at det ble gjennomført en intern utlysningssprosess. I tillegg omhandlet varselet trakassering og dårlig behandling generelt. Varslet ble sendt inn av totalt 15 navngitte ansatte. Dokumentet er datert 14.02.2024 og ble registrert som mottatt av kommunens dokumentasjonssenter 23.02.2024.

Revisjonen har fått opplyst fra kommunen at det har vært kommunikasjon med den omvarslede på et tidlig tidspunkt etter at varselet ble meldt inn, imidlertid er ikke dette dokumentert overfor revisjonen. Vi finner dokumentasjon på at det den 21.11.2024 ble avholdt et avsluttende møte med den omvarslede. Vedkommende fikk lov til å kommentere varselet. Referatet fra møtet beskriver at personen ikke kjente seg igjen i anklagene og mente varselet bærer preg av frustrasjon. Omvarslede hevder at det har vært kommunikasjon mellom partene etter at varselet ble mottatt. Referent i møtet skriver at kommunikasjonen ikke er bekreftet av HR. Omvarslede hadde forståelse for situasjonen der og da, og ifølge referatet ble saken avsluttet etter møtet. I en forklaring revisjonen har mottatt fra kommunen oppgis det at grunnen til den lange tidsbruken, var at en av de sentrale partene i oversendelsen av varselet valgte å sykemelde seg før hen valgte å avslutte arbeidsforholdet i Våler kommune. Revisjonen har ikke mottatt andre dokumenter enn selve varselet og det nevnte referatet fra møtet i november.

I korrespondanse til revisjonen forklarer kommunen at dette varselet ikke kom inn via kvalitetssystemet. Varselet ble lagt på pulten til HR-sjef/leder av varslingsutvalget. Ifølge forklaringen ble saken drøftet mellom HR-sjef og kommunedirektøren. HR-sjef hadde videre en samtale med den det ble varslet på, samt en egen samtale med varsleren, uten at det ble skrevet referater fra disse møtene.

Ifølge rutinen for varsling som var i bruk når varselet ble sendt inn, skal arbeidsgiver undersøke saken raskt og det skal opprettes en tidsplan for arbeidet. Arkivforskriften sier noe om pliktene kommuner har for arkivering av dokumentasjon. Alle offentlige organer skal journalføre samtlige inn- og utgående dokumenter i en sak, dersom dokumentene er gjenstand for saksbehandling, eller har verdi som dokumentasjon<sup>18</sup>. Kommunen skal dermed journalføre organinterne dokumenter som interne varslinger, notater og annen intern korrespondanse så langt de finner dette tjenlig. Arkivverket har skrevet på sine nettsider<sup>19</sup> at det er i strid med arkivforskriften og gjeldende retningslinjer å kun journalføre varslingssaker kommunen velger å gå videre med, eller oppretter sak på.

### Varslingssak 4

I dokumentasjonen revisjonen har mottatt ser vi at det i september 2024 ble sendt inn et anonymt varsel til kommunen som gjaldt mobbing på arbeidsplassen. I dokumentet står det i en kommentar fra 1. oktober at virksomhetsleder skulle kontakte HR for bistand til å behandle varselet. I januar 2025 ble det avholdt møte med den omvarslede ansatte. I referatet revisjonen har mottatt beskrives det at varselet ble sendt inn som avvik, men siden det hadde vært gjentakende episoder ønsket hovedverneombud at saken skulle bli behandlet som et varsel. I møtet fikk den omvarslede ansatte tilbud om bistand fra bedriftshelsetjenesten. Både i sakens dokumenter og i intervjuer kommer det frem at den omvarslede ansatte uttrykte et stort behov for å vite hvem som hadde varslet. Bedriftshelsetjenesten mente at vedkommende hadde rett på å vite hvem varsler var.

---

<sup>18</sup> Forskrift om offentlig arkiv §9

<sup>19</sup> Arkivverket – Arkivverket svarer

Revisjonen har fått oversendt en kontaktlogg fra HR. I loggen kommer det frem at det har vært jevnlig kontakt med omvarslede fra januar 2025. Varsler hadde en samtale med HR i februar og i april 2025. I den siste samtalen opplyser varsler at det er færre episoder, men at det fortsatt oppstår uheldige situasjoner. HR gjennomførte en samtale med virksomhetsleder i april, hvor det fremgikk at det fortsatt var problemer knyttet til omvarsledes oppførsel. I begynnelsen av mai 2025 ble det avholdt møte med omvarslede. I møtet ble det informert om at man ser endring, og at varsler fortsatt ønsker å være anonym. Siden varsler har merket en bedring, ble saken avsluttet. I flere av intervjuene revisjonen gjennomførte kommer det frem at samtalene med bedriftshelsetjenesten ikke hadde oppnådd de ønskede resultatene, og at det opplevdes som at bedriftshelsetjenesten tok omvarsledes parti i saken.

I intervjuene revisjonen gjennomførte har denne varslingsaken blitt nevnt flere ganger. Flere informanter har påpekt at varslingsrutinen ikke ble fulgt opp i denne saken. Ifølge rutinen skal arbeidsgiver raskt undersøke saken, for å forhindre at saken drar ut i tid. Videre står det i rutinen at varsler skal motta tilbakemelding når varselet av mottatt, helst innen 7 dager. Varslingssekretariatet skal alltid være med å vurdere om saken skal håndteres i linje eller om varslingsutvalget skal saksbehandle varselet. I denne saken opplever ikke informantene revisjonen snakket med at dette ble fulgt opp. Opplevelsen blant noen informanter er at ansvaret for å håndtere saken ble flyttet over på virksomheten. Flere av informantene uttrykker også fortvilelse over at saken ikke ble tatt tak i som en varslings sak før hovedverneombudet purret til HR, og at prosessen tok alt for lang tid. Revisjonen ble fortalt i ett av intervjuene at rollefordelingen i denne saken har vært uklar. Informanten var usikker på hvilket ansvar de forskjellige partene hadde. Det var også stor usikkerhet rundt hvem i administrasjonen man kunne snakke med.

I intervjuene forteller en informant at det har vært forsøk på gjengjeldelse fra den det ble varslet på, selv om personen ikke hadde kjennskap til hvem som varslet. Den omvarslede fikk mistanker om hvem det var som hadde varslet, og oppførte seg på en ugrei måte mot flere ansatte. I intervjuene blir revisjonen fortalt at hverken varsler eller avdelingen har fått tilbud fra bedriftshelsetjenesten eller HR knyttet til oppfølging. Det er litt varierende om informantene opplever at oppfølgingen av varsler var god nok. Noen mener at personen fikk bra oppfølging, mens andre som har snakket med varsler sier at oppfølgingen med fordel kunne vært bedre. Det samtlige er enige i at den det ble varslet på har fått tettere og bedre oppfølging enn varsler.

