



Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune  
Systemet for varsling

August 2022

«Forvaltningsrevisjon av systemet for  
varsling»

August 2022

Rapporten er utarbeidet for Bergen  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av systemet for varsling i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 27/21 den 7. april 2021. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke ulike forhold knyttet til kommunens system for varsling og omfatter problemstillinger knyttet til både implementering av varslingssystemet, de ansattes kjennskap til varslingssystemet og kommunens oppfølging av varsel.

Undersøkelsen bygger på intervju med lokale varslingsordninger, hovedverneombud, tillitsvalgt og samtaler med varslere. Vi har også gjennomført spørreundersøkelse til ledere og ansatte i kommunen, samt gjennomgått system og rutiner og et utvalg varslingssaker for å undersøke om krav til prosess er ivaretatt av kommunen.

## Kommunens varslingssystem

Det er Deloitte's vurdering at kommunen har etablert og iverksatt et helhetlig og godt system for varsling. Vi vil fremheve følgende:

- Kommunen har etablert et hensiktsmessig system med tverrfaglige lokale kompetansemiljø i hver byrådsavdeling. Deloitte mener det er hensiktsmessig å ha lokale kompetansemiljø som kan kontaktes både av saksbehandlere og av ansatte for råd og veiledning i tilknytning til varsling og at dette vil bidra til å sikre både kunnskapsbasert råd og veiledning. Organiseringen med lokale varslingsordninger er etter Deloitte's vurdering også hensiktsmessig med hensyn til å vurdere om innkomne varsel i BkVarsling er varsel etter arbeidsmiljøloven. Slike vurderinger kan være krevende og vil i noen tilfeller kreve særskilt kompetanse. Vi ser samtidig at enkelte varslingsordninger har hatt få saker og at dette kan gjøre at de som kompetansemiljø får svært begrenset erfaring i å vurdere saker. Deloitte mener samtidig at egne miljø i byrådsavdelingen kan bidra til nyttig nærhet til dem som søker råd og veiledning og at dette kan bidra til god forståelse av saker og problemstillinger særskilt for den enkelte byrådsavdeling.
- Det er positivt at det er tilrettelagt for at det i byrådsavdelingene kan stilles kompetansekrav til medlemmene i de lokale varslingsordningene. Undersøkelsen viser også at varsling inngår som del av fast opplæring for ansatte, verneombud og ledere. Deloitte registrerer i denne sammenhengen at en ved byrådsleders avdeling er i ferd med å utvikle relevante kompetansekrav knyttet til varsling til flere ulike roller knyttet til varsling i kommunen.
- Kommunen har utarbeidet en rekke rutiner og veiledere knyttet til varsling som dekker lovkrav og de aller fleste anbefalinger fra Arbeidstilsynet om slike. Deloitte mener rutinene og veilederne er relativt lett tilgjengelige i BkVarsling og mener det er positivt at de gjennomgående viser innbyrdes til hverandre ved at det er lagt inn lenker til andre relevante dokument.
- Deloitte vil også fremheve at det er positivt at kommunen har prøvd å avklare forhold som mange opplever kan være vanskelige når det gjelder varslingssaker. Dette gjelder:
  - Forskjellen mellom varsel og avvik som er redegjort for på førstesiden i BkVarsling
  - Grensedragningen mellom varslingssaker og arbeidsmiljø saker/personalsaker som omtales i eget dokument og som finnes tilgjengelig i BkVarsling under dokumenter for saksbehandlere

Deloitte mener at det ikke er rimelig at alle ansatte skal ha inngående kjennskap til hva det vil si å varsle og hvordan en går frem. Deloitte mener at kommunens system legger til rette for at ansatte søke hjelp hos eksperter i egen byrådsavdeling, eller eventuelt sentral varslingsordning dersom de trenger råd og veiledning. Videre har kommunen tilrettelagt med informasjon på kommunens intranett og i BK-Varsling og ved varslingsplakater i kommunens enheter.

- Deloitte mener ellers at kommunen har gjort det mulig å varsle anonymt. Dette er gjort ved at kommunen har informert om hvordan dette kan gjøres på kommunens intranettsider ved at det er opplyst at varsel kan sendes i brev uten avsender, ved epost fra en kryptert avsender eller ringes inn fra hemmelig telefonnummer. Det er likevel vår vurdering at det kunne ha kommet tydeligere frem hvem anonyme varsel skal sendes til. Kommunen har ikke lagt til rette for at den enkelte ansatte selv kan varsle anonymt i kommunens digitale varslingssystem

BkVarsling. Det er imidlertid mulig for ansatte å varsle anonymt via for eksempel verneombud, tillitsvalgt eller en annen ansatt som registrerer varselet i Bk-varsling. På bakgrunn av at ansatte ikke selv kan varsle anonymt i den digitale løsningen uten bistand fra tillitsvalgt, verneombud eller en annen ansatt, mener Deloitte at bystyrets vedtak i sak 145/18 kun delvis er oppfylt.

Etter Deloitte vurdering viser også undersøkelsen at det er utfordringer og forbedringsområder som kommunen bør følge opp når det gjelder eget varslingssystem. Dette gjelder både informasjon og opplæring og utbedring av rutiner. Mer spesifikt vil Deloitte fremheve følgende:

- Det er en utfordring at mange av kommunens ansatte<sup>1</sup> ikke har tilgang til intranett, og dermed ikke har kommunens informasjon om varsling og varslingssystem like tilgjengelig som andre arbeidstakere som har tilgang til dette. Deloitte vil i denne sammenhengen også peke på at tilgjengeligheten også er noe redusert for arbeidstakere som ikke har tilgang til egen PC i sitt daglige arbeid. Kommunen har imidlertid lagt til rette for å dele informasjon om varsling til alle medarbeidere ved å utarbeide en varslingsplakat og legge opp til at arbeidsplassene skal ha tilgjengelig utskrifter av informasjonen som er finnes i BkVarsling.
- Det er noen områder Deloitte mener at kommunen ikke har fullt ut tilfredsstillende rutiner i samsvar med arbeidstilsynets retningslinjer. Det er Deloitte vurdering at kommunens rutiner ikke er tilstrekkelige i henhold til disse retningslinjene når det gjelder
  - fremgangsmåte dersom varsler blir utsatt for gjengjeldelse.
  - rollen til AMU i varslingsaker
  - hva som skjer dersom en blir varslet på og hvilke rettigheter en da har
- Deloitte mener kommunens informasjon om varsling ikke kun bør vise til relevant regelverk, og relevante kommunale rutiner, men også arbeidstilsynets nettsider som har omfattende omtaler og veiledende tekster og videoer om varsling av kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven. Dette er fordi Arbeidstilsynets oppdrag fra Stortinget blant annet er å legge premisser for arbeidet med helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i virksomheter i Norge.
- Deloitte mener de lokale varslingsordningenes rolle med hensyn til å følge opp saksbehandling av varsel med fordel kan omtales tydeligere. I rutinen som omtaler de lokale varslingsordningene står det at varslingsordningen skal avslutte saken teknisk og vurdere behov for å kvalitetssikre arbeidet som er gjort i linjen. Det står videre at lokal varslingsordning skal etterse fremdrift i saken. Deloitte mener det bør tydeliggjøres/konkretiseres hva som her forventes av de lokale varslingsordningene med hensyn til kvalitetssikring og oppfølging av fremdrift og vil samtidig peke på at det å gjennomføre kontroller kan bidra til læring og forbedring i konkret oppfølging av saker.
- Ettersom det er ledere i linjen i den enkelte byrådsavdeling som avgjør hvilken opplæring som skal gis og hvilke kompetansekrav som skal gjøres tilgjengelig i kompetanseportalen, vil Deloitte peke på at dette kan medføre risiko for ulik praksis. Fra byrådsleders avdeling har presentasjoner til opplæring blitt utarbeidet og arbeid med opplegg for kompetansekrav pågår. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig med tydelige føringer eller anbefalinger med hensyn til hva byrådsavdelingene bør legge til rette av kompetansekrav knyttet til varsling.

### Ledernes kjennskap til håndtering av varsel

Det er Deloitte vurdering at lederne i hovedsak opplever at de har kjennskap til at de kan få ansvar for å saksbehandle varsel og at de fleste har kjennskap til system og rutiner og hvor da kan søke råd og veiledning. Dette er basert på svarene fra spørreundersøkelsen til ledere i Bergen kommune som viser følgende:

- De fleste lederne som har svart på undersøkelsen<sup>2</sup> kjenner til at de **kan få ansvar for å saksbehandle** et varsel om kritikkverdige forhold
- Flertallet av ledere som har svart på spørreundersøkelsen kjenner til at de som leder **kan søke råd og veiledning fra en lokal varslingsordning** i sin byrådsavdeling<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Gjelder 1797 ansatte per juni 2022.

<sup>2</sup> 95 %

<sup>3</sup> 60%

- De fleste ledere som har svart på undersøkelsen er enige i at de har kjennskap til **hvordan varsel skal håndteres**,<sup>4</sup> **hvor de kan få lederstøtte** når varsel skal håndteres<sup>5</sup> og **hvor de kan finne veiledning**, rutiner og prosedyrer.<sup>6</sup> De fleste lederne mener også at tilgjengelig **veiledning i BkVarsling er tilstrekkelig tilpasset** deres behov som leder.<sup>7</sup>

Deloitte mener at en bør forvente tilstrekkelig kjennskap til varsling hos ledere til at de kan være oppmerksomme på og kjenne igjen mulige varsel om kritikkverdige forhold dersom de mottar dette og i slike situasjoner vet hva de skal gjøre med dem. Deloitte vurdering er at undersøkelsen viser at kommunen bør sette i verk tiltak for å sikre at alle ledere har tilstrekkelig kunnskap om varsling og hvor de kan få lederstøtte. Dette er viktig ettersom kompetanse og atferd er avgjørende for å skape et godt yringsklima og for at varsel blir håndtert på en god og forsvarlig måte. En av fire ledere uenige<sup>8</sup> i at de har tilstrekkelig kjennskap til hvordan varsel skal håndteres. Det er noe mindre andel blant de som har erfaring med å motta varsel som er uenige, men forskjellen er liten.

Som nevnt tidligere kan det noen ganger være vanskelig å fastslå om en melding er et varsel om et kritikkverdig forhold. Bergen kommunes varslingsystem legger opp til at de lokale varslingsordningene er kompetansemiljø i byrådsavdelingene og både leder og ansatte kan rådføre seg med disse og eventuelt sentral varslingsgruppe. Da er det viktig at lederne kjenner til at de lokale varslingsordningene finnes og at de kan søke råd og veiledning der i varslingsaker. Hele 40 % av lederne som har svart på spørreundersøkelsen opplyser at de ikke kjenner til at de kan søke råd og veiledning hos de lokale varslingsordningene. Deloitte mener at dette ikke er tilfredsstillende og at kommunen må sikre bedre kjennskap til de lokale varslingsordningene.

Deloitte mener også at det er en for stor andel av lederne som har svart på undersøkelsen som er uenige i at de vet hvor de kan få lederstøtte når varsel skal håndteres og hvor de kan finne veiledning rutiner og prosedyrer (16 %) og det er også en for stor andel av lederne som er uenig i at veiledningen som er tilgjengelig i BkVarsling er tilpasset deres behov (13 %). Det er verdt å merke seg at andelen ledere som er uenige dessuten er noe høyere hos ledere som har erfaring med å håndtere varsel. Svarene i undersøkelsen viser at mange ledere ønsker informasjon om forhold som fremgår av kommunens intranettsider og BkVarsling som informasjon om rolle plikter og ansvar og hvordan ledere skal håndtere varslingsaker. En del ledere etterlyser imidlertid gjennomgang av eksempler på varslingsaker og kurs og annen opplæring i varslingsystemet. Deloitte mener dette understreker viktigheten av at kommunen legger vekt på å sikre tilstrekkelig med tilpassede opplæringstiltak knyttet til varsling overfor kommunens ledere.

### Ledere og ansattes bruk, kjennskap til og opplevelse av varslingsystemet

Undersøkelsen viser at flertallet av ledere og ansatte kjenner til muligheten om å varsle, har stor tillit til kommunens håndtering av varsel og opplever at kommunen har en kultur der det er akseptabelt å melde fra om kritikkverdige forhold. Mer spesifikt viser svarene i spørreundersøkelsen fra ansatte og ledere i Bergen kommune følgende:

- De fleste **kjenner til at de kan varsle** om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen<sup>9</sup>, at de kan varsle om kritikkverdige forhold i BkVarsling<sup>10</sup> og melde avvik i BkKvalitet<sup>11</sup>
- Flertallet av både ansatte<sup>12</sup> og ledere<sup>13</sup> er enige i at det **finnes god informasjon** tilgjengelig på kommunens intranett, men en del ansatte kjenner ikke til dette
- Flertallet av både ansatte<sup>14</sup> og ledere<sup>15</sup> **har stor tillit** til at varsel håndteres på en måte som er rettferdig for de involverte
- Flertallet av de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen opplever at deres arbeidsplass i Bergen kommune har en **kultur** som i stor<sup>16</sup> eller i noen grad<sup>17</sup> innebærer at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold

<sup>4</sup> 14% svarer svært enig, 59 % svarer nokså enig

<sup>5</sup> 38 % svarer svært enig, 45 % svarer nokså enig

<sup>6</sup> 36 % svarer svært enig, 47 % svarer nokså enig

<sup>7</sup> 19 % svarer svært enig, 43 % svarer nokså enig

<sup>8</sup> 19 % er nokså uenige, mens 6 % er svært uenige

<sup>9</sup> Ansatte 93 %, ledere 99%

<sup>10</sup> Ansatte 72 %, ledere 90%

<sup>11</sup> Ansatte 85 %, ledere 99 %

<sup>12</sup> 62 %

<sup>13</sup> 77 %

<sup>14</sup> 51 %

<sup>15</sup> 77 %

<sup>16</sup> 44 %

<sup>17</sup> 25 %

Deloitte mener likevel at kommunen ikke har en tilstrekkelig ytringskultur. Grunnen til dette er at andelen svar i spørreundersøkelsene fra ledere og ansatte som viser at mange ikke har nødvendig trygghet og tillit knyttet til kommunens praksis knyttet til varsling

- Nær en fjerdedel av de ansatte<sup>18</sup> som har svart på undersøkelsen opplever at deres arbeidsplass i Bergen kommune ikke har en **kultur** som innebærer at det er akseptabelt å varsle.
- En av fem ansatte som har svart på undersøkelsen opplever heller ikke at det er lagt godt til rette for at det skal være **trygt å varsle**.
- Nær halvparten av de ansatte og nær en fjerdedel av lederne som svarte på spørreundersøkelsen har ikke stor **tillit** til kommunens håndtering av varsel.<sup>19</sup>
- Over halvparten av både ansatte og ledere som i spørreundersøkelsen opplyser at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold, **valgte å ikke varsle** om de kritikkverdige forholdene.
- En betydelig andel av de ansatte<sup>20</sup> som har svart på undersøkelsen **føler seg ikke trygge** for at **gjengjeldelse** ikke vil finne sted i byrådsavdelingen de er tilknyttet.

Spørreundersøkelsen viser at hovedårsakene til at det ikke varsles om kritikkverdige forhold er frykt for represalier eller gjengjeldelse.<sup>21</sup> Deloitte mener at svarene i spørreundersøkelsene viser at kommunen bør arbeide for å etablere større grad av tillit og opplevelse av at det er trygt å varsle blant ansatte og ledere. Stor tillit til at varsel håndteres på en god måte er avgjørende for at ansatte og ledere velger å melde fra dersom de er vitne til eller opplever noe kritikkverdig. Det å sikre tillit til kommunens varslingssystem og tillit til at ledere har rutiner og kunnskap slik at gjengjeldelse ikke finner sted, er avgjørende for å sikre tillit fra dem som vurderer å melde fra om kritikkverdige forhold.

Deloitte mener at det ikke er nødvendig at alle ansatte og ledere har inngående kjennskap til varslingssystemet og varslingsrutinene i kommunen, men mener det er viktig at de ansatte kjenner til at de kan varsle og melde fra om avvik, at varsling kan gjøres i BkVarsling og avvik kan meldes i BkKvalitet. Som nevnt over svarer de fleste ansatte og ledere som har svart på spørreundersøkelsene at de kjenner til dette. Deloitte mener likevel at andelen ansatte som kjenner til BkVarsling og BkKvalitet bør være høyere enn 72 prosent (BkVarsling) og 85 prosent (BkKvalitet). BkKvalitet og BkVarsling er sentrale kanaler for å melde fra om henholdsvis kritikkverdige forhold og avvik og det er viktig at så mange som mulig kjenner til systemene slik at kommunen ikke går glipp av verdifulle tilbakemeldinger for å utbedre kritikkverdige forhold eller avvik. Kommunens ledere har et særlig ansvar for å gjøre systemene bedre kjent i kommunen. Deloitte vil i denne sammenhengen peke på at over halvparten av lederne og de ansatte som svarte på spørreundersøkelsene ønsket å få mer informasjon om hvordan man kan varsle i Bergen kommune. Svarene i undersøkelsens åpne kommentarfelt viser at en del av det som etterspørres er informasjon som allerede er tilgjengelig på kommunens nettsider. Mer og jevnlig informasjon om varslingssystem og -rutiner kan bidra til å gi lederne mer kunnskap om eget ansvar og hvor de kan søke råd og veiledning dersom de skulle motta et varsel. Mer og jevnlig informasjon om det å varsle og hvordan varsel blir håndtert i kommunen vil dessuten kunne bidra til å skape trygghet hos ansatte og tillit til kommunens system.

### Kommunens oppfølging av varsel

Basert på informasjonen i undersøkelsen mener Deloitte at kommunen i stor grad dokumenterer oppfølging og konklusjon i varslingssaker.

Undersøkelsen viser samtidig at kommunen bør sikre følgende områder i sitt arbeid med å følge opp varslingssaker på en bedre måte:

- Tidsbruk i varslingssaker
- Dokumentering av begrunnelser for hvorfor saker ikke behandles som varsel
- Tilbakemelding og informasjon til varsler
- Evaluering av iverksatte tiltak

Det er ikke satt formelle krav til hvor lang tid det skal ta å håndtere en varslingssak ut over at det skal skje innen rimelig tid. Sakene Deloitte har sett nærmere på viser også at det er stor variasjon i kompleksitet i varslingssaker og derfor også i saksbehandlingstid. Basert på sakene Deloitte har sett nærmere på og tilbakemeldinger i intervju, mener Deloitte at enkelte saker kunne og burde vært løst på kortere tid. Et viktig tiltak for å sikre rimelig tidsbruk er trygge saksbehandlere som vet hvor de kan søke råd og få hjelp dersom det er behov for dette. Deloitte vil derfor igjen understreke viktigheten av å sikre god kompetanse i alle ledd i varslingssystemet.

<sup>18</sup> 23 %

<sup>19</sup> Samlet andel svar for svaralternativene noe tillit, ganske liten tillit og svært liten tillit er henholdsvis 51 prosent for ansatte og 23 prosent for ledere.

<sup>20</sup> 29 %

<sup>21</sup> 25 % av dem som valgte å ikke varsle om kritikkverdige forhold opplyst dette

I undersøkelsen fremkommer det at varsler ikke alltid får tilbakemelding om at varsel er mottatt, informasjon om videre saksgang slik arbeidstilsynet anbefaler eller tilbud om en kontaktperson i samsvar med kommunes rutiner. Dette innebærer etter Deloitte vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer god kommunikasjon med varslere. God kommunikasjon fra tidlig i prosessen, som blant annet innebærer oppdatert informasjon om hvor lang tid prosessen forventes å ta, er viktig for å sikre tillit til kommunens håndtering av varselet. Selv om varsler ikke har rett på å få vite hvilke konkrete tiltak som blir iverksatt, mener Deloitte det er viktig at varsler så langt det er mulig får vite hvordan varselet vil bli fulgt opp og hvordan kommunen har konkludert omkring varselet.

Svarene fra både ledere og ansatte i undersøkelsen viser at tiltakene som blir satt i verk i varslingssaker ofte ikke oppleves som tilstrekkelige eller kun delvis tilstrekkelige til å rette opp de kritikkverdige forholdene. Deloitte mener dette understreker viktigheten av at tiltakene i varslingssaker bli evaluert etter de er iverksatt for å sikre at de har hatt effekt. Gjennomgangen av utvalgte saker viser at slike evalueringer ikke alltid blir gjennomført.

Deloitte har ikke sett eksempler på at det er gjennomført risikovurderinger av varslers situasjon i varslingssaker. Som nevnt tidligere er det en vesentlig del av de ansatte (29 prosent) som ikke er trygge for at gjengjeldelse ikke vil finne sted ved varsling i kommunen. Revisjonen vil særlig fremheve at så mange som 25% av de som opplyser at de har varslet om kritikkverdige forhold mener seg helt eller delvis utsatt for gjengjeldelse som følge av dette. Undersøkelsen viser at de som mener seg utsatt for gjengjeldelse i varslingssaker i Bergen kommune, særlig har opplevd dette i form av utilbørlig opptreden som refs, utfrysning, hersketeknikker eller latterliggjøring, men også opplevelser av begrensede karrieremuligheter og da i form av å miste oppgaver, bli tildelt færre vakter eller å få redusert mulighet til å delta på kurs og annen videreutvikling. Noen opplyser også at de har opplevd å bli omplassert til en annen avdeling eller til annet arbeidssted etter å ha varslet. Kommunen må derfor iverksette tiltak for å trygge de ansatte på at gjengjeldelse ikke skal finne sted. Gjengjeldelse er brudd på arbeidsmiljøloven § 2 A-4. Vi vil i denne sammenhengen også peke på at kommunens varslingsrutiner ikke inneholder informasjon om hva kommunen gjør eller skal gjøre for å unngå at gjengjeldelse finner sted eller hva varsler kan gjøre om en opplever at en blir utsatt for gjengjeldelse, slik arbeidstilsynet anbefaler.

### Konklusjon og anbefalinger

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen anbefaler Deloitte at Bergen kommune

- 1) Oppdaterer kommunens varslingsrutiner i samsvar med arbeidstilsynets anbefalinger
- 2) Vurderer å utarbeide føringer for kompetansekrav som bør stilles til ulike grupper når det gjelder varsling
- 3) Sørger for at mulighet for anonym varsling er i samsvar med bystyrets vedtak
- 4) Sikrer at ledere har bedre kjennskap til de lokale varslingsordningene i byrådsavdelingene
- 5) Sikrer tilstrekkelig med tilpassede opplæringstiltak knyttet til varsling overfor kommunens ledere
- 6) Identifiserer og iverksetter tiltak som kan bidra til å etablere større grad av tillit og opplevelse av at det er trygt å varsle blant ansatte og ledere
- 7) Identifiserer og iverksetter tiltak som bidrar til at flere ansatte blir kjent med BkVarsling og BkKvalitet, for å bidra til at flere melder fra om kritikkverdige forhold og avvik
- 8) Sikrer at varslere så langt det lar seg gjøre får tilpassete tilbakemeldinger
- 9) Iverksetter tiltak for å redusere sannsynligheten for at gjengjeldelse finner sted ved varsel om kritikkverdige forhold og tiltak for å trygge de ansatte på at gjengjeldelse ikke skal finne sted
- 10) Gjennomfører kontroller av saksbehandling i varslingssaker for å sikre at praksis er i samsvar med kommunens retningslinjer og krav i regelverket
- 11) Sikre at ansatte jevnlig får informasjon om at Bergen kommune ønsker at ansatte og ledere melder fra om kritikkverdige forhold, og hvordan dette kan gjøres på en trygg måte for den som melder fra

# Innhold

1	Innledning	10
2	Kommunens varslingssystem	14
3	Ledernes kjennskap til håndtering av varsel	33
4	Ledere og ansattes bruk, kjennskap til og opplevelse av varslingssystemet	40
5	Kommunens oppfølging av varsel	57
6	Konklusjon og anbefalinger	67
	Høringsuttalelse	69
	Revisjonskriterier	73
	Sentrale dokumenter og litteratur	77



# Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	10
1.1	Bakgrunn	10
1.2	Formål og problemstillinger	10
1.3	Avgrensning	11
1.5	Metode	11
1.5.1	Dokumentanalyse	11
1.5.2	Spørreundersøkelser	11
1.5.3	Intervju og samtaler	12
1.5.4	Gjennomgang av saker	13
1.5.5	Verifiseringsprosesser	13
1.6	Revisjonskriterier	13
2	Kommunens varslingssystem	14
2.1	Problemstillinger	14
2.2	Revisjonskriterier	14
2.2.1	Arbeidstakers rett til å varsle	14
2.2.2	Arbeidsgivers plikt til å følge opp varsel og den som varsler	15
2.2.3	Rutiner for intern varsling	15
2.2.4	Rutiner for ekstern varsling	15
2.2.5	Roller i varslingssaker	15
2.2.6	Viktigheten av å diskutere hva varsling er på arbeidsplassen	15
2.3.1	Nytt varslingssystem i kommunen fra januar 2020	15
2.3.2	Roller og ansvar i kommunens varslingssystem	16
2.3.3	Varsel blir meldt i og utenfor BkVarsling	17
2.3.4	Erfaringer med de lokale varslingsordningenes som kompetanseorgan	19
2.3.5	Varslingsrutiner og veiledere	20
2.3.6	Tiltak for å gjøre varslingssystemet kjent i organisasjonen	25
2.3.7	Vurdering	30
3	Ledernes kjennskap til håndtering av varsel	33
3.1	Problemstilling	33
3.2	Revisjonskriterier	33
3.3	Datagrunnlag	33
3.3.1	Ledernes kjennskap til håndtering av varsel og lederstøtte til å følge opp varsel	33
3.3.2	Erfaringer og synspunkt knyttet til ledernes kjennskap til håndtering av varsel	37
4	Ledere og ansattes bruk, kjennskap til og opplevelse av varslingssystemet	40
4.1	Problemstilling	40
4.2	Revisjonskriterier	40
4.3.1	Andel ansatte og ledere som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold	40
4.3.2	Ledere og ansattes kjennskap til kommunens system for varsling	45
4.3.3	Ansattes tillit til at kommunen følger opp varsel på en god måte	48
4.3.4	Ansattes opplevelse av kommunen sin kultur for varsling om kritikkverdige forhold	50
4.4	Vurdering	55
5	Kommunens oppfølging av varsel	57
5.1	Problemstilling	57

5.2	Revisjonskriterier	57
5.2.1	Dokumentering i varslingssaker	57
5.2.2	Tilbakemelding til varsler og tidsbruk i varslingssaker	57
5.2.3	Tiltak	58
5.2.4	Forebygging av gjengjeldelse	58
5.3	Datagrunnlag	58
5.3.1	Dokumentering av oppfølging og konklusjon i saker meldt som varsel	58
5.3.2	Nærmere om overholdelse av krav i oppfølgingen av varsel	60
6	Konklusjon og anbefalinger	67
	Høringsuttalelse	69
	Revisjonskriterier	73
	Om det å legge til rette for et godt yringsklima på arbeidsplassen	73
	Om retten til å varsle og hva som er et varsel	73
Vedlegg 1:	Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling	74
Vedlegg 2:	Viktigheten av å diskutere hva varsling er på arbeidsplassen	75
	Fremgangsmåte ved varsling	75
	Arbeidsgivers aktivitetsplikt og forbud mot gjengjeldelse	75
	Tilbakemelding til varsler	76
	Tillitsvalgte og verneombudets rolle ved varsling	76
	Sentrale dokumenter og litteratur	77
Vedlegg 3:		
	<b>Figurer</b>	
	Figur 1 Arbeidstilsynets illustrasjon av hvilke ytringer som regnes for å være varsel og andre typer ytringer	14
	Figur 2 Tekst fra BkVarsling om anonym varsling	25
	Figur 3: Artikkelen "Varsling av kritikkverdige forhold" på allmenningen	28
	Figur 4: Utsnitt fra forsiden i BkVarsling.	29
	Figur 5: Lederes svar på om de kjenner til at de kan få ansvar for å saksbehandle varsle om kritikkverdige forhold og at det finnes en lokal varslingsordning i byrådsavdelingen de kan søke råd og veiledning hos i varslingssaker	34
	Figur 6: Lederes svar på fire ulike påstander knyttet til kjennskap til håndtering av varsel, hvor de kan få lederstøtte, hvor de kan finne veiledning, rutiner og prosedyrer, samt om de opplever veiledningen i BkVarsling som tilstrekkelig.	35
	Figur 7: Andel ledere som svarte «ja» på om de hadde ønsket å få mer informasjon om kommunens varslingssystem, egen rolle som leder i varslingssaker og hvordan man kan varsle i Bergen kommune.	36
	Figur 8: Lederes svar på hva som har vært krevende å følge opp på en god måte i varslingssaker.	37
	Figur 9: Har du i løpet av de siste tre årene vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde vært stoppet?	41
	Figur 10: Andel ansatte og ledere som hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige de siste tre årene og som også varslet om disse forholdene	42
	Figur 11: Ansattes valg av varslingsskanal de tre siste årene. Svarene er fra dem som oppgir å ha varslet i spørreundersøkelsen til ansatte.	42
	Figur 12: Tema for ansattes varsler de tre siste årene. Svarene er fra dem som oppgir å ha varslet i spørreundersøkelsen til ansatte.	44
	Figur 13: Ansattes og lederes svar på om de kjenner til at de kan og hvor de kan varsle om kritikkverdige forhold	45
	Figur 14: Ansatte og lederes svar på om det finnes god informasjon på intranettet om hvordan man kan varsle i Bergen kommune	46
	Figur 15: Ansattes svar på om de ønsker mer informasjon om hvordan varsle	47
	Figur 16: Ansattes svar på hva de ønsker mer informasjon om knyttet til varslingssaker	47
	Figur 17: Ansattes og lederes tillit til håndtering av varsel.	49
	Figur 18: Årsaker til at ansatte valgte å ikke varsle om kritikkverdige forhold	49
	Figur 19: Ansattes opplevelse av kultur for å varsle om kritikkverdige forhold på sin arbeidsplass.	51
	Figur 20: Lederes svar på påstander knyttet til deres arbeid for å gjøre det trygt for ansatte å varsle og å melde avvik	52
	Figur 21: Ansatte og lederes svar på hvorvidt det blir oppfordret til å varsle om kritikkverdige forhold	53
	Figur 22: Ansatte og lederes svar på hvorvidt det er lagt til rette for at det skal være trygt å varsle om kritikkverdige forhold	53

Figur 23: Ansatte og leders svar på hvorvidt de er trygge på at gjengjeldelse ikke vil finne sted dersom de varsler om kritikkverdige forhold	54
Figur 24: Ansatte og ledere som opplyser at de har varslet sine svar på om de fikk informasjon om hvordan deres varsel ville bli fulgt opp	61
Figur 25: Ansatte og ledere som opplyser at de har varslet sine svar på om de fikk tilbud om kontaktperson etter at de hadde varslet	62
Figur 26: Ansatte og ledere som opplyser at de har varslet sine svar på om de opplever at de har blitt utsatt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver som følge av at de varslet.	63
Figur 27: Tiltak for å følge opp varselet. Ansatte og ledere som opplyser at de har varslet sine svar på om de ble gjort kjent med om det ble iverksatt tiltak for å følge opp varselet	64
Figur 28: Ledernes svar på i hvilken grad de opplever at de har lyktes med å følge opp varsel om kritikkverdige forhold på en god måte	65
Figur 29: Ansatte og ledere som opplyser at de har varslet sine svar på om de opplever at de kritikkverdige forholdene de har varslet om har opphørt	65
Figur 30 Arbeidstilsynets illustrasjon av hvilke ytringer som regnes for å være varsel og andre typer ytringer	74

## Tabeller

Tabell 1: Har du mottatt varsel om kritikkverdige forhold i din stilling som leder i Bergen kommune i løpet av de siste fem årene?	18
Tabell 2: Lenker i del 2 av rutinen for varsling	20
Tabell 3 Sammenligning av kommunens varslingsrutiner med arbeidstilsynets anbefalinger for slike rutiner	22
Tabell 4 Gjennomførte tiltak for å gjøre varslingsystemet kjent i byrådsavdelingene	26

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av systemet for varsling i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune i sak 27/21 den 7. april 2021.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke ulike forhold knyttet til kommunens system for varsling og prosjektet har problemstillinger som omhandler både implementering av varslingssystemet, de ansattes kjennskap til varslingssystemet og kommunens oppfølging av varsel.