### Data fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen svarte 6 av respondentene (ledere) at de har mottatt varsler. 3 av disse sendte saken videre til varslingsutvalget, mens 1 tok varslet opp med sin overordnede. Av de to siste ble en undersøkt og drøftet med den ansatte varslet gjaldt. Knyttet til den siste respondenten som hadde mottatt varsler fremkommer det ikke hva som ble gjort. På spørsmål om de som varslingsmottaker undersøkte om varsleren og den det ble varslet om ble utsatt for sanksjoner, svarte flest at de undersøkte dette underveis og i etterkant av prosessen (figur 4 og 5).

| Varsler                                                            | Antall |
|--------------------------------------------------------------------|--------|
| Ja, jeg undersøkte både under og i etterkant av varslingsprosessen | 4      |
| Ja, jeg undersøkte i etterkant av varslingsprosessen               | 0      |
| Ja, jeg undersøkte under varslingsprosessen                        | 0      |
| Nei, jeg undersøkte ikke dette                                     | 2      |
| Annet                                                              | 0      |
| N                                                                  | 6      |

Figur 4. Undersøkelse om varsler utsatt for sanksjoner

| Omvarslede                                                         | Antall |
|--------------------------------------------------------------------|--------|
| Ja, jeg undersøkte både under og i etterkant av varslingsprosessen | 3      |
| Ja, jeg undersøkte i etterkant av varslingsprosessen               | 0      |
| Ja, jeg undersøkte under varslingsprosessen                        | 2      |
| Nei, jeg undersøkte ikke dette                                     | 1      |
| Annet                                                              | 0      |
| N                                                                  | 6      |

Figur 5. Undersøkelse om omvarslede utsatt for sanksjoner

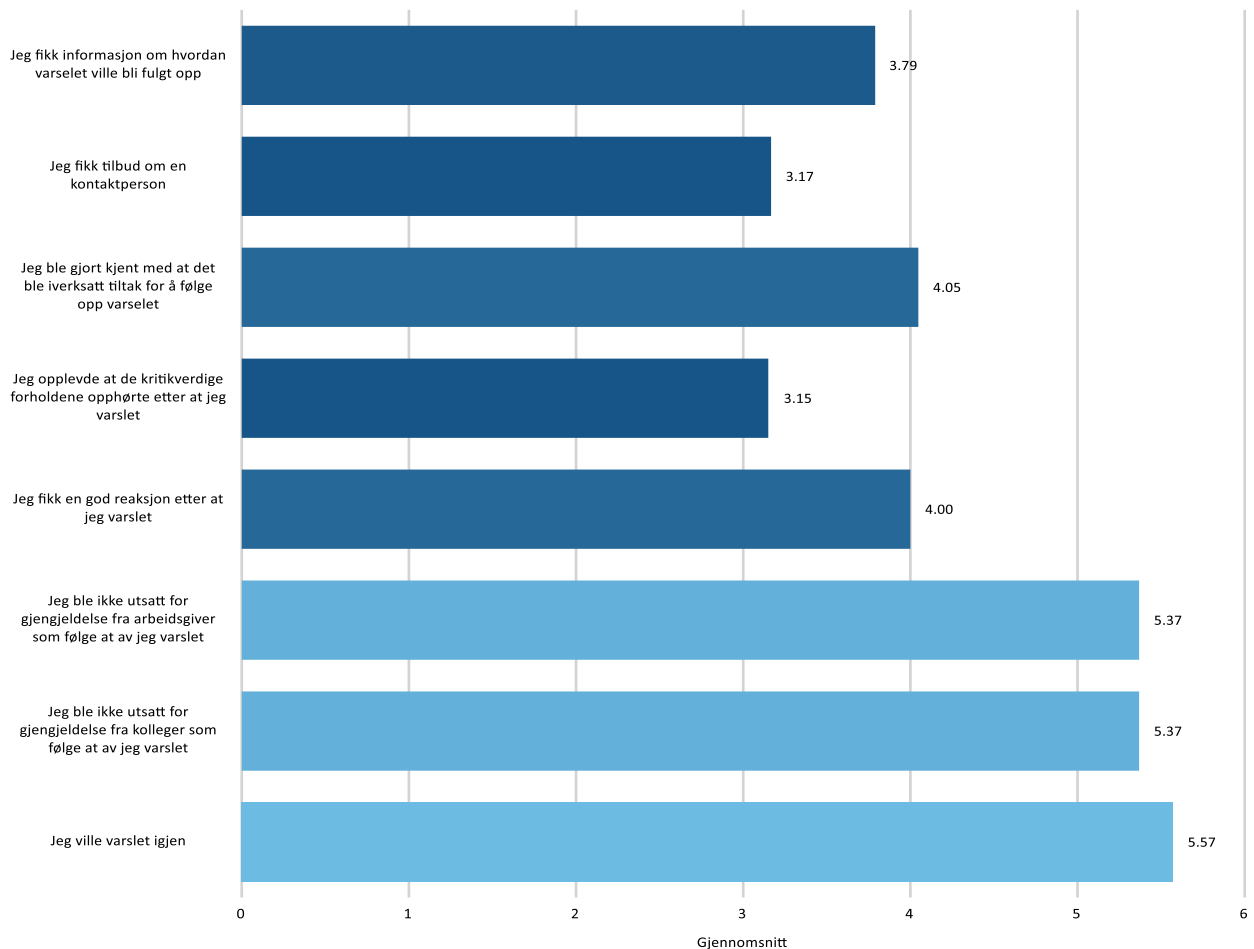
I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de har vært vitne til kritikkverdige forhold som burde vært stoppet de siste årene. 25 % (40 personer) svarte at de hadde vært vitne til slike hendelser. Av disse var det 16 respondenter som valgte å ikke varsle om hendelsene. Disse oppga følgende årsaker:

| Årsaker for å ikke varsle                 | Antall |
|-------------------------------------------|--------|
| Frykt for gjengjeldelse                   | 1      |
| Noen andre varslet                        | 5      |
| Konflikten fikk en annen løsning          | 0      |
| Usikker på effekten av å varsle           | 4      |
| Usikker på framgangsmåten                 | 0      |
| Usikker på om det var en varslings sak    | 1      |
| Manglet informasjon/dokumentasjon         | 0      |
| Varslet gjaldt leder                      | 2      |
| Ble oppfordret av andre til å ikke varsle | 0      |
| Annet                                     | 1      |
| N                                         | 14     |

Figur 6. Hva var årsaken til at du valgte å ikke varsle om kritikkverdige forholdene?

2 av de 16 ansatte valgte å ikke begrunne hvorfor de ikke varslet. Av de som begrunnet valget om å ikke varsle var det 5 respondenter som svarte at noen andre allerede hadde varslet om hendelsene. Flere oppgir også at grunnen er usikkerhet rundt effekten av å varsle (4 stk.), frykt for gjengjeldelse (1 stk.) og at varslet gjaldt leder (2 stk.).

De 23 respondentene som varslet om forholdet, fikk videre en rekke påstander de skulle ta stilling til. Påstandene gjaldt blant annet om det kom tilbakemelding på innsendt varsel, om man ble utsatt for gjengjeldelse og om man ville varslet igjen. Skalaen respondentene kunne svare på gikk fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Grafen under viser svarene i gjennomsnitt.



Figur 7. Påstander de som sendte varsel skulle ta stilling til

Resultatene viser at de fleste ville varslet igjen, men det er færre som opplever at de kritikkverdige hendelsene opphører etter at de sendte inn varsel. De fleste svarer også at de ikke ble utsatt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver som følge av innsendt varsel.