Bergen bystyre behandlet sak om plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2021-2024 i møtet 27.01.2021 sak 11/21. I punkt 3 i vedtaket står det følgende:

*3. Bystyret ber Kontrollutvalget gjennomføre en forvaltningsrevisjon om kommunens system for varsling. Den tar sikte på å kartlegge:*

- 1. Oppfølging av varslingsrutinene i praksis (arbeidsgivers aktivitetsplikt)*
- 2. I hvilken grad har ansatte kjennskap og tillit til varslingsordningen*
- 3. Om kommunen har en kultur for at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold samt god ivaretagelse av varsler? Er forbudet mot gjengjeldelse overholdt?*
- 4. Ansattes erfaringer med å varsle om kritikkverdige forhold*
- 5. Implementering av anonymt varslingssystem vedtatt av bystyret*
- 6. Gå gjennom hvordan konkrete varslingssaker er fulgt opp (inkl. overholdelse av tidsfrister og krav til tilbakemelding til varsler).*
- 7. Om de kritikkverdige forholdene er rettet (tiltak)*

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt (henvisning til bystyrets vedtak er tatt med i parentes under):

### Kommunens implementering av varslingssystem

1. I hvilken grad har kommunen iverksatt system for varsling i samsvar med regelverk og kommunale vedtak (pkt 5 i bystyrets vedtak)
  - a. Er varslingssystemet etablert og i drift i alle byrådsavdelinger?
  - b. Har alle byrådsavdelinger iverksatt hensiktsmessige tiltak for å gjøre varslingssystemet kjent i organisasjonen?
2. Opplever ledere at de har tilstrekkelig kjennskap til hvordan varsel skal håndteres og hvor de eventuelt kan få lederstøtte til å håndtere og følge opp varsel på en god måte?

### Ansattes kjennskap til og opplevelse av varslingssystemet

3. I hvilken grad har ledere og ansatte kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning for å melde fra om kritikkverdige forhold? (Pkt 2 i bystyrets vedtak)
  - a. Har ledere og ansatte kjennskap til kommunens system for varsling? (Pkt 2 i bystyrets vedtak)
  - b. Har ledere og ansatte tillit til at kommunen følger opp varsel på en god måte? (Pkt 2 i bystyrets vedtak)
  - c. Opplever ledere og ansatte at kommunen har en kultur som innebærer at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold? (Pkt 3 i bystyrets vedtak)
  - d. Opplever ledere og ansatte at kommunen har kultur for å ivareta varslers rettigheter? (Pkt 3 i bystyrets vedtak)

## Kommunens oppfølging av varsel

4. I hvilken grad følger kommunen opp varsel i samsvar med regelverket, arbeidstilsynets retningslinjer og egne rutiner? (Pkt 1 i bystyrets vedtak)
  - a. Bli kommunens oppfølging og konklusjon i varslingssaker tilstrekkelig dokumentert i kommunens systemer for dette?
  - b. Bli varsel fulgt opp innen rimelig tid? (SP) (Pkt 6 i bystyrets vedtak)
  - c. I hvilken grad gir kommunen tilbakemelding til varslere om hvordan varselet vil bli fulgt opp og hvordan kommunen har konkludert omkring varselet? (Pkt 6 i bystyrets vedtak)
  - d. I hvilken grad opplever varslere, hovedverneombud og ledere at kritikkverdige forhold det er varslet om har blitt håndtert med hensiktsmessige tiltak (Pkt 7 i bystyrets vedtak)
  - e. Opplever varslere at de er utsatt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver som følge av at de har varslet på kritikkverdige forhold? (Pkt 3 i bystyrets vedtak)
    - i. Har varslere opplevd uønsket endring i arbeidsoppgaver eller stilling i etterkant av varsling?
    - ii. Hvilke eventuelle andre gjengjeldelser rapportere varsleren om?

### 1.3 Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen vil ikke konkludere omkring enkeltvarsel og hvorvidt disse var eller er berettiget, men rette oppmerksomheten på kommunens etterlevelse av rutiner og regelverk i oppfølgingen av og håndteringen av varsel.

Når det gjelder bystyrets spørsmål om a) forbudet mot gjengjeldelse er overholdt (pkt 3) og b) om de kritikkverdige forholdene er rettet (pkt 7 i bystyrets vedtak og problemstilling 4 d over), vil Deloitte vurderinger bli basert på ansattes og lederes rapporteringer omkring f.eks. endring i arbeidsoppgaver, skifte av stilling og iverksatte tiltak, og ikke på omfattende og inngående gjennomgang og vurdering av de enkelte varslingssakene.

Undersøkelsen omfatter ikke varslingsordning for administrativt ansatte ved bystyrets kontor.

### 1.4 Begrepsbruk

I undersøkelsen skiller vi mellom ansatte og ledere. Med ansatte mener vi personer som ikke har lederansvar, selv om også ledere har et ansattforhold i Bergen kommune.

### 1.5 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet april 2021 til mai 2022.

#### 1.5.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterium. Videre har informasjon om Bergen kommune varslingssystem og rutiner, relevant rapportering og statistikk knyttet til varsling mm. blitt samlet inn og analysert. Deloitte har videre gjennomgått referat fra møter i sentral varslingsgruppe fra siste år. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

#### 1.5.2 Spørreundersøkelser

I denne forvaltningsrevisjonen ble det gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser høsten 2021 (avsluttet i november), en undersøkelse til alle ledere og en undersøkelse til et utvalg ansatte

##### Spørreundersøkelse til ansatte – utvalg respondenter og refleksjoner omkring undersøkelsens representativitet

Deloitte har sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til et utvalg på 3920<sup>22</sup> av kommunens om lag 20 000 ansatte for å avdekke om kommunens system for varsling er kjent for kommunens ansatte og for å undersøke om de ansatte har tillit til kommunens varslingssystem og opplever at kommunen har en kultur som innebærer at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold.

Utvalget som fikk spørreundersøkelsen var tilfeldig og vektet, slik at et tilfeldig utvalg ansatte fra alle byrådsavdelinger ble invitert til å svare på spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble distribuert per e-post.

---

<sup>22</sup> Utvalget var opprinnelig på 4000 ansatte, men ferieavvikling, permisjoner og annet fravær medførte en liten reduksjon i utvalget.

Deloitte mottok 1334 svar på spørreundersøkelsen til ansatte. Dette utgjør en svarprosent på 34 prosent.<sup>23</sup> Vi anser dette som en tilfredsstillende svarprosent og i samsvar med det som kan forventes i denne type undersøkelser som går bredt ut til mange respondenter. Vår erfaring, som vi også deler med forskningsmiljø, er at terskelen for at personer tar seg tid til å svare på spørreundersøkelser, stadig blir høyere. Samtidig medfører det at vi har sendt spørreundersøkelsen til et relativt stort og tilfeldig utvalg respondenter innen syv områder (byrådsavdelinger), at ulempene med redusert svarandel blir mindre.

Tema for spørreundersøkelsen er varsling, et område Deloitte mener vi kan forvente at de ansatte kjenner til, men ikke nødvendigvis har inngående kjennskap til eller synspunkt om med mindre de har vært involvert i en situasjon der de har vurdert å eller ønsket å si ifra om noe uønsket. De som har opplevd noe uønsket kan ha en særlig interesse av å svare på spørreundersøkelsen og dermed være overrepresentert blant respondentene og at datagrunnlaget kan være skjevt ved at andel kritiske svar er overrepresentert. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å kunne undersøke eller konkludere om dette faktisk er tilfellet. I en del sammenhenger har vi i analysen fremhevet svar fra personer som har vært vitne til eller kjent til kritikkverdige forhold for å se om deres svar skiller seg ut.

Ettersom spørreundersøkelsen kun gikk ut til ansatte som har kommunal e-postadresse, innebar dette at ansatte uten brukerID i Bergen kommune ikke ville bli trukket ut som del av de ansatte som fikk anledning til å svare på spørreundersøkelsen. Deloitte har fått opplyst at 1797 personer ikke har brukerID og at av disse utgjør i overkant av 1000 personer fast ansatte, mens de øvrige er ansatt i engasjementer eller prosjekter eller er vikarer, og ekstrahjelpere. Av de ansatte som har svart på undersøkelsen opplyser 791 av ansatte at de jobber direkte tjenesteytende, 469 oppgir å jobbe kontorbasert, mens kun 72 ansatte opplyser at de arbeider driftsrettet.

Dette innebærer at erfaringer til ansatte som arbeider driftsrettet i kommunen er underrepresentert i undersøkelsen. Vi har imidlertid ikke holdepunkter for å kunne si noe om dette eventuelt påvirker svarfordelingen på de enkelte spørsmålene i undersøkelsen.

#### Spørreundersøkelse til ledere

Deloitte har også sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle ledere i kommunen for å kartlegge deres kjennskap til håndtering av varsel og om de har gjennomført tiltak for å gjøre kommunens varslingssystem kjent for de ansatte. Også ledere ble spurt om de hadde erfaring med å varsle.

Spørreundersøkelsen til ledere ble sendt ut til 1277 ledere i Bergen kommune. Deloitte mottok 764 svar, som tilsvarer en svarprosent på 59 prosent. 762 av respondentene har oppgitt byrådsavdelingen de arbeider i:

- Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig: 186
- Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett: 279
- Byrådsleders avdeling: 27
- Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet: 125
- Byrådsavdeling for finans, næring og eiendom: 63
- Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling: 35
- Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling: 47

500 ledere oppgir at de jobber direkte tjenesteytende, 217 oppgir å jobbe kontorbasert og 44 oppgir å jobbe driftsrettet.

#### 1.5.3 Intervju og samtaler

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet utvalgte personer fra Bergen kommune. Vi har gjennomført gruppeintervju med de lokale varslingsordningene i hver byrådsavdeling. Hensikten med disse gruppeintervjuene har vært å få kunnskap om erfaringer med kommunens varslingssystem.

Vi har videre intervjuet hovedverneombud ved hver byrådsavdeling for å innhente informasjon om deres erfaringer fra kommunens håndtering av varslingssaker og for å få innspill til saker som det kan være aktuelt å undersøke nærmere.

<sup>23</sup> Under er en oversikt over antall svar per byrådsavdeling 1324 av respondentene har oppgitt byrådsavdelingen de arbeider i:

- Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig: 275 svar
- Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett: 437 svar
- Byrådsleders avdeling: 33 svar
- Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet: 311 svar
- Byrådsavdeling for finans, næring og eiendom: 122 svar
- Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling: 80 svar
- Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling: 66 svar

I spørreundersøkelsen var det 20 ansatte og 2 ledere som oppga sin kontaktinformasjon slik at vi kunne kontakte dem for å få nærmere informasjon om deres erfaringer og vurdere deres saker for nærmere gjennomgang. Vi lyktes med å oppnå kontakt med 18 av disse og gjennomførte samtaler for å få kjennskap til prosessen de hadde opplevd i sine saker. I tilknytning til en av sakene har vi også intervjuet en hovedtillitsvalgt.

Kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling, som har konsernansvar for varslingssystemet er også intervjuet.

Totalt er det gjennomført 34 intervju eller oppfølgingssamtaler.

I tillegg er det underveis i prosjektet gjennomført samtaler for å avklare og innhente informasjon fra kommunens kontaktperson for prosjektet ved byrådsleders avdeling som også er kommunens fagansvarlige for varslingssystemet.

#### **1.5.4 Gjennomgang av saker**

Deloitte har gjennomgått fem saker og undersøkt om kommunen har optrådt i samsvar med rutiner, retningslinjer og regelverk. I denne gjennomgangen har kommunen blitt bedt om å rapportere og dokumentere hvordan varsel som har kommet inn i de aktuelle sakene eller ved de aktuelle enhetene har blitt håndtert.

To av sakene var fra 2019 før nåværende varslingssystem var på plass, mens tre saker er av nyere dato (2020 og 2021).

#### **1.5.5 Verifiseringsprosesser**

Det er kun informasjon fra verifiserte intervjureferat som har blitt benyttet i rapporten. Rapportutkast har blitt sendt til kommunen for verifisering, og påpekte faktafeil er korrigert. Rapporten er sendt til kommunen for uttalelse. Kommunens høringsuttale vil bli lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

#### **1.6 Revisjonskriterier**

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra arbeidsmiljøloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

## 2 Kommunens varslingssystem

### 2.1 Problemstillinger

I dette kapittelet vil vi svare på hovedproblemstilling 1) med underproblemstillinger:

- *I hvilken grad har kommunen iverksatt system for varsling i samsvar med regelverk og kommunale vedtak*
  - Er varslingssystemet etablert og i drift i alle byrådsavdelinger?
  - Har alle byrådsavdelinger iverksatt hensiktsmessige tiltak for å gjøre varslingssystemet kjent i organisasjonen?

### 2.2 Revisjonskriterier

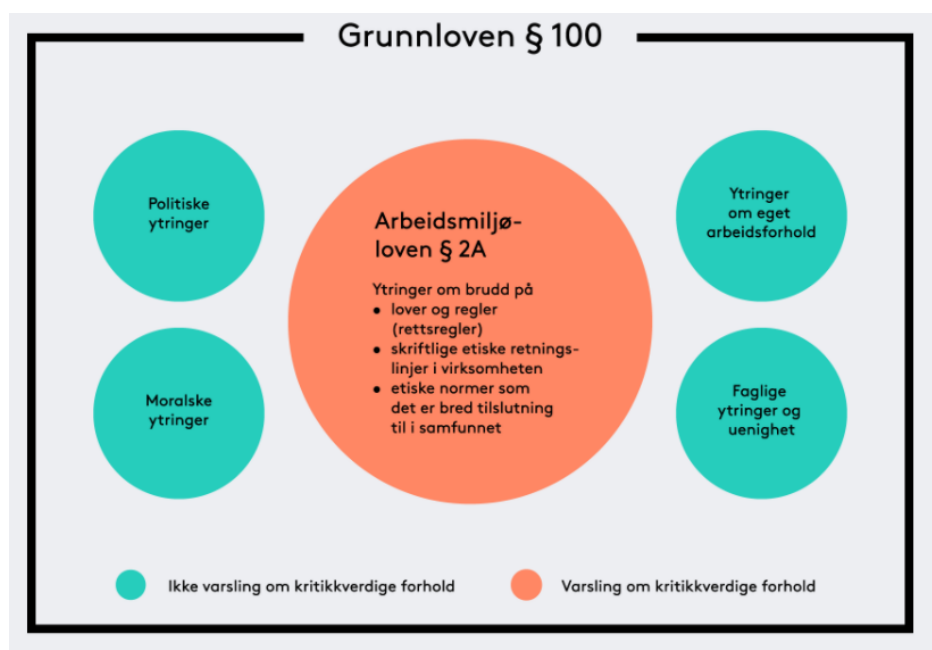
#### 2.2.1 Arbeidstakers rett til å varsle

Arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold jf. arbeidsmiljøloven § 2A-1, første ledd. Kritikkverdige forhold blir definert slik i § 2 A-1 andre ledd:

- (2) Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære
- a) fare for liv eller helse
  - b) fare for klima eller miljø
  - c) korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
  - d) myndighetsmisbruk
  - e) uforsvarlig arbeidsmiljø
  - f) brudd på personopplysningsikkerheten.

Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling, med mindre forholdet omfattes av forholdene som fremgår av sitatet over, altså §2 A-1, andre ledd. 1 Følgende figur fra arbeidstilsynets nettsider gir en skjematisk oversikt over hvilke forhold som regnes som varsel og hva som regnes som andre ytringer:

Figur 1 Arbeidstilsynets illustrasjon av hvilke ytringer som regnes for å være varsel og andre typer ytringer



Arbeidstakere kan varsle internt i virksomheten til arbeidsgiver eller en representant for arbeidsgiver eller via verneombud, tillitsvalgt eller advokat, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-2). Begrepet «arbeidstakere» er definert i



arbeidsmiljøloven § 1-6, første ledd. Her står det at også elever, pasienter i helseinstitusjoner, personer i opplæringsøyemed og personer som deltar i arbeidsmarkedstiltak, defineres som arbeidstakere når de utfører arbeid i virksomheten.

Arbeidstilsynet skriver på sine nettsider at det betyr ingenting hva en kaller det det meldes i fra om eller hvordan det som det meldes i fra om kategoriseres (som avvik, klage, bekymringsmelding, si ifra osv.), fordi det er innholdet i det de sier ifra om, og hvem som sier ifra, som avgjør om det er et varsel. 24

### **2.2.2 Arbeidsgivers plikt til å følge opp varsel og den som varsler**

Arbeidsgiver har aktivitetsplikt og omsorgsplikt ved varsling. Dette innebærer at arbeidsgiver skal sørge for at varsel blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid og at den som varsler har et forsvarlig arbeidsmiljø. (arbeidsmiljølova § 2 A-3) På nettsidene til arbeidstilsynet er det nærmere presisert at arbeidsgivers aktivitetsplikt innebærer at arbeidsgiver må undersøke, avdekke, behandle og få slutt på det kritikkverdige forholdet. Gjennom hele varslingsprosessen har arbeidsgiver samtidig omsorgsplikt og dette innebærer at arbeidsgiver må ivareta de som varsler og andre involverte. Prinsippene konfidensialitet, habil saksbehandling og rett til kontradiksjon skal ligge til grunn behandlingen av varslingssaker

### **2.2.3 Rutiner for intern varsling**

Ifølge arbeidsmiljøloven § 2 A-6 plikter virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, å ha rutiner for intern varsling. Disse rutineene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Videre står det følgende i § 2 A-6:

- (3) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.
- (4) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde
  - a) En oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
  - b) Fremgangsmåte for varsling
  - c) Fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.
- (5) Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

Bergen bystyre fattet i 2018 vedtak om at byrådet i løpet av 2018 skulle anskaffe en digital løsning for varsling som ivaretok muligheten for anonymisert/ kryptert varsling behandlet (20.06.2018 sak 145/18)

Arbeidstilsynet gir anbefalinger om hva rutiner for varsling bør inneholde

### **2.2.4 Rutiner for ekstern varsling**

I arbeidstilsynets mal for varslingsrutiner foreslår de at rutineene også skal inneholde informasjon om ekstern varsling, det vil si omtale av retten til å varsle tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet.

### **2.2.5 Roller i varslingssaker**

Arbeidstilsynet omtaler hvilken rolle arbeidsgiver, tillitsvalgte og verneombud skal og kan ha i varslingssaker.

### **2.2.6 Viktigheten av å diskutere hva varsling er på arbeidsplassen**

I sin veileder om varsling og ytringsfrihet peker KS på at mange ansatte ikke kjenner varslingsreglene. De skriver i kapittel 2 om retten til å varsle:

Det er ofte stor usikkerhet om hva som er varsling, avviksrapportering eller bekymringsmeldinger. Det er viktig å diskutere på arbeidsplassen hva varsling er for å skape trygghet i varslingssituasjoner. Manglende kjennskap til varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kan veies opp av slike diskusjoner

## **2.3 Datagrunnlag**

### **2.3.1 Nytt varslingssystem i kommunen fra januar 2020**

Bergen kommune etablerte nytt system for intern varsling i 2020 med ny rolle til sentral varslingsgruppe som sentralt kompetanseorgan og etablering av lokale kompetansegrupper knyttet til varsling i hver byrådsavdeling, kalt lokale varslingsordninger. I forbindelse med etableringen av det nye systemet ble det dessuten innført et digitalt system, BkVarsling, der ansatte i Bergen kommune kan varsle om kritikkverdige forhold. I BkVarsling vil

<sup>24</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/sporsmal-og-svar-om-varsling/>

ledere og ansatte også finne rutiner og veiledning knyttet til varsling.<sup>25</sup> BkVarsling er tilgjengelig via en lenke på kommunen sitt intranett Allmenningen. Ansatte oppfordres til å varsle gjennom den digitale løsningen, men kan også velge å varsle via nærmeste eller overordnet leder, tillitsvalgt eller verneombud.

### 2.3.2 Roller og ansvar i kommunens varslingssystem

**Byrådsleders avdeling** har konsernansvar for varsling i Bergen kommune. Byrådsleders avdeling ved fagansvarlig skal tilrettelegge med system og rutiner, veilede byrådsavdelingene i bruken av system og rutiner, og etterse at bruken av system og rutiner er rimelig.<sup>26</sup> Det fremgår ikke nærmere hva dette i praksis innebærer, men Deloitte får opplyst at det fra byrådsleders avdeling blir lagt til rette for nettverk for lokale varslingsordninger for opplæring og erfaringsdeling, og fagansvarlig ved byrådsleders avdeling kan videre kontaktes for veiledning. Kommunen har det siste året etablert en kompetanseportal der ledere kan legge ut kurs og kompetansekrav. Fagansvarlig for varslingsordningen ved byrådsleders avdeling har utbeidet kurs og veiledningsmateriell som de lokale varslingsordningene i Byrådsavdelingene kan benytte. Varsling er også del av ulike kurs i regi av HR konsern, hvor byrådsleders avdeling har levert innhold til kursene. Byrådsleders avdelings veiledningsansvar<sup>27</sup> overfor byrådsavdelingene i bruk av kommunen sitt varslingssystem, inkluderer også opplæring av byrådsavdelingene sentralt. Fagansvarlig har ikke noen rolle i den konkrete oppfølgingen av varsel.

Kommunen har en **sentral varslingsgruppe** slik de også hadde tidligere, men gruppens ansvar er endret etter etableringen av ny varslingsordning. Sentral varslingsgruppe skal nå være kommunens sentrale kompetansemiljø for varsling. Gruppen skal ikke lenger motta varslinger slik de gjorde tidligere (før nytt digitalt varslingssystem i 2020). Den sentrale varslingsgruppen ledes av HR-direktør og har medlemmer fra de to største byrådsavdelingene og fra én av de øvrige byrådsavdelingene (denne plassen rullerer). Det er også ett medlem fra de tillitsvalgte. Denne gruppen gir råd til lokale varslingsordninger, veileder arbeidstakere som vurderer å varsle og identifiserer behovet i kommunen for å styrke informasjon og opplæring om varslingsordningen. Den sentrale varslingsgruppen har faste møter med fagansvarlig i byrådsleders avdeling. Tema for møtene er typisk status/erfaringer fra driften, endringer i lovverk mm, behov for justeringer og opplæring. I 2021 hadde sentral varslingsgruppe seks møter der også fagansvarlig i Byrådsleders avdeling deltok og per medio mai 2022 hadde sentral varslingsgrunne avholdt to møter. Behov for kompetansebygging og gjennomførte kompetansetiltak har vært gjennomgående tema i møtene. Videre har møtene omhandlet ulike tema knyttet til varsling der gruppen har vurdert eventuelle behov for avklaringer.

Det ble i 2020 etablert **lokale varslingsordninger** i hver byrådsavdeling som skal være byrådsavdelingens kompetansemiljø for varsling og som skal motta varsel som blir registrert i BkVarsling for sin byrådsavdeling. De lokale varslingsordningene består av personell med ulik kompetansebakgrunn. Både HR-kompetanse, ledelseskompentanse og juridisk kompetanse er representert i de lokale varslingsordningene. Det er utarbeidet en veileder for de lokale varslingsordningene<sup>28</sup> som tydeliggjør arbeidsoppgavene deres. Hensikten med denne organiseringen er at de som mottar varsel skal være personer med erfaring og kompetanse på området. I følge veilederen skal de lokale varslingsordningene gjøre den innledende vurderingen av om innsendte saker er varsel etter arbeidsmiljøloven eller ikke. De lokale varslingsordningene gjør en innledende overordnet vurdering av innmeldte saker og med mindre forholdet åpenbart ikke er et kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven, så følges saken vanligvis videre opp i linjen. Videre saksbehandling vil da konkludere med om en sak faktisk er et varsel etter arbeidsmiljøloven eller ikke.

Den lokale varslingsordningen har videre ansvar for å følge opp framdriften i saken og er ansvarlig for å avslutte saken. De har også ansvar for å gi råd til arbeidstaker som varsler eller vurderer å varsle, og gi råd til linjen som saksbehandler varsel. De lokale varslingsordningene saksbehandler i enkelte tilfeller også selv varslingssaker.

I intervju får Deloitte opplyst at de lokale varslingsordningene også har ansvar for å drive informasjonsarbeid og opplæring i varslingssystemet i sine respektive byrådsavdelinger. Det går ikke fram av veilederen til de lokale varslingsordningene at de har dette ansvaret eller for hvem de skal gjøre informasjonsarbeid. Fra fagansvarlig ved byrådsleders avdeling blir det vist til at dette ikke kan bestemmes fra konsernansvarlig byrådsavdeling, men at det er en anbefaling at de lokale varslingsordningene ivaretar denne oppgaven. Det blir vist til at det ofte være lokal

<sup>25</sup> I tillegg er det etablert rutiner for hvordan en kan varsle dersom varselet gjelder kommunaldirektør eller byråd og for administrativt ansatte ved bystyrets organer.

<sup>26</sup> Hentet fra *del 1 og del 2 – rutine for varsling* i Bergen kommune

<sup>27</sup> Etter byråds sak 1401/14 «Internkontroll i Bergen kommune. Overordnet rammeverk»

<sup>28</sup> *Veileder for lokale varslingsordninger.*

varslingsordning som følger opp, men andre ressurser i byrådsavdelingene kan gjennomføre eller bidra i informasjonsarbeidet, for eksempel jurister

**Ledere** har ansvar for å følge opp varsel de mottar og registrere disse i BkVarsling dersom varslene er mottatt utenom den digitale varslingsordningen. For varsel innmeldt i BkVarsling, foregår innledende dialog mellom lokal varslingsordning og varsler i dette systemet. Selve oppfølgingen og videre dialog i sakene skjer etter dette både utenfor BkVarsling og i BkVarslings løsning for å sende meldinger. Saksbehandlingen av varslene gjennomføres på det som vurderes å være riktig nivå. Dette kan være lokal varslingsordning, eller ulike nivå i linjen i byrådsavdelingen. Dokumentene i sakene skal arkiveres i Bk360. Det er som oftest ledere under kommunaldirektør som blir tildelt ansvar som saksbehandler for varsel av den lokale varslingsordningen. Saksbehandlerne skal følge kommunens prosedyre for oppfølging og saksbehandling av varsel om mulige kritikkverdige forhold og er ansvarlig for å utrede saken på en nøytral og habil måte og utarbeide skriftlig rapport som beskriver drøftinger, vurderinger, konklusjoner og tiltak. Av prosedyren går det videre fram at arbeidsgiver skal sørge for at de tiltak som er besluttet iver satt blir iverksatt, og at de fungerer etter hensikten.

Byrådsavdelingene ved deres ledere skal informere egne ansatte om Bergen kommunes rutine for varsling og om BkVarsling. Bergen kommune fikk i 2021 en ny kompetanseportal, og Deloitte får opplyst at det jobbes med å lage kompetansetiltak knyttet til varsling inn mot ulike roller. I kompetanseportalen kan det legges inn krav til opplæring for ledere og ansatte. Byrådsleders avdeling har så langt utarbeidet opplæringstiltak som de lokale varslingsordningene kan benytte. Når kompetansetiltak er utarbeidet og tilgjengeliggjort kan ledere i linjen, det vil si i de ulike byrådsavdelingene, stille opplæringskrav knyttet til varsling til aktuelle ansatte.

I BkVarsling går det fram at **tillitsvalgte** og **verneombud** kan bistå varsler med råd, ta et varsel videre til arbeidsgiver på varslers vegne, delta i møter med varsler og de kan selv varsle. Vernetjenesten og tillitsvalgte må derfor ha kunnskap om varsling for å kunne bidra i å formidle varsel og være gode støttespillere for de ansatte. Deloitte får opplyst at kompetansetiltak i kompetanseportalen for verneombud og tillitsvalgte på området varsling vil bli laget når det er opprettet roller for disse i kompetanseportalen.

Det blir i flere intervju, både av hovedverneombud og lokale varslingsordninger, pekt på at case til øvingsoppgaver er interessant og nyttig. Ved byrådsleders avdeling utarbeides det eksempler eller case knyttet til vurderinger i varslingssaker til bruk for trening/diskusjon for relevante roller i varslingssaker. Deloitte får opplyst at per august 2022 er første versjon av en case samling ferdig og tatt i bruk.

### 2.3.3 Varsel blir meldt i og utenfor BkVarsling

Som nevnt over oppfordres ansatte til å varsle gjennom den digitale løsningen BkVarsling, men de kan også velge å varsle via nærmeste eller overordnet leder, tillitsvalgt eller verneombud.

Deloitte har fått opplyst at det i 2021 ble mottatt 27 meldinger i BkVarsling, mens det året før ble meldt 26 saker. De lokale varslingsordningene gjør en innledende overordnet vurdering av innmeldte saker, og med mindre forholdet åpenbart ikke er et kritikkverdig forhold etter arbeidsmiljøloven, så følges saken vanligvis videre opp i linjen. Videre saksbehandling vil da konkludere med om en sak faktisk er et varsel etter arbeidsmiljøloven eller ikke.

I 2020 ble ni saker vurdert å være varsel, mens 19 saker ble vurdert å være varsel i 2021.<sup>29</sup> Det er de tre byrådsavdelingene med flest ansatte som også har fått flest meldinger om kritikkverdige forhold i BkVarsling.

Kommunen har kategorisert de 19 sakene som ble meldt i BkVarsling i 2021 og som ble vurdert å omhandle kritikkverdige forhold slik:

Type sak	Antall
Arbeidstakers fysiske og psykiske helse og velferd	3
Mobbing/trakassering	3
Brudd på taushetsplikt	2
Uforsvarlig arbeidsmiljø	4
Fare for liv og helse	1
Mangler ved tjeneste til bruker	1

<sup>29</sup> De øvrige sakene ble vurdert å være avvik, bekymringsmeldinger, klager eller påregnelig forhold.

Arbeidets organisering/ tilrettelegging og ledelse	1
Brudd på anskaffelsesregelverket	1
Ikke kategorisert/ i arbeid	3

Varsel som mottas direkte av lokal varslingsordning eller av leder, skal etter kommunens prosedyre for varsling registreres i BkVarsling. Fra fagansvarlig for kommunens varslingsordning blir det vist til at det vil være hendelser som rapporteres som avvik, men som innholdsmessig er varsel etter arbeidsmiljøloven, som ikke registreres i BkVarsling.

Hvor mange varsel som håndteres i linjen hvert år og som ikke registreres i BkVarsling er ikke kjent. Fra kommunen blir det videre pekt på at det nok ikke er alltid at varsel i linjen blir registrert i varslingssystemet, og antall varslingssaker i Bergen kommune er derfor større enn det som går frem av statistikken. Svarene fra ledere og ansatte i Deloitte spørreundersøkelser støtter opp om dette. Antall varsel utvalgte ansatte opplyser om og andel ledere som opplyser at de har mottatt varsel, gir grunn til å anta en høyere andel varsel enn det som er registrert i BkVarsling.