Fem av respondentene svarer at de har fått varsel rettet mot seg. 4 av disse svarer at de ikke har fått tilstrekkelig oppfølging i etterkant. De opplever ikke å ha blitt ivaretatt og fulgt opp av arbeidsgiver.

#### 4.2.4 Ansattes tillit til varslingsordningen

I løpet av intervjuene revisjonen gjennomførte kom det frem at flere ansatte ikke har tillit til varslingsordningen. Flere av respondentene forteller om hendelser som de mener burde ha vært varslet om, men som av ulike grunner ikke har blitt det. Når revisjonen spør om hvorfor det har blitt slik, svarer flere informanter at det er usikkerhet rundt hvordan man skal gå frem, og hva som faktisk er et varsel eller ikke, samt en frykt for å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. I spørreundersøkelsen svarer 1 respondent at vedkommende har latt være å varsle om kritikkverdige forhold grunnet frykt for gjengjeldelse, mens 2 respondenter svarer at de ikke har varslet da varslet gjaldt leder.

Revisjonen har blitt informert om flere situasjoner hvor ansatte har stått i situasjoner hvor de ikke tør å varsle. Bakgrunnen for dette er en opplevelse av at det ikke skjer noe som følge av innsendte varsler. En informant forteller at det er flere ansatte rundt i forskjellige avdelinger som har avsluttet arbeidsforholdet på grunn av forhold på arbeidsplassen. Flere informanter gir uttrykk for at de opplever det som meningsløst å skulle varsle, når ikke varselet fører til resultater, og situasjoner av alvorlig karakter får fortsette å utvikle seg.

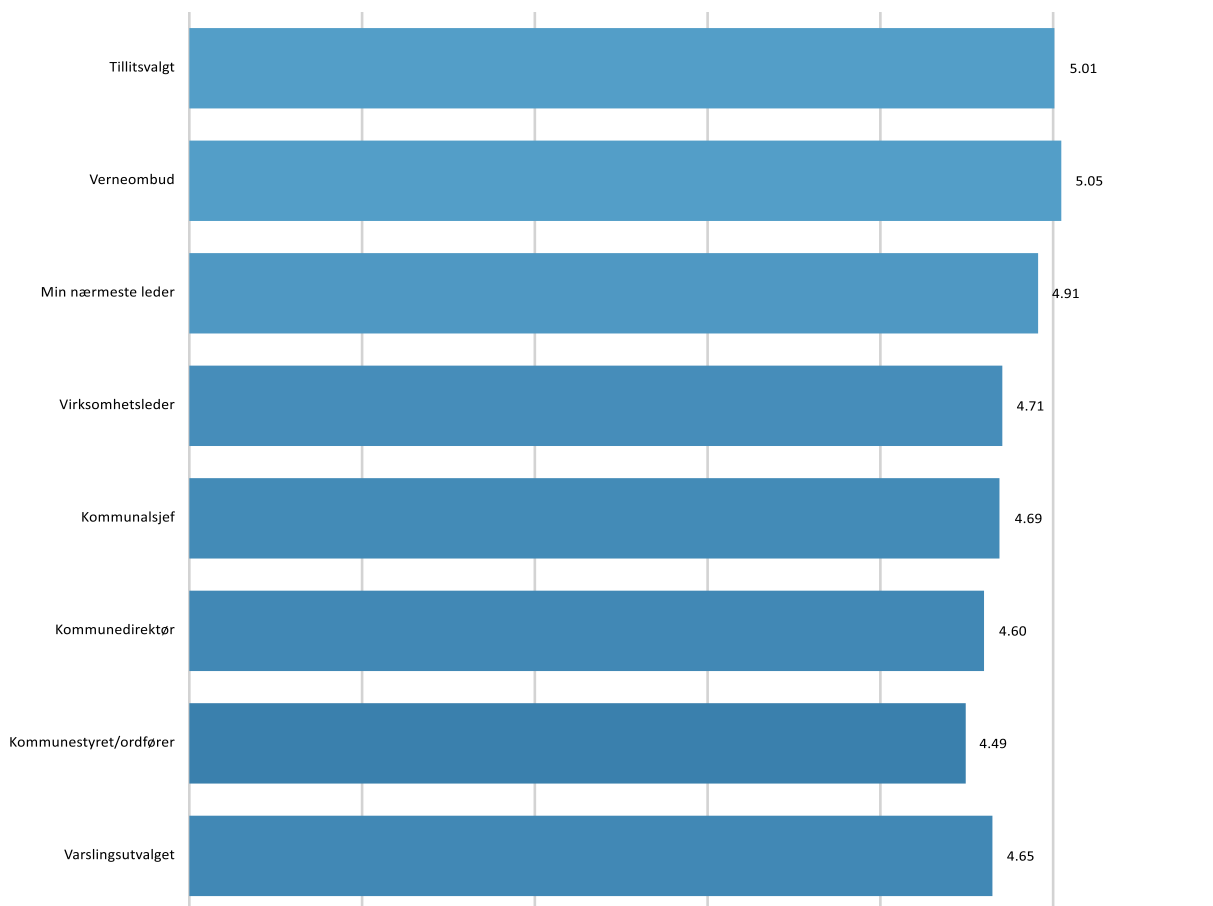
Alle revisjonen har snakket med er opptatt av at kommunen skal ha et miljø og en kultur hvor man kan varsle og si ifra om kritikkverdige forhold.

I spørreundersøkelsen revisjonen sendte ut spurte vi om ansatte har tillit til at Våler kommune ivaretar varsler i tråd med kommunens rutiner. 59 % svarte at de har tillit til at kommunen ivaretar varsler i henhold til kommunens rutiner. 10 % svarte at de ikke har tillit, og 31 % svarte «vet ikke». De som svarte at de ikke har tillit ble spurt om å oppgi en begrunnelse for manglende tillit. Mange av begrunnelsene sammenfaller. Selv om godt over halvparten melder de har tillit til varslingsordningen, mener revisjonen at årsakene til manglende tillit er av en slik karakter at vi bør nevne de. Revisjon har dermed valgt å liste de opp i oppsummert form nedenfor.

Av de som svarte at de ikke har tillit har de begrunnet dette med følgende:

- Usikkerhet og frykt: Det er usikkerhet om hvordan varsling fungerer og frykt for gjengjeldelse.
- Manglende opplæring og kommunikasjon: Det er lite opplæring og dårlig kommunikasjon om varsling.
- Utilstrekkelige tiltak: Lite tiltak blir gjort etter et varsel, og prosessen tar for lang tid.
- Dårlig lederskap: Det er dårlig lederskap og lite støtte fra både HR og ledelsen generelt.
- Ineffektiv varsling: Varsling fører ofte ikke til noe, og saker blir ikke fulgt opp på en god måte

Revisjonen spurte i hvilken grad ansatte har tillit til de forskjellige instansene man kan varsle til. Respondentene kunne svare på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 6 (i svært stor grad).



Figur 8. I hvilken grad har du tillit til følgende varslingsinstanser?