I overkant av én av fire ledere som har svar på spørreundersøkelsen (27 prosent eller 207 av lederne som har svart) oppgir i at de har mottatt varsel om kritikkverdige forhold i løpet av de siste fem årene.<sup>30</sup> Andelen ledere som opplyser at de har mottatt varsel er ulik mellom byrådsavdelingene. Høyest andel ledere som har mottatt varsel har byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet (33 prosent), mens andelen ledere som opplyser at de har mottatt et varsel er lavest i byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling og byrådsavdeling for finans, næring og eiendom (17 prosent). Se tabellen under:

Tabell 1: Har du mottatt varsel om kritikkverdige forhold<sup>31</sup> i din stilling som leder i Bergen kommune i løpet av de siste fem årene? (n = 759)

Byrådsavdeling	Antall ledere som har mottatt varsel	Andel ledere som har mottatt varsel	Totalt antall ledere som har svart på undersøkelsen per byrådsavdeling (n)
Arbeid, sosial og bolig	47	25 %	185
Barnehage, skole og idrett	86	31 %	277
Byrådsleders avdeling	7	26 %	27
Eldre, helse og frivillighet	41	33 %	125
Finans, næring og eiendom	11	17 %	63
Klima, miljø og byutvikling	7	20 %	35
Kultur, mangfold og likestilling	8	17 %	47
<b>Totalt</b>	<b>207</b>	<b>27 %</b>	<b>759</b>

Som nevnt tidligere har 59 prosent av lederne svart på spørreundersøkelsen. Antall ledere som har mottatt varsel er derfor sannsynligvis høyere enn det som fremgår av tabellen over, hvor mye høyere er imidlertid vanskelig å

<sup>30</sup> BkVarsling hadde vært i drift i nær to år da spørreundersøkelsen ble gjennomført og totalt er det registrert 46 varsel i 2020 og 2021. Vi har spurt ledere om de har mottatt varsel og talt opp hvor mange som har gjort dette de siste fem årene. Vi kan likevel ikke slutte at det gir oversikt over antall varsel. Dette skyldes at 1) hver leder kan ha mottatt flere varsel, 2) Samme varsel kan ha gått til flere ledere og 3) alle lederne i Bergen kommune har ikke svart på undersøkelsen.

<sup>31</sup> Kritikkverdige forhold ble definert slik i spørreundersøkelsen: «Med **kritikkverdige forhold** mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis. Å **varsle** betyr å melde fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Dette kan for eksempel være å melde fra om forhold som utgjør fare for liv og helse eller om korrupsjon, uforsvarlig arbeidsmiljø eller myndighetsmisbruk.»

fastslå. Vi vet blant annet ikke om utvalget av ledere som valgte å svare på undersøkelsen er skjevt. En antakelse kan være at ledere som har erfaring fra varslingssaker i større grad har ønsket å dele sine erfaringer enn andre og dermed er overrepresentert i utvalget. Vi vet imidlertid ikke om dette er tilfellet.

Videre er det slik at mens sakene registrert i BkVarsling er vurdert av varslingsordningene, som med sin kompetanse har vurdert om innmeldte saker faktisk er varsel, er sakene som lederne oppgir i spørreundersøkelsen kun basert på ledernes egne vurderinger av om de er å anse som varsel. Selv om Deloitte i spørreundersøkelsene opplyste hva som regnes som varsel etter arbeidsmiljøloven, er det å vurdere om en sak er et varsel eller ikke noe som mange opplever som vanskelig. Dette gjør at det er usikkerhet knyttet til i hvor stor grad tallene i tabellen etter en nærmere vurdering representerer varsel om kritikkverdige forhold. Deloitte vil samtidig understreke at uavhengig av dette, vil sakene lederne har rapportert om i spørreundersøkelsen være saker som ledere opplever er varsel om kritikkverdige forhold.

### 2.3.4 Erfaringer med de lokale varslingsordningenes som kompetanseorgan

De fleste lokale varslingsordningene Deloitte har intervjuet opplever at de stort sett har et tydelig **mandat** og forstår oppgavene sine.

De lokale varslingsordningene opplyser at de i liten grad har blitt kontaktet av ansatte som ønsker **veiledning** om varsling eller ledere som trenger støtte i saksbehandlingen. Varslingsordningen i byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett peker likevel på at de får en del henvendelser om forskjellen mellom avvik og varsel/kritikkverdig forhold, og hvilket system avvik skal meldes i og når. Skillet mellom å melde avvik og varsle er et skille som av flere varslingsordninger peker på som vanskelig å forstå, både for ansatte og ledere i kommunen.

Kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling peker på at det er viktig at varslingsordningene i byrådsavdelingene sikres solid kompetanse. Hun stiller samtidig spørsmål ved om alle de lokale varslingsordningene i dag har fått tilstrekkelig **erfaring og opplæring** slik at de selv kan drive med opplæring og gi god støtte til ledere som står i varslingssaker, og at de dermed kan bidra og forstå hvilke refleksjoner som må gjøres i varslingssaker. Hun peker på at det trolig bør investeres mer for å sikre temaene taushetsplikt og gjengjeldelse tilstrekkelig oppmerksomhet i organisasjonen. Det er stor variasjon i omfanget av årsverk innenfor de ulike byrådsavdelingene. Det varierer også mellom byrådsavdelingene hvor mye erfaring de lokale varslingsordningene har fått i å vurdere saker fordi det varierer hvor mange varsel de har mottatt. Flere av de lokale varslingsordningene peker på at fagsamlinger er nyttig, særlig i de byrådsavdelingene som har få varslingssaker. Fra enkelte av de lokale varslingsordningene blir det også pekt på at det er utfordrende å opprettholde kompetanse på noe de ikke gjør så ofte, og at samarbeidsmøter med andre lokale varslingsordninger derfor er viktig. Deloitte har fått opplyst at det er et ønske at det blir gjennomført to fagsamlinger for de lokale varslingsordningene årlig, men at situasjonen med koronapandemien har gjort at dette ikke har latt seg gjennomføre. Tre samlinger har blitt gjennomført siden nytt varslingssystem ble etablert: september 2020 (fysisk møte), november 2021 (fysisk møte) og februar 2022 (digitalt møte).

De lokale varslingsordningene perker selv på at arbeidet med å vurdere om en innmeldt sak faktisk er et varsel kan være krevende, særlig å avgjøre om en sak er en personalsak eller et varsel om kritikkverdige forhold. Flere peker på at hva som er kritikkverdige forhold stadig er et diskusjonstema, og noe som har blitt diskutert i felles samlinger på tvers av de lokale varslingsordningene. I byrådsleders avdeling arbeider de med å utvikle en samling av anonymiserte case basert på blant annet de lokale varslingsordningene sine egne erfaringer med saker, som skal brukes til opplæring og trening.

Fra fagansvarlig ved byrådsleders avdeling blir det vist til at kommunens kompetanseportal som ble etablert i 2021 er relevant for å dele kunnskap og sikre kompetanse om varsling innen alle byrådsavdelinger og fagområder i kommunen. I kompetanseportalen kan ledere i linjen tilgjengeliggjøre kompetansetiltak (kurs, presentasjoner mm) for sine ledere og ansatte og det er også mulig å stille krav til gjennomføring av kurs eller gjennomgang av dokumenter i kompetanseportalen. Deloitte får opplyst at byrådsleders avdeling høsten 2021 laget et kompetansetiltak for medlemmer i lokale varslingsordninger. Konsernfunksjonen for varsling, som ligger i byrådsleders avdeling, kan imidlertid ikke avgjøre om medlemmene i de lokale varslingsordningene skal gjennomføre kompetansetiltakene. Det er linjen ved byrådsavdelingene som avgjør om aktuelle personer ved byrådsavdelingens lokale varslingsordning skal gjennomføre dette kompetansetiltaket. Fra byrådsleders avdeling blir det vist til at bredden i oppgaver knyttet til varsling krever at medlemmene i de lokale varslingsordningene har inngående kjennskap til de sentrale rutiner, veiledere og prosesser som gjelder for ulike roller i en varslingssak. Dette gjør at medlemmene må ha nødvendig og oppdatert kunnskap og det er derfor anbefalt at kravet i kompetanseportalen innfris hvert år.

Deloitte har fått opplyst fra hovedtillitsvalgt at erfaringen har vært at selv lokale varslingsutvalg som har erfaring med relativt sett mange saker, har vært usikre i håndtering av saker. Vedkommende viser til at usikkerhet hos lokal varslingsgruppe trolig var medvirkende årsak til lang saksbehandlingstid av varsel og viser at det er behov for mer kompetanse i kommunens egne kompetansemiljø.

### 2.3.5 Varslingsrutiner og veiledere

Kommunen har etablert varslingsrutine og veiledere som sentrale deler av varslingsystemet. I disse dokumentene fremkommer det hvem som har hvilket ansvar og nærmere instruksjoner for både for dem som er ansvarlige for å følge opp varsel, men også veiledning for dem som vurderer eller ønsker å varsle. De er derfor relevante både for lokale varslingsordninger, ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte.

#### Om tilgjengelige rutiner og veiledere

Kommunen har utarbeidet en rekke rutinedokument og veiledere knyttet til varsling som er tilgjengelig for alle som kan logge seg inn på kommunens intranettsider. Informasjon om varsling ligger samlet på førstesiden i BkVarsling. Informasjonen er etter dette delt inn i to deler: *Rutine for varsling* del 1 gir informasjon om fremgangsmåten ved varsling, rettigheter og plikter og del 2 *Annen informasjon* som inneholder opplysninger om regelverk, roller og informasjon til ledere. I del 2 er det lagt inn lenker til en rekke dokumenter og nettsider, blant annet regelverk. Kommunens egne dokumenter viser i stor grad til hverandre og det er lagt inn klikkbare lenker til andre dokumenter der det er relevant. Det er ikke lagt inn lenke til arbeidstilsynets veiledning knyttet til varsling. Tabellen under gir en oversikt over kommunens dokumenter og deres innhold:

Tabell 2: Lenker i del 2 av rutinen for varsling

Navn på dokument	Målgruppe	Forklaring
<a href="#">Lenke til Arbeidsmiljøloven, Alle ansatte kap 2A om varsling</a>	Alle ansatte	Direkte lenke til arbeidsmiljøloven på lovdata.no. der lovteksten kan leses
<a href="#">Bergen kommunes etiske standard</a>	Alle ansatte	Bergen kommunes etiske standard. Inneholder blant annet en oppfordring om å varsle.
<a href="#">Veileder for lokal varslingsordning</a>	Lokal varslingsordning	Dokumentet beskriver oppgavene og ansvarsområdet til de lokale varslingsordningene. Inneholder også lenker til andre sentrale dokumenter. Av dokumentet går det frem nærmere beskrivelser knyttet til at den lokale varslingsordningen skal <b>veilede</b> arbeidstakere som henvender seg og som vurderer å varsle eller allerede har varslet. Blant annet blir det vist til at samtaler i slike tilfeller bør dokumenteres, at medlemmene kan få i oppgave å vurdere om noe er et varsel etter arbeidsmiljøloven eller ikke og at medlemmene i varslingsordningen i visse tilfeller vil ha en varslingsplikt dersom vedkommende som har tatt kontakt ikke selv ønsker å varsle. Videre omtaler veilederen hvordan varslingsordningen skal motta varsel og gjøre <b>innledende vurdering</b> av om en sak er et varsel. Hvis konklusjonen er at en sak ikke er et varsel etter arbeidsmiljøloven går det frem av rutinen at varslere skal informeres om beslutningen og begrunnelsen for dette. Saker oversendes vanligvis linjen for videre saksbehandling, men varslingsordningen skal avslutte saken teknisk og vurdere behov for å kvalitetssikre arbeidet som er gjort i linjen. Av veilederen går det ellers frem at lokal varslingsordning skal <b>veilede</b> saksbehandlingen i linjen og <b>selv saksbehandle</b> varsel når forholdene tilsier dette. Av dokumentet går det videre frem at lokal varslingsordning skal etterse at personer som ikke har en rolle i oppfølgingen av et varsel, ikke har åpnet varselet. Av veilederen går det videre frem at lokal varslingsordning skal etterse fremdrift i saken.


<b>Om varsling – for gjennomgang i AMG</b>	Tillitsvalgte og verneombud	Presentasjon om varslingssystemet til Bergen kommune. Gjennomgår varslingssystemet og omtaler også rollene til verneombud og tillitsvalgte. I presentasjonen fremgår det blant annet at lokal varslingsordning følger opp at varsler som er videresendt til linjen blir fulgt opp.
<b>Brukerveiledning til BkVarsling</b>	Administratorer	Brukerveiledning i BkVarsling.
<b>Prosedyre for saksbehandling av varsel etter arbeidsmiljøloven</b>	Saksbehandlere	Gir informasjon til den som deltar i oppfølging og saksbehandling av varsel om føringer for arbeidet med varselet, videre oppfølging av sakens innhold og krav til prosess, saksbehandlingsprinsipper, arkivering og journalføring mm.
<b>Utfyllende informasjon for skillett varsel – arbeidsmiljøsak/personalsak</b>	Saksbehandlere	<p>Vedlegg til prosedyren for saksbehandling av varsel. Teksten forklarer når henholdsvis en klage eller en arbeidsmiljøsak har en karakter som gjør at de er å anse som varsel. I dokumentet blir det forklart at En sak som i utgangspunktet er en klage, personalsak eller arbeidsmiljøsak kan utvikle seg til å bli et kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven, og gi grunnlag for å varsle. Det vil ofte være knyttet til at saken ikke har fått en forsvarlig håndtering i ledelseslinjen og at man derfor kan mene at arbeidsgiver opptre kritikkverdige. Og omvendt; et varsel som har kommet inn, kan også, ved nærmere undersøkelse, vise seg at det handler om en personalsak, ikke et varsel.</p> <p>Dokumentet gir ellers eksempler på når et arbeidsmiljø går fra å være «dårlig» til «uforsvarlig» uten at det blir satt i verk adekvate tiltak og at dette vil være eksempel på et kritikkverdige forhold. Dokumentet gir videre momenter å vurdere for situasjoner som på den ene siden kan oppfattes å være en personalsak knyttet til sviktende arbeidsprestasjoner, som på den andre siden kan oppfattes å være trakassering fra arbeidstakers side.</p> <p>Avslutningsvis blir det vist til at situasjoner kan oppfattes ulikt av medarbeider og leder for eksempel der arbeidstaker oppfatter nødvendig korrigerende som gjengjeldelse og det blir fremhevet at forhold som ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett ikke kan kategoriseres som gjengjeldelse. Det blir videre vist til at ansatte kan varsle for å oppnå fordeler for seg selv.</p>
<b>Veileder for hvordan undersøke fakta</b>	Saksbehandlere	Beskriver hvordan en i Bergen kommune skal gå frem for å forberede, planlegge og gjennomføre faktainnsamling i varslingssaker. Det fremgår at undersøkelsen må dokumenteres.
<b>Brukerveiledning til BkVarsling for ansvarlig behandler</b>	Saksbehandlere	Brukerveiledning i BkVarsling.
<b>Brukerveiledning til BkVarsling for superbruker</b>	Superbrukere i BkVarsling	Brukerveiledning i BkVarsling.
<b>Veileder for ledere</b>	Ledere	Veileder for leder – når det mottas varsel på arbeidsplassen. Ledere kan være både mottakere og saksbehandlere av varsel. Dokumentet beskriver hva ledere har ansvar for i forbindelse med varslingssaker. Dette omhandler oppfølgingen av selve

		varselet, oppfølging og ivaretagelse av arbeidstaker som varsler, oppfølging og ivaretagelse av den eller de det varsles om, oppfølging av det øvrige arbeidsmiljøet og iverksetting av tiltak og videre oppfølging inkludert vurdering av om tiltakene fungerer. Dokumentet har lenke til prosedyre for oppfølging og saksbehandling av varsel og til eksempel for risikovurdering av varsel. Innledningsvis står det at lokal varslingsordning kan kontaktes ved spørsmål. I presentasjonen fremgår det blant annet også at lokal varslingsordning følger opp at varsler som er videresendt til linjen blir fulgt opp.
<b>Risikovurdering fare for gjengjeldelse</b>	Ledere og saksbehandlere	Mal for risikovurdering av fare for gjengjeldelse mot den som varslet. Illustrerer med et eksempel hvordan dette kan gjøres.
<b>Om varsling – til personalmøte</b>	Ledere	Presentasjon av systemet for varsling i Bergen kommune. Hensikten er at ledere skal holde presentasjonen for ansatte.
<b>Om varsling – for oppslag i fellesareal</b>	Ledere	Et A4 ark om varsling i Bergen kommune. Hensikten er at det skal henge som oppslag på arbeidsplassene i kommunen. Oppslaget viser til at det er mulig å varsle i BkVarsling, at alle arbeidsplasser der ansatte ikke har tilgang til intranett skal ha utskrift av informasjonen på førstesiden til BkVarsling. Videre står det opplyst at lokal varslingsordning, verneombud og tillitsvalgte samt sentral varslingsordning kan kontaktes. Kontaktinformasjon må legges til på det enkelte arbeidssted.
<b>Overordnet rutine for håndtering av avvik som gjelder personvern og informasjonssikkerhet</b>	Lokal varslingsordning, Saksbehandlere Ledere	I BkVarsling går det frem at avvik og uønskede hendelser på informasjonssikkerhet og personvern som utgangspunkt skal meldes i BkKvalitet.  Hvis lokal varslingsordning mottar et varsel som omhandler informasjonssikkerhetsavvik og personvern, må de umiddelbart informere personvernombudet om forholdet, for at ombudet skal kunne bistå med å vurdere og eventuelt melde saken til Datatilsynet innen fristen på 72 timer.  Prosedyre for saksbehandling av personvernsaker –gir detaljert informasjon om hvordan slike avvik eller varsel skal håndteres ved å forklare hva som er et avvik, når, hvor og hva som skal rapporteres i tilknytning til avvik, hvordan rapporterte avvik behandles og følges opp

### Sammenligning av kommunens varslingsrutine med arbeidstilsynets anbefalinger

Arbeidstilsynet har anbefalinger til innhold i varslingsrutiner og Deloitte har i tabellen under sammenlignet kommunens varslingsrutiner med arbeidstilsynets anbefalinger for slike rutiner:

Tabell 3 Sammenligning av kommunens varslingsrutiner med arbeidstilsynets anbefalinger for slike rutiner

	Kriteriet er oppfylt
	Kriteriet er delvis ikke oppfylt





Kriteriet er ikke oppfylt.