Gjennomsnittet viser at de varslingsinstansene respondentene har mest tillit til er verneombud, etterfulgt av tillitsvalgt. De instansene respondentene har minst tillit til er kommunestyret/ordfører og kommunedirektøren. Likevel er gjennomsnittet høyt på samtlige instanser.

Respondentene hadde mulighet for å svare «Vet ikke» på samtlige spørsmål, disse blir ikke regnet som en del av gjennomsnittet. Revisjonen ser ut fra spørreundersøkelsens resultater at det er et stort flertall av ansatte som har svart at de ikke vet om de har tillit til varslingsutvalget (67 %) og kommunestyret/ordfører (57 %).

Svarene i spørreundersøkelsen viser at ansatte har relativt høy tillit til varslingsinstansene i Våler kommune. Når revisjonen sammenligner disse resultatene opp imot informasjonen knyttet til tillit til varslingsordningen vi har innhentet gjennom intervjuer, er det en vesentlig forskjell. Revisjonens inntrykk i intervjuene er at både informantene og ansatte de representerer har lavere tillit til varslingsprosessene sammenlignet med resultatene som kommer frem i spørreundersøkelsen.

I undersøkelsen ble respondentene som svarte at de hadde lav tillit til en eller flere av instansene, også spurt om hvorfor de hadde lav tillit. Svarene er varierte, men kan oppsummeres slik:

- Manglende erfaring og kjennskap: Mange har ingen erfaring med varslingsprosessen og kjenner ikke til varslingsrutinen.
- Usikkerhet og tvil: Det er usikkerhet om hva som blir gjort etter varsling, og tvil om det vil føre til noe konkret.
- Dårlig oppfølging: Erfaring viser at varslinger ofte ikke blir fulgt opp på en god måte.
- Kritikkverdige forhold: Tillitsvalgte og ledere kan være innblandet i kritikkverdige forhold, inkludert maktmisbruk og "kompis-virksomhet".
- Frykt for konsekvenser: Det er usikkerhet om konsekvensene av varsling og bekymring for at det vil føre til "mye styr".
- Ineffektiv varsling: Det er lite som har blitt meldt inn som har ført til konkrete tiltak.

På spørsmål om ansatte har tillit til at de blir ivaretatt på en god måte hvis de blir varslet på, svarer 53 % «ja», 10 % svarer at de ikke har tillit til at de blir ivaretatt og 37 % svarer «vet ikke».



## 4.3 Vurderinger

### 4.3.1 Varslingsrutinen

Arbeidsmiljøloven stiller krav om at kommunens varslingsrutiner skal inneholde en oppfordring til å varsle, beskrive fremgangsmåten for varsling og behandling av varsel, samt ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle. Disse punktene er omtalt i Våler kommunes varslingsrutine. Arbeidsmiljøloven sier videre at rutinen skal være utarbeidet i tilknytning til virksomhetens helse, miljø og sikkerhetsarbeid, eller i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. På bakgrunn av at ansatte ikke har hatt mulighet til å medvirke ved utarbeidelse eller revidering av varslingsrutinen, vurderer vi at dette kravet ikke er oppfylt.

Manglende medvirkning fra ansatte ved utarbeidelse av varslingsrutiner kan være negativt for en varslingsprosess. Det kan føre til en uforutsigbar prosess som gjør involverte parter utrygge, føre til dårlig håndtering av varslingssaker og økt risiko for gjengjeldelse. Mangel på diskusjoner om varsling og hva som er kritikkverdige forhold kan medføre at ansatte ikke blir bevisste på hvordan varsler skal meldes eller håndteres.

Revisjonen vurderer på bakgrunn av dette at Våler kommune har en skriftlig varslingsrutine som i noen grad oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven og anbefalingene fra Arbeidstilsynet.

### Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold

Med bakgrunn i gjennomgang av kommunens rutiner og intranett, vurderer vi at ansatte blir oppfordret til å varsle om kritikkverdige forhold. Over 70 % av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at nærmeste leder legger til rette for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det er viktig at kommunen oppfordrer ledere til å informere om ansattes rett og plikt til å varsle.

En generell utfordring ved enkelte arbeidsplasser rundt om i kommunene er at det kan være problematisk å få satt av tilstrekkelig tid til å varsle. Det er leders ansvar å påse at det er både tid og teknisk utstyr tilgjengelig for de som ønsker å sende inn et varsel.

### Framgangsmåte for varsling

Revisjonen ser det som positivt at varslingsrutinen oppfordrer ansatte til å gå i dialog med arbeidsplassen før man sender inn et varsel. Dette kan bidra til å rette opp i situasjoner raskt og på et lavest mulig nivå. For at ansatte skal være trygge på å drøfte situasjoner med sin nærmeste leder, er kommunen avhengig av at samtlige ledere har en felles oppfattelse av hvilke hendelser som bør føre til varsling. Våre undersøkelser viser generelt at det er behov for mer kunnskap om varslingsprosesser og en større grad av felles forståelse blant ansatte for hva et varsel er.

Våler kommune har etablert flere kanaler for innsending av varsel. Rutinen presiserer at henvendelsen må være tydelig merket som et varsel. Manglende merking kan føre til manglende behandling av reelle varsler. Revisjonen vil presisere at det er realiteten i varselet som avgjør om det er et varsel, ikke merkingen av dokumentet. Ansatte behøver dermed ikke tydelig merke henvendelsen som et varsel, for at arbeidsgiver skal kunne vurdere det som et varsel. Varslers intensjon skal heller ikke legges til grunn for om henvendelsen skal behandles som et varsel eller ikke. Arbeidsgiver må ha særlig fokus på å vurdere om innholdet i henvendelsen kvalifiserer som et varsel. Det innebærer også at det må gås opp tydelige linjer for hva kommunen mener er kritikkverdige forhold som skal føre til en varslingsprosess. Dersom ledelsen og ansatte ikke har en felles forståelse for hva som er kritikkverdige forhold vil dette kunne føre til dårlige varslingsprosesser, tap av tillit hos ansatte og manglende varsling.

Rutinen informerer om at alle ansatte har mulighet til å varsle anonymt. Likevel presiseres det at å sende varsler anonymt kan påvirke saksbehandlingen og resultatet av varslingen. Denne formuleringen kan være problematisk. Ordlyden kan føre til at ansatte som ønsker å varsle anonymt ikke opplever at det er trygt å varsle, revisjonen mener at kommunen bør vurdere å endre ordlyden i dette tilfellet. KS presiserer også at flere kommuner har systemer som gjør at de kan kommunisere med en anonym varsler. Våler kommune bør undersøke om det er aktuelt med slike systemer i sin kommune, dersom de opplever det som problematisk at ansatte varsler anonymt.

Revisjonens helhetlige vurdering er at varslingsrutinen beskriver fremgangsmåten for varsling. Likevel er det noen forbedringsområder som nevnt ovenfor.