Hvilke spørsmål Arbeidstilsynet mener en varslingsrutine skal og bør svare på<sup>32</sup>

Forklaring

1. Hva er varsling om kritikkverdige forhold?	<input checked="" type="radio"/>	Omtales på kommunens intranettsider «Allmenningen», under overskriften «Varsling av kritikkverdige forhold».
2. Hvorfor bør du varsle om kritikkverdige forhold i vår virksomhet?	<input checked="" type="radio"/>	Fra prosedyrens overskrift: «Takk for at du sier ifra! Bergen kommune skal ha en kultur for åpenhet hvor ansatte sier ifra om kritikkverdige forhold slik at kommunen kan forbedre og utvikle seg».
3. Hvem kan du varsle til?	<input type="radio"/>	Står forklart i del 1 under «Slik varsler du». Kommunen anbefaler ansatte om å varsle gjennom BK-varsling, men du kan også varsle til nærmeste leder eller leders overordnede. Det kommer ikke tydelig frem hvem anonyme varsel kan sendes til.
4. Hvordan kan du varsle?	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 1 under «Slik varsler du». Her er lovteksten i arbeidsmiljølovens § 2 A-2 kopiert inn i rutinen for varsling.
5. Hvem varsler du til, om varselet gjelder øverste leder?	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 1 under «Slik varsler du». Det er egne retningslinjer dersom varselet gjelder kommunaldirektør eller byråd.
6. Kan du varsle anonymt?	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 2 under «Anonym varsling».
7. Når har du plikt til å varsle?	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 1 under «Slik varsler du».
8. Hva må du tenke på om du skal varsle eksternt?	<input checked="" type="radio"/>	Lovteksten om ekstern varsling står i del 1 under «Slik varsler du» under overskriften «intern eller ekstern varsling».
9. Hvilke opplysninger bør varselet inneholde?	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 1 under «Opplysninger som bør være med i et varsel».
10. Vil du som varsler, få bekreftet at varselet er mottatt?	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 1 under «Etter at du har varslet»
11. Hvem skal undersøke, vurdere og håndtere varsling?	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 2 under forskjellige overskrifter.
12. Hvordan undersøker, vurderer og håndterer vi varsling?	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 2 under forskjellige overskrifter.
13. Prinsipper for god saksbehandling	<input checked="" type="radio"/>	I del 1 under «Rettigheter som varsler» står det at varsler har vern mot gjengjeldelse, at det er lovpålagt konfidensialitet og at arbeidsgiver har aktivitetsplikt og omsorgsplikt. I del 2 er det lenket til en rekke brukerveiledninger.

<sup>32</sup> [Virksomheten skal ha rutiner for intern varsling \(arbeidstilsynet.no\)](https://www.arbeidstilsynet.no)

14. I hvilke tilfeller kan det være vanskelig å undersøke et varsel?	<input checked="" type="radio"/>	I del 1 under «Opplysninger som bør være med i et varsel» står det at det er viktig at forholdet/hendelsen beskrives så godt som mulig for at mottaker skal ha grunnlag for å gjøre en god første vurdering av saken. I omtale av anonym varsling står det at «I noen tilfeller inneholder anonyme varsel lite informasjon og kan begrense arbeidsgiverens mulighet til å følge opp varselet på en god måte. Særlig i psykososiale saker kan anonyme varsel være vanskelige å undersøke.»
15. Vil du som varsler, få informasjon om korleis arbeidsgiver håndterer varselet?	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 1 under «Etter at du har varslet».
16. Hva skjer om du som varsler, blir utsatt for gjengjeldelse?	<input type="radio"/>	Det står ikke hva som skjer hvis gjengjeldelse forekommer. I del 1 under «Rettigheter som varsler» står det at varsler har vern mot gjengjeldelse. (I del 2 leder til leder står det at leder skal påse at arbeidstaker ikke skal utsettes for gjengjeldelse og at dersom arbeidstaker står i fare for gjengjeldelse eller kommer i en sårbar situasjon, skal situasjonen risikovurderes og arbeidstaker medvirke i risikovurderingen. Leder skal sørge for egnet tiltak for å forebygge gjengjeldelse)
17. Hva skjer dersom du blir varslet på?	<input type="radio"/>	Dette fremkommer ikke av rutinen.
18. Hvilken rolle har verneombudet i varslingssaker?	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 2 under «Roller, oppgaver, kontaktinformasjon».
19. Rollen til tillitsvalgt i varslingssaker	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 2 under «Roller, oppgaver, kontaktinformasjon».
20. Rollen til AMU i varslingssaker	<input type="radio"/>	Dette fremkommer ikke av rutinen.
21. Rollen til andre aktører i varslingssaker	<input checked="" type="radio"/>	Står forklart i del 2 under «Roller, oppgaver, kontaktinformasjon».

### Nærmere om anonym varsling

Det er ikke mulig å varsle anonymt i den digitale løsningen BkVarsling. Av byrådsak 2019/06450-1<sup>33</sup> går det frem at byrådet ikke ønsker å ta i bruk muligheten for anonym varsling i den digitale løsningen basert på en vurdering om at ulempene og begrensningene ved anonym varsling veier tyngre enn fordelene. Det blir vist til at arbeidstakere fortsatt kan varsle anonymt i Bergen kommune, men ikke i den digitale løsningen. Kommunen har informert om muligheten for å varsle anonymt i BkVarsling. Figuren under viser Bergen kommunes tekst om anonym varsling i BkVarsling:

<sup>33</sup> <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/1406753/Framstilling-Evaluering-og-revidering-av-Bergen-kommunes-varslingsordning>.

Figur 2 Tekst fra BkVarsling om anonym varsling

Anonym varsling betyr at identiteten til arbeidstaker som varsler, er ukjent for alle, inkludert varslingsmottaker.

Kommunen har som mål at ledere bygger kultur hvor det å si fra blir satt pris på, hvor fokuset er på innholdet i varselet og ikke hvem som har varslet og hvor ansatte ikke risikerer gjengjeldelse. Varsling må kunne skje åpent og uten anonymitet. Anonym varsling kan medføre at terskelen for å varsle blir så lav at det kan åpne for sladder og "angiver-kultur".

Når du varsler, skal den som mottar varselet sørge for at din identitet og opplysninger i saken ikke blir gjort kjent for flere enn strengt nødvendig.

Lokal varslingsordning i din byrådsavdeling mottar varselet i den digitale løsningen for varsling, og du kan henvende deg dit for å få råd. Se neste avsnitt *Roller, oppgaver, kontaktinformasjon* for beskrivelse av lokal varslingsordning sin rolle og oppgaver. Du kan også søke råd hos sentral varslingsgruppe i Bergen kommune.

Du kan velge å varsle anonymt ved å sende brev uten opplysninger om avsender, e-post fra en kryptert e-post adresse, eller ringe fra et hemmelig telefonnummer. Mottaker av varselet vil da ikke kunne kontakte deg i etterkant, og får derfor ikke innhentet supplerende informasjon. Varselet vil bli avvist hvis det ikke er godt nok opplyst til at saksbehandlingen blir forsvarlig.

Fra kommunen blir det pekt på at selv om den enkelte ansatte ikke selv kan varsle anonymt i den digitale løsningen, kan anonyme varsel likevel kan ha sin oppfølging i den digitale løsningen. I praksis skjer det ved at tillitsvalgt, verneombud eller en ansatt i linjen registrerer det anonyme varselet i BkVarsling på vegne av den som ønsker å varsle anonymt. Det foreligger imidlertid ikke veiledende tekst i rutiner, eller der selve varselet meldes, som tydeliggjør at en kan varsle anonymt via andre eller på vegne av andre som ønsker å være anonyme i BkVarsling.

### 2.3.6 Tiltak for å gjøre varslingssystemet kjent i organisasjonen

#### Overordnede tiltak ved innføring av nytt varslingssystem

Deloitte får opplyst at i forbindelse med innføringen av BkVarsling og nye roller, rutiner og veiledere i januar 2020 ble det gjennomført flere overordnede tiltak for å gjøre systemet kjent i organisasjonen:

- Byrådsleders avdeling ga **opplæring** til kommunaldirektører og medlemmer i de lokale varslingsordningene ved innføringen av BkVarsling.
- Det er utarbeidet en **felles presentasjon** som de lokale varslingsordningene kan bruke i forbindelse med orientering om varsling i arbeidsmiljøgruppene byrådsavdelingene. Det er også utarbeidet presentasjon om varsling som ledere kan bruke i personalmøter og varslingsplakat til **oppslag** på arbeidsplassene
- Ved etableringen av ny varslingsordning i januar 2020 ble det laget en **nyhetssak** på Allmenningen og sendt ut et informasjonsskriv til ledere. Det er også utarbeidet tekniske brukerveiledninger for ulike roller i BkVarsling.
- Fra fagvarlig blir det opplyst at de har også har informert om varslingssystemet flere ganger i **hovedarbeidsmiljøutvalget** (HAMU)<sup>34</sup> og i det sentrale samarbeidsutvalget (DSSU).
- Høsten 2020 og vinteren 2021 informerte de også i arbeidsmiljøutvalgene<sup>35</sup> (AMU) i byrådsavdelingene.

#### Gjennomførte tiltak i byrådsavdelingene

Som nevnt har både byrådsleders avdeling som konsernansvarlig, de lokale varslingsordningene og lederne ansvar for å sikre tilstrekkelig kunnskap om varsling i kommunen. Felles informasjon, opplæring gjennom fysiske kurs og etter hvert bruk av kommunens nye kompetansekanal er kommunens virkemidler.

Det varierer og fra byrådsavdeling til byrådsavdeling i hvilken grad planlagt opplæring i varslingssystemet er gjennomført og i intervjuene Deloitte har gjennomført, går det frem at dette i hovedsak skyldes koronapandemien og store kapasitetsutfordringer i mange enheter i kommunen. En del tiltak er likevel gjennomført. Se tabellen under:

<sup>34</sup> Hovedarbeidsmiljøutvalget (HAMU) er kommunens øverste samarbeids- og beslutningsorgan på konsernnivå som skal gi råd og ta beslutninger om arbeidsmiljøet i kommunen. På byrådsavdelingsnivå er etablert arbeidsmiljøutvalg (AMU) og mens det på etatsnivå er etablert arbeidsmiljøgrupper (AMG). Ledere, tillitsvalgte og verneombud på ulike nivå er representert i de tre utvalgene.

<sup>35</sup> Det er ett arbeidsmiljøutvalg (AMU) per byrådsavdeling i kommunen som har oppgaver etter § 7-2 i arbeidsmiljøloven i sine respektive byrådsavdelinger. Ledere og hovedverneombud er blant representantene i AMU.

Tabell 4 Gjennomførte tiltak for å gjøre varslingssystemet kjent i byrådsavdelingene

Byrådsavdeling	Gjennomførte tiltak for å gjøre varslingssystemet kjent
<b>Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett</b>	<p>Sentral varslingsgruppe har informert AMU om Bergen kommunes varslingsordning, sentral varslingsgruppes rolle og lokal varslingsgruppes rolle, herunder hva de kan bistå med.</p> <p>Lokal varslingsordning har sendt et notat informasjon til nivå 1 i byrådsavdelingen og ledergruppen på nivå 2.</p> <p>Det er etablert egen informasjonsside om varsling for BBSI på allmenningen, under «Faghjelp». Her ligger det informasjon/en veileder om varsling som er tilpasset byrådsavdelingen i språk og form.</p>
<b>Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling</b>	<p>Den lokale varslingsordningen har arrangert egne møter der varsling har blitt tatt opp i AMG'er i alle underliggende etater på nivå 2 og i seksjoner på nivå 1.</p> <p>Den lokale varslingsordningen har gjennomført et eget møte om kommunens system for varsling for alle ansatte i Bergen Vann (260 ansatte).</p>
<b>Byrådsleders avdeling</b>	<p>Varslingssystemet har blitt presentert for AMU.</p> <p>Ledere har blitt orientert om varslingssystemet i personalmøter i staben i byrådsleders avdeling.</p>
<b>Byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling</b>	<p>Konsernansvarlig byrådsavdeling har hatt presentasjon om varsling i AMU.</p> <p>Sentral varslingsgruppe har hatt gjennomgang av varslingssystemet med tillitsvalgte i byrådsavdelingen og hadde en heldagssamling med ledere og tillitsvalgte i byrådsavdelingen i januar 2020.</p> <p>Lokal varslingsordning har hatt gjennomgang av varslingssystemet med flere ledergrupper i byrådsavdelingen og opplæring er gjennomført på fagsamling for alle AMGene i oktober 2021.</p>
<b>Byrådsavdeling for finans, næring og eiendom</b>	<p>Den lokale varslingsordningen har hatt informasjonsmøter i AMG'ene sammen med representant fra sentral varslingsgruppe og byrådsleders avdeling, der også case ble gjennomgått.</p>
<b>Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig</b>	<p>Fagansvarlig ved byrådsleders avdeling har holdt en presentasjon om varslingssystemet i AMU, og jurist på nivå 1 i byrådsavdelingen har holdt presentasjon om varslingsordningen for byrådsavdelingen. Etatsdirektører har fått ansvar for å videreformidle informasjon om den nye varslingsordningen i sine etater.</p> <p>Den lokale varslingsordningen i byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig har fått opplæring av en jurist i forskjellen på avvik og varsel på en halvdagssamling.</p>
<b>Byrådsavdeling for eldre, helse og frivillighet</b>	<p>Varsling har vært tema både i ledermøter og i visse AMG-er. Varslingsordningen har også blitt presentert i AMU, men konkret opplæring har ikke blitt gjennomført som følge av pandemien.</p>

### Løpende tiltak for å sikre kjennskap til varslingssystemet

For å sikre at de lokale varslingsordningene har oppdatert kunnskap er det også etablert en ordning der de lokale varslingsordningene har hver sin kontaktperson som mottar **løpende informasjon** knyttet til nyheter, endringer i rutiner mm. fra fagansvarlig ved byrådsleders avdeling.

Deloitte får ellers opplyst at varsling også er tema i HR- konsern sitt grunnkurs for alle ansatte og i lederkurs, samt obligatoriske opplæringskurs for verneombud.

Et hovedverneombud mener at opplæring og kurs knyttet til varslingssystemet i større grad burde vært tilgjengelig nedover i byrådsavdelingen. Alle digitale presentasjoner som HVO har fått, f.eks. i AMU, kunne vært videreformidlet til alle ansatte. Det blir også pekt på at det er etablert en digital kursoversikt i kommunen, og at det her kunne ha blitt inkludert kurs om varsling der man fikk opplæring i for eksempel hva som er forskjell på avvismeldinger og varsling.

Fra en av de lokale varslingsordningene blir det pekt på at en todelt modell for opplæring i varslingssystemet kunne vært hensiktsmessig. Dette inkluderer et elektronisk nettkurs fra sentralt hold som alle ansatte kan ta som gir informasjon om varslingssystemet, og som blant annet belyser skillet mellom avvik og varsel. De mener at det i tillegg hadde det vært nyttig med et fysisk kurs som ansatte kan melde seg på hvis de ønsker, hvor de kan stille spørsmål om varslingssystemet.

### Opplæring og informasjon til vernetjenesten om varsling

Deloitte får opplyst at det ble invitert til fysisk samling for hovedtillitsvalgte og hovedverneombud våren 2020 for gjennomgang av varslingsordningen. Samlingen ble utsatt som følge av koronapandemien og deretter som følge av koronasykdom, men ble gjennomført i juni 2022. Deloitte har fått opplyst at det tidligere er gitt tilbud om digitalt kurs, men etter ønsker fra deltakergruppen ble dette ikke gjennomført.

Flere av hovedverneombudene Deloitte har intervjuet opplyser at verneombudene i kommunen har fått opplæring i bruk av BkVarsling. Andre peker på at de ikke har fått opplæring eller at opplæringen har vært mangelfull og burde lagt større vekt på krevende skiller mellom avvik og varsel. Flere hovedverneombud mener at den generelle verneombudopplæringen i Bergen kommune har vært mangelfull over flere år og viser til at nye verneombud kun får korte kurs og at varsling får for liten plass i denne sammenhengen. Et hovedverneombud forteller at vedkommende på eget initiativ har fått Arbeidstilsynet til å gjennomføre kurs for verneombud i byrådsavdelingen for å sikre mer kunnskap om varsling og regelverk og retningslinjer knyttet til dette.

### Tilgjengelig informasjon om varsling for ansatte med tilgang til kommunens intranett

De fleste ansatte har tilgang til intranettet (kalt Allmenningen). Det finnes to måter å finne fram til informasjonen om varsling på intranettet til Bergen kommune. Den ene måten innebærer at en først trykker på «Ansattjelpen» som en finner på forsiden av Allmenningen, deretter klikker på «Virksomhetsstyring» og til slutt klikker på «Varsling av kritikkverdige forhold».

Den andre måten er å søke på «varsling» (også anbefalt løsning fra kommunens varslingsplakat), «varsle» eller «BkVarsling» i søkefeltet på Allmenningen. Da får en opp samme artikkel, «Varsling av kritikkverdige forhold», som første treff. En utfordring med denne fremgangsmåten er at det er to artikler om varsling tilgjengelig på intranettet. Søk som «hvordan varsle» eller «forskjell avvik varsel» gir bare treff på artikkelen «Varsling av kritikkverdige forhold i BBSI», ikke artikkelen «Varsling av kritikkverdige forhold». Artikkelen «Varsling av kritikkverdige forhold i BBSI» inneholder også informasjon om varsling og lenker til forsiden av BkVarsling, men tittelen gir inntrykk av at den ikke er relevant for alle, kun ansatte i BBSI (BBSI er forkortelse for byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett.)

I artikkelen «Varsling av kritikkverdige forhold» blir Bergen kommune sitt varslingssystem introdusert. Under overskriften «Valg av system for å melde fra om en uønsket hendelse» blir varsel og avvik definert, og det blir forklart at BkKvalitet brukes til avvik mens BkVarsling brukes til varsel. I teksten blir det vist til at det kan være vanskelig å vite hvilket system som skal brukes til å melde fra i. Kommunen fremhever blant annet følgende:

- At det er ønskelig at uønskede hendelser/avvik løses på lavest mulig nivå, med en så enkel prosess som mulig.
- At en vanlig oppfatning er at varsling gjelder mer alvorlige tilfeller enn melding av avvik, og at avvik gjerne er mer nøytrale av natur.
- At arbeidstaker selv vurderer om hendelsen skal loggføres i kvalitetssystemet/ulike rutiner- og systemer i byrådsavdelingen eller som et kritikkverdig forhold/varsel i BkVarsling.

- At et forhold tidligere er meldt som avvik i kvalitetssystemet/ulike systemer i byrådsavdelingene, utelukker ikke at det senere kan meldes som et kritikkverdige forhold/ varsel etter arbeidsmiljøloven.
- At det ikke er valg av system for å melde fra som avgjør om en arbeidstaker har varslervern etter arbeidsmiljøloven, men sakens innhold.

Intranettsiden gir videre informasjon om at BKVarsling inneholder informasjon om rutine for varsling og annen relevant informasjon, og en powerpoint presentasjon for ledere om varsling og eksempel på risikovurdering. Intranettsiden har godt synlige to lenker i teksten som sender leseren inn på forsiden av BkVarsling der rutinen for varsling ligger. Se figuren under som viser hva ansatte møter om de åpner artikkelen «Varsling av kritikkverdige forhold»:

Figur 3: Artikkelen "Varsling av kritikkverdige forhold" på allmenningen

The screenshot shows the 'allmenningen' website interface. At the top, there is a navigation bar with a 'MENY' icon, the title 'allmenningen', and several utility icons (notification, star, gear, user, and share). Below the navigation bar is a search bar with the placeholder text 'Søk i allmenningen...'. A breadcrumb trail indicates the current location: 'Du er her: Allmenningen > Ansatthjelpen > Virksomhetsstyring > Varsling av kritikkverdige forhold'. The main heading is 'Varsling av kritikkverdige forhold', with a 'Legg til i favoritter' link on the right. The article content includes a thank-you message and a list of links: '» BkVarsling' and '» Byråds sak 1351/19 om varsling'. Below the text are four expandable sections: 'Valg av system for å melde fra om en uønsket hendelse', 'Rutine for varsling etter arbeidsmiljøloven og annen informasjon', 'For leder - Powerpoint presentasjon om varsling og eksempel risikovurdering', and 'Oversikt over endringer i varslingsordningen fra januar 2020'.

Dersom ansatte klikker seg inn i BkVarsling, blir de på første side møtt av følgende tekst:

*«Takk for at du sier ifra! Bergen kommune skal ha en kultur for åpenhet hvor ansatte sier ifra om kritikkverdige forhold slik at kommunen kan forbedre og utvikle seg».*

Videre blir det forklart at rutinen for varsling beskriver varsling om kritikkverdige forhold i henhold til arbeidsmiljølovens bestemmelser og varsel og avvik blir deretter definert. Selve rutinen for varsling er delt inn i to deler, med henholdsvis syv og seks overskrifter under hver del som er godt synlig. Ved å trykke på overskriften trekkes siden ut slik at teksten knyttet til under overskriften blir synlig.

Dersom ansatte eller ledere skulle ønske å søke frem spesifikk informasjon eller tema om varsling, for eksempel «gjengjeldelse» har BkVarsling ikke egne søkefelt som kan benyttes til dette formålet. Enkeltokument og tekstfelt kan imidlertid åpnes hver for seg og søkes i.

Nederst på forsiden om varsling er det to grønne knapper; en for å registrere varsel og en for å logge inn i systemet dersom en allerede har varslet. Figuren under viser hvordan forsiden i BkVarsling viser varslingsrutiner og knapper for å varsle eller logge inn i allerede meldt varsel:

Figur 4: Utsnitt fra forsiden i BkVarsling. Vi ser de klikkbare overskriftene i rutinen for varsling og grønne knapper for å registrere varsel og logge inn i systemet under rutinen.

### Del 1 - Rutine for varsling i Bergen kommune:

- Hvem kan varsle om kritikkverdige forhold? ▼
- Hvilke saker omfattes av varslingsrutinen? ▼
- Rett og plikt til å varsle ▼
- Rettigheter som varsler ▼
- Slik varsler du ▼
- Opplysninger som bør være med i et varsel ▼
- Etter at du har varslet ▼

### Del 2 - Annen informasjon:

- Regelverk ▼
- Anonym varsling ▼
- Roller, oppgaver, kontaktinformasjon ▼
- For saksbehandlere og lokale varslingsordninger ▼
- For ledere - oversikt over oppgaver og sentral veiledning ▼
- Informasjonssikkerhetsavvik i BkVarsling ▼

[Registrere varsel »](#)

[Har du allerede en bruker? Logg på](#)

#### Tilgjengelig informasjon om varsling for ansatte som ikke har tilgang til eller sjelden bruker kommunens intranett

Det er kommunens intranett som er kommunens informasjonskanal knyttet til varsling. I underkant av 2000 av kommunens om lag 20 000 ansatte har ikke bruker-ID som gjør at de har tilgang til kommunens intranettsider. Dette innebærer at informasjon om varsling ikke er like tilgjengelig for dem som for andre ansatte. Som nevnt over har kommunen utarbeidet en varslingsplakat til bruk på arbeidstedene. På varslingsplakaten står det at det er mulig å varsle i BkVarsling, og at alle arbeidsplasser der ansatte ikke har tilgang til intranett skal ha utskrift av informasjonen på førstesiden til BkVarsling. Videre står det opplyst at lokal varslingsordning, verneombud og tillitsvalgte samt sentral varslingsordning kan kontaktes, kontaktopplysninger til disse må imidlertid legges til manuelt. Kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling peker på at det er likevel en forventning til kommunens ledere at de, i tråd med styringslinjen, tar et særskilt ansvar for denne gruppen ansatte. Hun peker på at det å sikre alle ansatte tilstrekkelig informasjon og digital tilgang er en viktig problemstilling, også for andre områder enn varsling som sannsynligvis står overfor samme utfordring.

Flere av de lokale varslingsordningene og hovedverneombud stiller spørsmål ved om tilgjengeligheten til varslingssystemet er god nok, særlig for dem som ikke har kommunal pc til daglig og for de mange ansatte som sjelden eller aldri besøker kommunens intranett Allmenningen (blir opplyst å være tilfellet for mange ansatte innen ansatte i byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett). I intervju med varslingsordning for byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig, blir det på den andre siden pekt på at flere av henvendelsene de har fått i forbindelse med varslingssaker er fra ansatte som ikke har typiske kontorjobber med tilgang til egen kommunal PC.

#### Erfaringer med BkVarsling som en tilgjengelig varslingsskanal for ansatte

De fleste Deloitte har intervjuet opplever at kommunen har iverksatt et system for varsling i samsvar med regelverk og kommunale vedtak. BkVarsling gir mulighet til å varsle på en ryddig måte og det er tilgjengelig informasjon om hvordan varsle og varslingsprosessen, for eksempel rutine for varsling, veileder for lokale varslingsordninger, prosedyre for oppfølging og saksbehandling mv. som beskrevet tidligere. På den andre siden blir det av flere stilt spørsmål ved om systemet er tilgjengelig nok for ansatte og vist til at begrepsapparatet som blir brukt i varslingssystemet kan være for komplisert. Flere fra vernetjenesten mener blant annet at en del ansatte oppfatter informasjonen om varslingssystemet som for komplisert eller uklar, noe som kan heve terskelen for å varsle om kritikkverdige forhold. Særlig blir det pekt på at det er uklart hva som er forskjellen på varsel og avvik og at det dermed er vanskelig å vite hvilket system en skal melde fra i. Det at kommunen har to systemer for å melde fra om uønskede hendelser med forskjellig bruksområde – BkVarsling og BkKvalitet - blir også pekt på som en

utfordring fra flere, både fra hovedverneombud og lokale varslingsordninger. I praksis blir det slik at ansatte melder fra om avvik i BkVarsling og varsler gjennom BkKvalitet.

Det blir i flere intervju, både med hovedverneombud og lokale varslingsordninger, pekt på at informasjonen om varsling som er tilgjengelig i BkVarsling kan være for komplisert og omfattende. I ett intervju blir det pekt på at informasjonen er krevende å sette seg inn i som følge av at informasjonen inneholder momenter av HMS-, rettsvern og økonomi. I tillegg til at «varsel» og «avvik» oppfattes som vanskelig å forstå nevnes også «linjeansvar» som et vanskelig begrep. Linjeansvar blir benyttet om det å saksbehandle og følge opp varsel. Det er flere som peker på at informasjonen med fordel bør kortes ned for å gjøre det mer brukervennlig og senke terskelen for å varsle om saker. Samtidig peker én lokal varslingsordning på at kommunen har plikt til å opplyse om retter og plikter knyttet til varsling, selv om disse kan være tekniske krevende for ansatte å forstå.

I spørreundersøkelsen ble både ansatte og ledere spurt om det finnes god informasjon tilgjengelig på intranett dersom de ønsker å finne ut mer om hvordan de skal varsle i Bergen kommune. Flertallet av både ansatte (62 %) og ledere (76 %) er enige i at det finnes god informasjon tilgjengelig, men det er likevel en andel både av ansatte (11%) og ledere (8 %) som ikke er enige i dette. Mange svarte dessuten «vet ikke» på dette spørsmålet. Ansatte og ledere som opplyser at de har vært vitne til eller kjenner til kritikkverdige forhold mener i noe mindre grad at finnes god informasjon på intranettet om de ønsker å finne ut mer om hvordan man kan varsle i Bergen.<sup>36</sup>

Over halvparten av både ledere og ansatte ønsker imidlertid mer informasjon om hvordan man kan varsle i kommunen. Se kapittel 4 for nærmere omtale av dette.

### 2.3.7 Vurdering

Det er Deloitte vurdering at kommunen har etablert og iverksatt et helhetlig og godt system for varsling. Vi vil fremheve følgende:

- Kommunen har etablert et hensiktsmessig system med tverrfaglige lokale kompetansemiljø i hver byrådsavdeling. Deloitte mener det er hensiktsmessig å ha lokale kompetansemiljø som kan kontaktes både av saksbehandlere og av ansatte for råd og veiledning i tilknytning til varsling og at dette vil bidra til å sikre både kunnskapsbasert råd og veiledning. Organiseringen med lokale varslingsordninger er etter Deloitte vurdering også hensiktsmessig med hensyn til å vurdere om av innkomne varsel i BkVarsling er varsel etter arbeidsmiljøloven. Slike vurderinger kan være krevende og vil i noen tilfeller kreve særskilt kompetanse. Vi ser samtidig at enkelte varslingsordninger har hatt få saker og at dette kan gjøre at de som kompetansemiljø får svært begrenset erfaring i å vurdere saker. Deloitte mener samtidig at egne miljø i byrådsavdelingen kan bidra til nyttig nærhet til dem som søker råd og veiledning og at dette kan bidra til god forståelse av saker og problemstillinger særskilt for den enkelte byrådsavdeling.
- Det er positivt at det er tilrettelagt for at det i byrådsavdelingene kan stilles kompetansekrav til medlemmene i de lokale varslingsordningene. Undersøkelsen viser også at varsling inngår som del av fast opplæring for ansatte, verneombud og ledere.
- Kommunen har utarbeidet en rekke rutiner og veiledere knyttet til varsling som dekker lovkrav og de aller fleste anbefalinger fra Arbeidstilsynet om slike. Deloitte mener rutine og veilederne er relativt lett tilgjengelige i BkVarsling og mener det er positivt at de gjennomgående viser innbyrdes til hverandre ved at det er lagt inn lenker til andre relevante dokument.
- Deloitte vil også fremheve at det er positivt at kommunen har prøvd å avklare forhold som mange opplever kan være vanskelig når det gjelder varslingssaker. Dette gjelder:
  - Forskjellen mellom varsel og avvik som er redegjort for på førstesiden i BkVarsling
  - Grensdragningen mellom varslingssaker og arbeidsmiljø saker/personalsaker som omtales i eget dokument og som finnes tilgjengelig i BkVarsling under dokumenter for saksbehandlere

Deloitte mener at det ikke er rimelig at alle ansatte skal ha inngående kjennskap til hva det vil si å varsle og hvordan en går frem. Deloitte mener at kommunens system legger til rette for at ansatte søke hjelp

<sup>36</sup> Henholdsvis 53 % av de ansatte og 74 % av ledere at de er enige i det finnes god informasjon på intranettet om de ønsker å finne ut mer om hvordan man kan varsle i Bergen. Tilsvarende svarer 17 % av de ansatte som opplyser at de har vært vitne til eller kjenner til kritikkverdige forhold at de er uenige. 8 % av lederne svarer at de er uenige. Dette gjelder uavhengig av om de har vært vitne til kritikkverdige forhold eller ikke.



hos eksperter i egen byrådsavdeling, eller eventuelt sentral varslingsordning dersom de trenger råd og veiledning. Videre har kommunen tilrettelagt med informasjon på kommunens intranett og i BK-Varsling og ved varslingsplakater i kommunens enheter.