### **Framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varslingen og den som varsler**

Varslingsrutinen presiserer at kommunen skal arkivere mottatte varsler. Likevel opplever ikke revisjonen at dette blir gjort i alle tilfeller. Revisjonen har kun mottatt to innkomne varsler som er registrert i kommunens sak/arkivsystem. Våre undersøkelser har avdekket to ytterligere varslingssaker (som vi kommer tilbake til nedenfor), i tillegg viser spørreundersøkelsen at 23 respondenter mener de har sendt inn varsler knyttet til kritikkverdige hendelser de siste årene. Revisjonen er av den oppfatning at rutinen bør inneholde mer detaljert informasjon om journalføringsplikten, herunder plikten til journalføringen av både varsler som fører til videre saksbehandling og varsler/henvendelser som ikke fører til videre behandling. God forvaltningsskikk tilsier at vurderinger og undersøkelser om det er grunnlag for å igangsette videre undersøkelser skal dokumenteres. Det bør komme tydelig frem i rutinen at hele prosessen skal dokumenteres. Ifølge arkivloven<sup>20</sup> og arkivforskriften skal kommunen journalføre samtlige inn- og utgående dokumenter i en sak, dersom dokumentene er gjenstand for saksbehandling, eller har verdi som dokumentasjon<sup>21</sup>. Våre undersøkelser viser at kommunen ikke har fulgt arkivloven og forskriften i flere tilfeller, hvor innkomne varsler ikke blir arkivert, og varsler som faktisk får opprettet en sak, ikke inneholder tilstrekkelig dokumentasjon på saksbehandlingen.

Revisjonen vurderer at Våler kommune i hovedsak har beskrevet i rutinen hvordan mottak av varsler skal skje, men som nevnt over bør journalføringsplikten vektlegges i større grad. Rutinen informerer om kommunens aktivitetsplikt, og at de raskt skal undersøke saken for å unngå økt risiko for konflikteskalering. Revisjonen ser det som positivt at kommunen har innarbeidet et eget kapittel om aktivitetsplikten. Det står videre forklart at kommunen skal iverksette nødvendige tiltak innen rimelig tid. Blir dette fulgt i praksis kan dette bidra til å forsterke ansatte syn og tiltro til varslingsutvalget. Manglende undersøkelser eller lang saksbehandlingstid, kan i motsatt fall føre til at ansatte opplever at varslingssaker ikke blir prioritert i kommunen.

### **Forbud mot gjengjeldelse**

Revisjonen ser det som positivt at rutinen beskriver på en klar og tydelig måte at gjengjeldelse er forbudt, og at man blir informert om hva som inngår i begrepet gjengjeldelse. Det å varsle er en stor påkjenning for arbeidstaker. Arbeidsplasser er avhengig av at ansatte tør å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassene. Det er dermed viktig at kommunen tydeliggjør hvilke konkrete tiltak de vil sette i verk dersom varslere blir utsatt for gjengjeldelse. På den måten vil den som vurderer å varsle kunne føle seg bedre ivaretatt, og oppleve det som mindre risikofyllt å varsle.

---

<sup>20</sup> Lov om arkiv (Arkivloven) §2 bokstav b

<sup>21</sup> Forskrift om offentlig arkiv §9

Arbeidsgiver har et ansvar for å ivareta ansatte som varsler og den det varsles om. Revisjonen ser det som positivt at rutinen presiserer at arbeidsgiver skal sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for den som varsler, og den som er varslet på. Revisjonen vil likevel påpeke at vi gjennom intervjuer og spørreundersøkelse har avdekket at noen ansatte ikke har tillit til at de vil bli ivaretatt på en god måte ved varsling. Gjennomgangen av varslingssaker avdekket også et tilfelle der den omvarslede gjorde forsøk på gjengjeldelse (sak 4). Frykten for konsekvensene av å varsle er ofte avgjørende for om ansatte velger å varsle eller ikke. Derfor er det viktig at kommunen sikrer at rutinen følges i praksis, ved å påse at alle ansatte som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

#### **4.3.2 Ansattes kjennskap til varslingsrutinen**

Det er et sprik mellom funn fra intervjuer og spørreundersøkelsen knyttet til kjennskap til kommunens varslingsrutine. Revisjonens undersøkelser viser at flere ansatte i kommunen er usikre på hva som er et avvik og hva som er et varsel om kritikkverdige forhold. Informantene revisjonen snakket med forteller at det ikke er gjennomført opplæring knyttet til rutinen eller hvordan man skal varsle, og at det heller ikke har vært gjennomført diskusjoner om hvorfor ansatte bør varsle. Likevel viser spørreundersøkelsen at 93 % av ansatte i kommunen vet de kan sende inn varsel, og at 73 % kjenner til varslingsrutinen. Spørreundersøkelsens resultater isolert sett viser at et vesentlig flertall av ansatte har kjennskap til rutinen. Likevel er det revisjonens oppfattelse at det finnes et forbedringspotensial knyttet til å øke kjennskapen og bruken av varslingsordningen i kommunen.

Vi får høre fra flere informanter både i intervjuer og i spørreundersøkelsen, at det er en opplevelse av at det er høy terskel for å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen. Revisjonen vurderer at dette kan være uheldig dersom det fører til at ansatte lar være å varsle om forhold de opplever som kritikkverdige. Dette understreker også viktigheten av at kommunens ledelse og ansatte kommer sammen og diskuterer innholdet i varslingsrutinen og hvordan dette skal praktiseres.

Revisjonen vurderer at ansatte har en del kunnskap om varslingsrutinen. Varslingsrutinen er også lett tilgjengelig for ansatte. Det kreves likevel mer opplæring, og drøftelser mellom ledere og ansatte i utarbeidelse og praktisering av varslingsrutinen.

#### **4.3.3 Behandling av varsler**

I varslingssak nr. 1. ble henvendelsen tydelig merket med «varsel» og levert til virksomhetsleder. Denne saken ble behandlet av virksomhetsleder og ikke varslingsutvalget. Revisjonen er av den oppfatning at varselet var tydelig merket fra varslers side. Varslet ble levert på skjemaet «intern varsling» til nærmeste leder, i henhold til varslingsrutinen. Derfor burde også saken blitt behandlet som en ordinær varslingssak i henhold til rutinen, som innebærer en vurdering av om varselet skulle behandles i linje med bistand fra varslingssekretariatet, eller om varslingsutvalget skulle saksbehandle saken. Det at varselet ble håndtert direkte i virksomheten er ikke problematisk i seg selv. Det er likevel kritikkverdig at saken innledningsvis ikke ble vurdert på lik linje med andre saker eller ble registrert på korrekt måte i kommunens sak/arkivsystem. Revisjonen anser det også som alvorlig at det ikke foreligger noen dokumentasjon på saksbehandlingen i saken. Mangel på dokumentasjon og korrekt arkivering kan gjøre det umulig å etterprøve om kommunen har handlet i tråd med regelverket og egne rutiner. I tillegg kan det være viktig å dokumentere for ettertiden hvordan saken har blitt behandlet. Revisjonen vil presisere viktigheten av at samtlige ledere får opplæring i hvordan de skal håndtere og registrere varslingssaker korrekt, slik at varslingssaker behandles konsekvent på tvers av kommunens tjenesteområder.

Revisjonen har sett på de fire nevnte varslingssakene knyttet opp mot de varslingsrutinene som var gjeldende på de aktuelle tidspunktene. Vi vurderer at varslingsrutinene i liten grad ble fulgt opp i disse sakene. I tre av sakene foreligger det ikke korrespondanse mellom varsler og varslingsutvalget, og i samtlige saker foreligger det ikke dokumentasjon på undersøkelser eller vurderinger som er gjort. Både i tidligere og ny versjon av varslingsrutinen står det presisert at det alltid skal vurderes om varslet skal håndteres i linje i samråd med varslingssekretariatet, eller om varslingsutvalget skal saksbehandle og gi råd. Revisjonen er av den oppfattelsen at dette ikke ble fulgt opp i samtlige varslingssaker revisjonen har undersøkt.

At kommunen ikke følger opp egne varslingsrutiner, fører til en fragmentert behandling av varsler i kommunen. Med dette mener vi at sakene behandles ulikt basert på hvem som mottar varselet. Dette fører igjen til varierende kvalitet på behandlingen av varslingssaker og involverte personer. Revisjonen vil påpeke viktigheten av at hver enkelt sak bør ha en konsekvent behandling, der hvor og hvordan saken skal behandles videre tar utgangspunkt i henvendelsens innhold.

Revisjonen vurderer også at kommunen i flere saker har brukt for lang tid på å behandle varsler. I varslingssak nr. 3 tok det ni måneder fra varselet ble sendt, til det ble gjennomført avsluttende møte med personen det ble varslet om. I varslingssak nr. 4 ble det noen uker etter varslet kom inn, registrert et notat om at leder kontaktet HR for videre behandling. Først tre måneder senere ble det avholdt møte med den omvarslede. I begge disse tilfellene har det etter revisjonens oppfatning tatt for lang tid før møte med omvarslede har blitt avholdt. Revisjonens innsikt i sakenes fremdrift er begrenset, fordi det i foreligger liten dokumentasjon på saksgangen utover det vi har nevnt.

Revisjonens helhetlige vurdering er at kommunen ved oppfølging av innkomne varsler i liten grad følger sine egne rutiner, arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling eller arbeidstilsynet og KS sine veiledere om varsling. Basert på forholdene nevnt over mener revisjonen at det er klare risikomomenter knyttet til kommunens rutiner og praksis for å identifisere og innlede behandlingen av varslingssaker på en ryddig og betryggende måte. Revisjonen anser dette som alvorlig. Dette bidrar til et inntrykk av at kommunen ikke er god nok på å identifisere, behandle og dokumentere varslingssaker. Dette kan igjen føre til at kritikkverdige forhold ikke identifiseres og blir tatt tak i på en god måte. Kommunen bør derfor sørge for å etablere en forsvarlig saksbehandling og dokumentering av varslingssaker fremover.

#### **4.3.4 Ansattes tillit til varslingsordningen**

Funnene relatert til våre undersøkelser knyttet til ansattes tillit til varslingsordningen er sammensatt. Våre data fra intervjuer viser at flere ansatte mangler tillit til varslingsordningen, blant annet på grunn av mangelfull oppfølging av innmeldte varsler. Flere har varslet om kritikkverdige forhold, men opplever at mottaker ikke har fulgt opp varselet. I en liten kommune blir det raskt synlig når varslingssaker ikke behandles i tråd med regelverket, noe som sannsynligvis svekker tilliten til både ledelsen og varslingsutvalget.

I spørreundersøkelsen svarte over halvparten av respondentene at de har tillit til varslingsordningen. Mange gir også uttrykk for at de har tillit til de ulike varslingsinstansene. Blant dem som oppgir at de ikke har tillit, oppleves det blant annet usikkerhet rundt hva som skjer etter at et varsel er sendt inn. Flere uttrykker også frykt for manglende støtte fra ledelsen, noe som kan føre til at ansatte unnlater å varsle om kritikkverdige forhold.

For at varslingsordningen skal fungere som et effektivt verktøy for å avdekke, følge opp og forebygge kritikkverdige forhold i kommunen, må det legges til rette for at ansatte tør å varsle. Informasjonen revisjonen har mottatt, indikerer at det finnes et forbedringspotensial knyttet til å styrke tilliten til varslingsordningen i kommunen. For å styrke tilliten må kommunen arbeide aktivt med holdningsendringer, både i ledergruppen og i alle kommunens tjenesteområder. Revisjonen er av den oppfatning at mange av anbefalingene relatert til andre revisjonskriterier vil bidra til å styrke tilliten til ordningen som helhet.

## 4.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonens gjennomgang av kommunens varslingsrutiner og praksis viser at kommunen har etablert en skriftlig rutine som i noen grad oppfyller kravene i arbeidsmiljøloven og anbefalingene fra Arbeidstilsynet. Likevel har vi avdekket vesentlige svakheter i både utforming, implementering og etterlevelse av rutinen. Det er en mangel at ansatte i liten grad har vært involvert i utarbeidelsen av rutinen, og at det mangler systematisk opplæring og bevisstgjøring rundt varsling. Flere ansatte opplever usikkerhet knyttet til hvilke typer forhold som skal varsles, hvordan varsler behandles, og om de vil bli ivaretatt dersom de varsler om kritikkverdige forhold. Dette svekker tilliten til varslingsordningen og kan føre til at kritikkverdige forhold ikke blir meldt inn eller håndtert.

Revisjonen har også avdekket manglende dokumentasjon og arkivering av varsler, lang behandlingstid og ulik praksis for hvordan varsler håndteres. Dette bidrar til fragmenterte og lite forutsigbare varslingsprosesser, som igjen kan svekke tryggheten og rettssikkerheten til både varsler og omvarslede. For å sikre at varslingsordningen fungerer som et effektivt verktøy for å avdekke, følge opp og forebygge kritikkverdige forhold i kommunen, må det gjennomføres målrettede tiltak for å styrke rutiner, opplæring, dokumentasjon og kultur for åpenhet knyttet til kritikkverdige forhold.

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjon anbefaler vi at kommunen bør

- a) i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte revidere varslingsrutinen, slik at rutinens innhold blir i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser og anbefalinger fra Arbeidstilsynet og KS.

I revideringen av rutinen bør følgende forhold særlig følges opp:

- Etablering av tydelige krav til dokumentasjon og arkivering i tråd med arkivloven og god forvaltningsskikk.
  - Endre ordlyden i rutinen slik at det ikke skapes usikkerhet rundt anonym varsling.
  - Tydeliggjøre arbeidsgivers ansvar knyttet til å vurdere om innholdet i henvendelser kvalifiserer som et varsel om kritikkverdige forhold, samt endre ordlyden knyttet til merking av varsler i samsvar med veiledning fra KS og Arbeidstilsynet.
- b) vurdere å ta i bruk systemer som muliggjør toveis anonym kommunikasjon med varslere
  - c) etablere en praksis som sørger for konsekvent vurdering av innholdet i innkomne varsler for å sikre en betryggende oppfølging
  - d) sørge for å dokumentere samtlige innkomne varsler, vurdering av disse og eventuelt videre saksbehandling, i henhold til arkivloven og god forvaltningsskikk
  - e) etablere regelmessige informasjons- og opplæringstiltak for ansatte om varsling og framgangsmåter ved varsling
  - f) sørge for at ledere som er aktuelle mottakere av varsler får opplæring i håndtering av disse
  - g) gjennomføre jevnlige evalueringer av varslingsordningen med deltagelse fra både ledere og ansatte, for å sikre at ordningen fungerer etter hensikten

## 5 KILDER

### Dokumenter fra kommunen:

- Beskrivelser på e-post
- Varslingsrutine ny 2025
- Varslingsrutine gammel
- Skjermdump fra intranett
- Etiske retningslinjer
- Beskrivelser og referater fra varslingssaker

### Lov og forskrift:

- Arbeidsmiljøloven
- Arkivloven
- Arbeidstilsynet sider om varsling
- KS varslingsveileder
- Forskrift om offentlig arkiv
- Arkivverket

## 6 VEDLEGG

### 6.1 Utledning av revisjonskriterier

#### Varslingsrutiner – Våler kommune

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov og forskrift, supplert med Arbeidstilsynets- og KS- sine veiledere om varsling.

---

#### **Problemstilling - Har Våler kommune tilstrekkelige rutiner for varsling, og blir innkommende varsler fulgt opp i tråd med rutinene?**

Revisjonen skal vurdere om Våler kommune har et tilstrekkelig system for varsling og om varslingssystemet fungerer i praksis. Kontrollhandlingene vil avgrenses til intervjuer med sentrale personer, spørreundersøkelse til ansatte i kommunen og analyse av dokumenter. Spørreundersøkelsen vil kunne belyse kommunens ytringsklima samt kartlegge både ansattes kjennskap og tillit til varslingsinstituttet. I tillegg vil undersøkelsen potensielt fange opp eventuelle varslere, og få frem deres opplevelse av sakshåndteringen.

Arbeidsmiljølovens definisjon på varsling er når en arbeidstaker sier ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Kritikkverdige forhold er forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som er bredt tilsluttet i samfunnet.<sup>22</sup> Arbeidstilsynet skriver på sine sider om varsling at varslingsregelverket skal bidra til et godt og konstruktivt ytringsklima. Arbeidstaker skal kunne si ifra og ytre seg kritisk uten å risikere noen form for straff eller negative reaksjoner<sup>23</sup>. Ifølge veilederen fra KS om varsling<sup>24</sup>, finnes det ingen formkrav til hvordan et varsel skal utformes. Det som avgjør om det er et varsel er realiteten i det det varsles om. Det behøver derfor ikke fremgå av varselet at det er et varsel, og varselet kan fremmes både muntlig og skriftlig. Selv om bare en liten del av en ytring handler om kritikkverdige forhold, kan det likevel regnes som et varsel. Varslers intensjon har heller ikke betydning for om det skal klassifiseres som et varsel. Arbeidstilsynet<sup>25</sup> understreker det samme: Det har ingen betydning hva man kaller det, enten det omtales som en klage, avvik, bekymringsmelding eller noe annet. Det er innholdet i det som blir sagt, og hvem som sier det, som avgjør om det er et varsel.

Alle virksomheter med minst fem ansatte er pliktig til å utarbeide rutiner for intern varsling<sup>26</sup>. Varslingsrutiner er et viktig grunnlag for ytringskulturen på arbeidsplassen og skal være kjent for alle arbeidstakere. Rutinene skal utarbeides i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte, og skal minimum inneholde<sup>27</sup>:

- En oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- Framgangsmåte for varsling
- Framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

---

<sup>22</sup> Arbeidsmiljøloven § 2a-1 andre ledd

<sup>23</sup> [Arbeidstilsynets sider om varsling](#)

<sup>24</sup> [KS varslingsveileder](#)

<sup>25</sup> Arbeidstilsynet sider om varsling

<sup>26</sup> Arbeidsmiljøloven § 2A-6 første ledd

<sup>27</sup> Arbeidsmiljøloven §2A-6 fjerde ledd

---



Varslingsrutiner som er kjent i virksomheten bidrar til at ansatte opplever større aksept for å varsle, og til at arbeidsgiver håndterer varsling på en bedre måte. Arbeidstilsynet anbefaler at varslingsrutinene skal gi svar på:<sup>28</sup>

- Hva er varsling om kritikkverdige forhold?
- Hvorfor bør du varsle om kritikkverdige forhold i vår virksomhet?
- Hvem kan du varsle til?
- Hvordan kan du varsle?
- Hvem varsler du til, hvis varselet gjelder øverste leder?
- Kan du varsle anonymt?
- Når har du plikt til å varsle?
- Hva må du tenke på hvis du skal varsle eksternt?
- Hvilke opplysninger bør varselet inneholde?
- Vil du som varsler, få en bekreftelse på at varselet er mottatt?
- Hvem skal undersøke, vurdere og håndtere varsling?
- Hvordan undersøker, vurderer og håndterer vi varsling?
- Prinsipper for god saksbehandling
- Hvordan håndterer vi personopplysninger i varsling?
- I hvilke tilfeller kan det være vanskelig å undersøke et varsel?
- Vil du som varsler, få informasjon om hvordan arbeidsgiver håndterer varselet?
- Hva skjer hvis du som varsler, blir utsatt for gjengjeldelse?
- Hva skjer dersom du blir varslet på?
- Hvilken rolle har verneombudet i varslingssaker?
- Rollen til tillitsvalgt i varslingssaker
- Rollen til AMU i varslingssaker
- Rollen til andre aktører i varslingssaker

Varslingsrutiner må tilpasses situasjonen og behovet i den enkelte virksomhet. Ifølge arbeidsmiljøloven § 2A-6 skal rutiner utarbeides i tilknytning til kommunens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i samarbeid med arbeidstakere og deres tillitsvalgte.<sup>29</sup> Gode varslingsrutiner gir ansatte en forutsigbar prosess og trygghet til alle involverte parter. Varslingsrutiner skal ses i sammenheng med virksomhetens risikostyring og systematiske HMS-arbeid. Det er viktig at arbeidsgiver sørger for at de ansatte er kjent med varslingsrutinene og at de som skal håndtere varsling har fått opplæring og øvelse.

Arbeidsgiver har en generell omsorgsplikt overfor arbeidstakere i tillegg til at arbeidsgiver skal sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Revisjonen vil se på om Våler kommune overholder dette i forbindelse med varslingsprosesser. Et forbehold knyttet til å undersøke praksis i denne problemstillingen er at kommunen har gjennomført varslingsprosesser i nyere tid som er relevante for å kunne vurdere dagens systemer og praksis.

Arbeidsmiljøloven sier at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt. Gjengjeldelse defineres som «enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som er en følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet».<sup>30</sup> I følge lovforarbeidene skal begrepet gjengjeldelse forstås vidt. Enhver ugunstig behandling som arbeidstaker kan ses som en følge av, eller en reaksjon på varslingen, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Forbudet gjelder formelle sanksjoner som oppsigelse, suspensjon og andre formelle reaksjoner, samt mer uformelle sanksjoner som for eksempel endring i arbeidsoppgaver og arbeidsted. Det samme gjelder gjengjeldelse av mer subtil art, som mobbing og annen trakassering<sup>31</sup>. Forbudet mot gjengjeldelse gjelder også arbeidstakere som ytrer at de vil bruke

---

<sup>28</sup> [Arbeidstilsynet sider om varsling](#)

<sup>29</sup> Arbeidsmiljøloven §2A-6 andre ledd

<sup>30</sup> Arbeidsmiljøloven § 2A-4

<sup>31</sup> Arbeidsmiljøloven § 4-3 tredje ledd

retten til å varsle. Dersom arbeidstaker har opplysninger som gir grunn til å tro at de har vært utsatt for gjengjeldelse skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør at det ikke har funnet sted. Når de ugunstige handlingene kommer som en følge av varslingen vil det være en ulovlig gjengjeldelse. Det er dermed krav til årsakssammenheng mellom varslingen og den ugunstige hendelsen det er ikke tilstrekkelig at det er nærhet i tid. Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med arbeidsmiljøloven kan kreve oppreisning uten hensyn til skyld hos arbeidsgiver. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene forøvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.

Arbeidstilsynet har utarbeidet egne sider for varsling. Det blir presisert at varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven gir arbeidstakere som varsler om kritikkverdige forhold et vern mot gjengjeldelse. Verneet innebærer at alle former for straff eller andre negative reaksjoner mot en arbeidstaker som varsler eller vurderer å varsle om kritikkverdige forhold er forbudt. Arbeidsgiver har ansvaret for at arbeidstakeren som varsler ikke blir utsatt for gjengjeldelse. Ansvaret omfatter ikke bare at arbeidsgiver selv skal avstå fra aktive gjengjeldelseshandlinger men arbeidsgiver skal også aktivt gripe inn for å forhindre at den som varsler, blir trakassert eller mobbet, av for eksempel kollegaer. Arbeidsgivers plikt til å hindre trakassering og mobbing gjelder generelt men det er spesielt presisert i arbeidsmiljøloven i forbindelse med varsling.

Ved å varsle kan den ansatte sette seg i en spesielt sårbar situasjon også arbeidsmiljømessig. Arbeidsmiljøloven § 2A-3 annet ledd sier derfor at arbeidsgiver skal ha plikt til særlig å påse at arbeidsmiljølovens krav til fullt forsvarlig arbeidsmiljø blir ivaretatt for varsleren, også under en varslingsprosess. Det kan for eksempel være grunn til å forsikre seg om at varsleren ikke blir utfrysset i arbeidsfellesskapet.<sup>32</sup> Varslers situasjon er ikke alltid synlig for arbeidsgiver. KS varslingsveileder<sup>33</sup> anbefaler arbeidsgiver å gjennomføre samtaler med varslere for å kartlegge hvordan varslere har det, og om situasjonen krever tiltak. Hvis varsleren sykemeldes må det påses at arbeidstaker blir fulgt opp. Det er også nødvendig å se hvem som skal følge opp varslere. Hvis det er nærmeste leder det er varslet på, bør den sykemeldte varsleren bli fulgt opp av andre enn sin leder.

Forbudet mot gjengjeldelse betyr ikke at arbeidsgiver ikke kan ta til motmæle mot arbeidstaker men man må påse at det trekkes en grense mot motargumenter og reaksjoner som blir definert som gjengjeldelse. Dersom det anses som nødvendighet skal arbeidsgiver som en forlengelse av aktivitetsplikten, iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Eksempel på et slikt tiltak kan være å gjennomføre oppfølgingssamtaler med varsleren. Et annet tiltak kan være å se til at varslers identitet blir beskyttet i den grad det er nødvendig.<sup>34</sup> KS varslingsveileder anbefaler kommunene å gi tilbakemelding til varslere om at varselet er mottatt og vil bli fulgt opp. Dersom saken drar ut i tid bør varslere kontaktes underveis. Kommunen bør ta dette inn i sine rutiner.<sup>35</sup> En varslere vil som oftest ikke være en part i saken etter at varselet er sendt inn. Varslere har dermed ikke krav på innsyn i hvordan saken utvikler seg. Det kan dermed i mange tilfeller være naturlig for kommunen å gi varslere ytterligere informasjon i saken. Kommunen må vurdere hvor berørt varslere er selv om han eller hun ikke er part i saken. Arbeidsgiver må overholde taushetsplikten og ivareta personvern hensyn overfor den det er varslet om.<sup>36</sup>

Varslingskapittelet i arbeidsmiljøloven har ikke særlige regler for den det blir varslet på selv om det kan være en stor belastning å få et varsel rettet mot seg. Arbeidsgiver har likevel i kraft av arbeidsforholdet omsorgsplikt også for den varselet retter seg mot. Arbeidsgiver skal påse et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

---

<sup>32</sup> Prop.74 L (2018–2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) s. 52

<sup>33</sup> [KS varslingsveileder 2024 – Omsorgsplikten](#)

<sup>34</sup> Prop.74 L (2018–2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling) s. 52

<sup>35</sup> [KS varslingsveileder 2024 - Aktivitetsplikten](#)

<sup>36</sup> [KS varslingsveileder 2024 - Innsynsrett](#)

også for eventuell leder eller medarbeider som blir varselet om. KS varslingsveileder<sup>37</sup> anbefaler de samme tiltakene som for varsler. Det bør gjennomføres samtale, eventuelt regelmessige samtaler, for å undersøke om det er behov for spesielle tiltak. Den/de det varsles om har krav på rettsikkerhet og personvern. Kommunen må ta stilling til om varslingen er offentlig eller om det er grunnlag for å unnta varslingen fra offentligheten. Dersom varslingen kan gi grunnlag for tjenstlig sanksjon av en slik karakter at det kvalifiserer til enkeltvedtak må kommunen sørge for å overholde forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling. Blant annet må kommunen sørge for å ivareta retten til å bli gjort kjent med påstander rettet mot seg selv og mulighet til å imøtegå disse.

---

<sup>37</sup> KS varslingsveileder 2024 - Omsorgsplikten

~~Offl. § 5-2.ledd~~

ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS  
Att.Casper Støten  
Råkollveien 103  
1664 ROLVSØY

Vår ref  
2024/7846-13

Deres ref

Dato  
02.09.2025

## Oversendelse av forvaltningsrevisjonsrapport " Varslingsrutiner " til uttalelse

Vi viser til overnevnte rapport.

Kommunerevisjonen har intervjuet og gjennomført spørreundersøkelse som gjelder dette temaet. Utvalget av faktiske saker er på et minimalt nivå.

Vi har merket oss revisjonens anbefalinger og vil sammen med de ansattes representanter og vernetjenesten gjennomgå disse med sikte på forbedringer.

Av de omtalte eksemplene har det vært uklart om dette er varslings, avvik eller om det har vært uenighet mellom leder og ansatt. Vi vil fra vår side se nærmere på dette.

Et av eksemplene rapporten tar for seg, er en sak som kontrollutvalget har mottatt. Det er uklart for kommunedirektøren hvorvidt revisjonen mener at den saken skulle vært behandlet som en varslings sak i tillegg til den behandlingen den har fått eksternt via kontrollutvalg og senere har blitt behandlet som klage via Statsforvalteren.

Med hilsen

Ivar Nævra  
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har ingen håndskreven signatur.