- Deloitte mener ellers at kommunen har gjort det mulig å varsle anonymt. Dette er gjort ved at kommunen har informert om hvordan dette kan gjøres på kommunens intranettsider ved at det er opplyst at varsel kan sendes i brev uten avsender, ved epost fra en kryptert avsender eller ringes inn fra hemmelig telefonnummer. Det er likevel vår vurdering at det kunne ha kommet tydeligere frem hvem anonyme varsel skal sendes til.

Etter Deloitte vurdering viser også undersøkelsen at det er utfordringer og forbedringsområder som kommunen bør følge opp når det gjelder eget varslingssystem. Dette gjelder både informasjon og opplæring og utbedring av rutiner. Mer spesifikt vil Deloitte fremheve følgende:

- Kommunen har ikke lagt til rette for at den enkelte ansatte selv kan varsle anonymt i kommunens digitale varslingssystem BkVarsling. Det er imidlertid mulig for ansatte å varsle anonymt via for eksempel verneombud, tillitsvalgt eller en annen ansatt som registrerer varselet i Bk-varsling. På bakgrunn av at ansatte ikke selv kan varsle anonymt i den digitale løsningen uten bistand fra tillitsvalgt, verneombud eller en annen ansatt, mener Deloitte at bystyrets vedtak i sak 145/18 kun delvis er oppfylt.
- Det er en utfordring at mange av kommunens ansatte<sup>37</sup> ikke har tilgang til intranett, og dermed ikke har kommunens informasjon om varsling og varslingssystem like tilgjengelig som andre arbeidstakere som har tilgang til dette. Deloitte vil i denne sammenhengen også peke på at tilgjengeligheten også er noe redusert for arbeidstakere som ikke har tilgang til egen PC i sitt daglige arbeid. Kommunen har imidlertid lagt til rette for å dele informasjon om varsling til alle medarbeidere ved å utarbeide en varslingsplakat og legge opp til at arbeidsplassene skal ha tilgjengelig utskrifter av informasjonen som er finnes i BkVarsling.
- Det er noen områder Deloitte mener at kommunen ikke har fullt ut tilfredsstillende rutiner i samsvar med arbeidstilsynets retningslinjer. Det er Deloitte vurdering at kommunens rutiner ikke er tilstrekkelige i henhold til disse retningslinjene når det gjelder
  - fremgangsmåte dersom varslere blir utsatt for gjengjeldelse.
  - rollen til AMU i varslingssaker
  - hva som skjer dersom en blir varslet på og hvilke rettigheter en da har
- Deloitte mener kommunens informasjon om varsling ikke kun bør vise til relevant regelverk, og relevante kommunale rutiner, men også arbeidstilsynets nettsider som har omfattende omtaler og veiledende tekster og videoer om varsling av kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven. Dette er fordi Arbeidstilsynets oppdrag fra Stortinget blant annet er å legge premisser for arbeidet med helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i virksomheter i Norge.
- Deloitte mener de lokale varslingsordningenes rolle med hensyn til å følge opp saksbehandling av varsel med fordel kan omtales tydeligere. I rutinen som omtaler de lokale varslingsordningene står det at varslingsordningen skal avslutte saken teknisk og vurdere behov for å kvalitetssikre arbeidet som er gjort i linjen. Det står videre at lokal varslingsordning skal etterse fremdrift i saken. Deloitte mener det bør tydeliggjøres/konkretiseres hva som her forventes av de lokale varslingsordningene med hensyn til kvalitetssikring og oppfølging av fremdrift og vil samtidig peke på at det å gjennomføre kontroller kan bidra til læring og forbedring i konkret oppfølging av saker.
- Ettersom det er ledere i linjen i den enkelte byrådsavdeling som avgjør hvilken opplæring som skal gis og hvilke kompetansekrav som skal gjøres tilgjengelig i kompetanseportalen, vil Deloitte peke på at dette kan medføre risiko for ulik praksis.<sup>38</sup> Fra byrådsleders avdeling har presentasjoner til opplæring blitt

<sup>37</sup> Gjelder 1797 ansatte per juni 2022.

<sup>38</sup> I forbindelse med verifisering av rapporten blir det fra kommunen pekt på at den parlamentariske styringsformen gjelder som utgangspunkt alle felles oppgaveområder i kommunen og at den enkelte byrådsavdeling styrer sin ressursbruk, med mindre et krav følger av lov, forskrift og politiske vedtak.

utarbeidet. Revisjonen mener det kan være hensiktsmessig med tydelige føringer eller anbefalinger med hensyn til hva byrådsavdelingene bør legge til rette av kompetansekrav knyttet til varsling.

Basert på funn og vurderinger anbefaler Deloitte at Bergen kommune

- Oppdaterer kommunens varslingsrutiner i samsvar med arbeidstilsynets anbefalinger
- Vurderer å utarbeide føringer for kompetansekrav som bør stilles til ulike grupper når det gjelder varsling
- Sørger for at mulighet for anonym varsling er i samsvar med bystyrets vedtak

## 3 Ledernes kjennskap til håndtering av varsel

### 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet har vi svart på hovedproblemstilling 2):

- *Opplever ledere at de har tilstrekkelig kjennskap til hvordan varsel skal håndteres og hvor de eventuelt kan få lederstøtte til å håndtere og følge opp varsel på en god måte?*

### 3.2 Revisjonskriterier

#### Internkontroll og krav til opplæring og kompetanseutvikling

Kommunen skal ha internkontroll for å sikre at lover og forskrifter blir fulgt jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.

Ifølge veilederen til kommunelovens regler om internkontroll, er opplæring og kompetanseutvikling ikke lovfestet som del av kommuneloven § 25-1. Dette fordi disse elementene er for detaljerte til å være del av et lovkrav. Det blir vist til at for detaljerte internkontrollkrav er uheldig siden det vil kunne gjøre kommunene sitt handlingsrom mindre, og særlig gjelder dette konkrete og lokale tilpasninger. Det blir samtidig vist til at de elementene som ikke er lovfestet, også utgjør en naturlig del av kommunene sin generelle styring og ledelse. Dette gjelder dermed blant annet opplæring.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

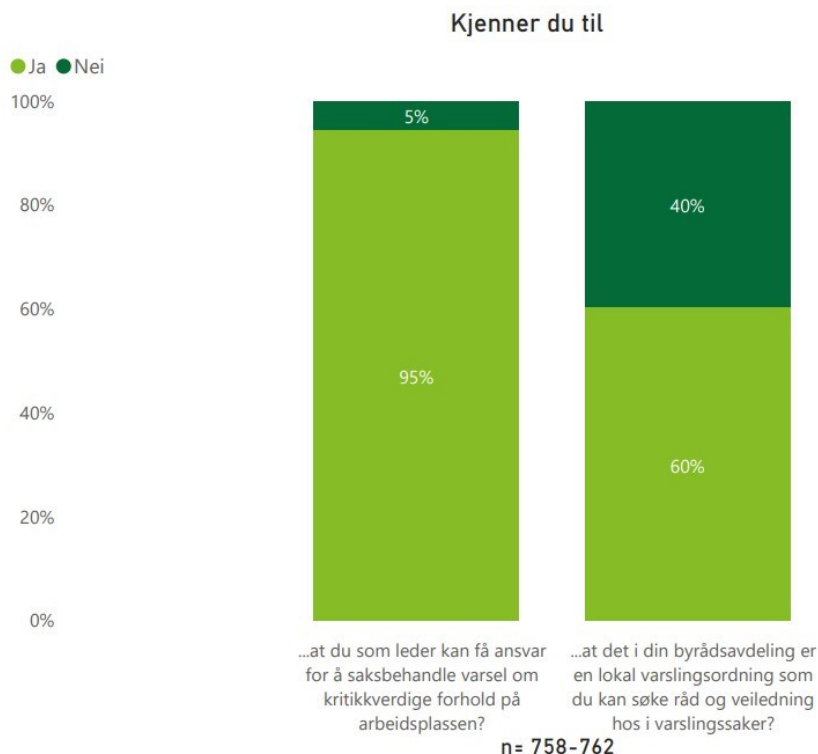
### 3.3 Datagrunnlag

#### 3.3.1 Ledernes kjennskap til håndtering av varsel og lederstøtte til å følge opp varsel

Som nevnt i forrige kapittel har det blitt gjennomført en rekke opplæringstiltak i byrådsavdelingene for å gjøre varslingssystemet kjent. Videre er det etablert rutiner og veiledere for ledere i BkVarsling og lokale varslingsordninger er på plass i hver byrådsavdeling for å blant annet kunne veilede ledere og eventuelle andre som får tildelt saksbehandleransvar for varsel.

Undersøkelsen viser at de fleste lederne som har svart på undersøkelsen (95 prosent) kjenner til at de kan få ansvar for å saksbehandle et varsel om kritikkverdige forhold (se figuren under). Kjennskapen til at man som leder kan søke råd og veiledning fra en lokal varslingsordning i sin byrådsavdeling, er lavere. 40 prosent av lederne som har svart på undersøkelsen kjenner ikke til dette (se figuren under).

Figur 5: Lederes svar på om de kjenner til at de kan få ansvar for å saksbehandle varsle om kritikkverdige forhold og at det finnes en lokal varslingsordning i byrådsavdelingen de kan søke råd og veiledning hos i varslingssaker (n=758 og 762).



De fleste ledere som har svart på undersøkelsen er enige i at de har kjennskap til hvordan varsel skal håndteres, hvor de kan få lederstøtte når varsel skal håndteres, hvor de kan finne veiledning, rutiner og prosedyrer. De fleste lederne mener også at tilgjengelig veiledning i BkVarsling er tilstrekkelig tilpasset deres behov som leder.

Svarene i spørreundersøkelsen viser samtidig at ikke alle ledere som har svart på spørreundersøkelsen opplever det slik:

- **En av fire ledere (25%) som har svart på spørreundersøkelsen er uenige<sup>39</sup> i at de har tilstrekkelig kjennskap til hvordan varsel skal håndteres.** Undersøkelsen viser samtidig at mange ledere ikke har erfaring med å håndtere varsel, noe som kan påvirke deres kjennskap til hvordan varsel skal håndteres. Når vi kun ser på svarene til de lederne som opplyser at de har erfaring med å motta varsel, ser vi at andelen ledere som er uenig i at de opplever å ha kjennskap til hvordan varsel skal håndteres er noe lavere, det vil si 23 prosent.
- **Nær to av ti ledere (16%) som har svart på spørreundersøkelsen er uenige<sup>40</sup> i at de vet hvor de kan få lederstøtte når varsel skal håndteres og hvor de kan finne veiledning, rutiner og prosedyrer.** Her er andelen som er uenig noe høyere blant ledere som opplyser at de har erfaring med å motta varsel, det vil si henholdsvis 17<sup>41</sup> og 19 prosent<sup>42</sup>.

**Noe over en av ti ledere (13 %) som har svart på spørreundersøkelsen er uenig<sup>43</sup> i at veiledningen som er tilgjengelig i BkVarsling er tilstrekkelig tilpasset deres behov.** Blant ledere som har mottatt varsel er andelen som er uenig noe høyere, det vil si 19 prosent, altså nærmere en av fem ledere. Vi vil også fremheve at en av fire ledere (25%) kjenner ikke til om veiledningen som er tilgjengelig i BkVarsling er tilstrekkelig tilpasset deres behov som leder. Dette gjelder særlig ledere som opplyser at de ikke har mottatt varsel (27 prosent), noe som ikke er unaturlig i og med at de ikke har hatt behov for veiledningen til å håndtere konkrete saker. Også blant ledere som opplyser at de har mottatt varsel er det likevel en

<sup>39</sup> 19 % er nokså uenige, mens 6 % er svært uenige

<sup>40</sup> 12 % er nokså uenige, mens 64% er svært uenige i begge påstandene

<sup>41</sup> vet hvor de kan få lederstøtte når varsel skal håndteres

<sup>42</sup> vet hvor de kan finne veiledning, rutiner og prosedyrer

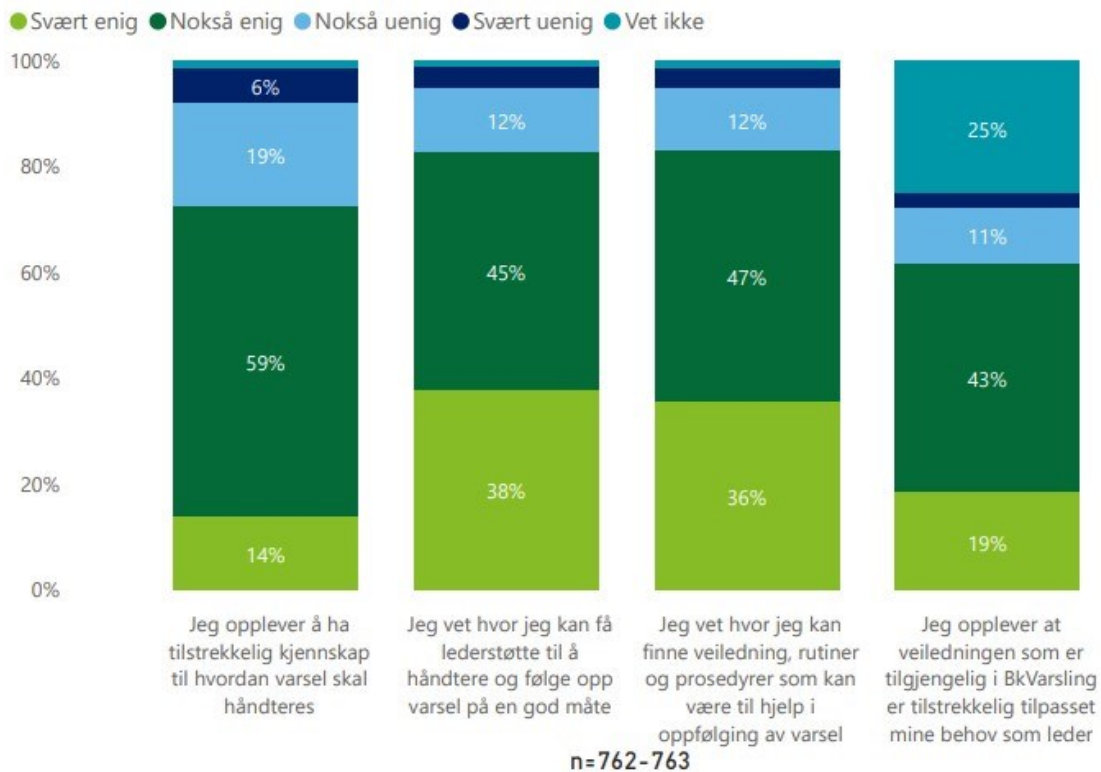
<sup>43</sup> 10,6 % er nokså uenige, mens 2,6 % er svært uenige

del ledere som opplyser at de ikke kjenner til om veiledningen i BkVarsling er tilpasset deres behov. Dette kan indikere at lederne enten ikke kjenner til at denne veiledningen eksisterer, eller de har ikke satt seg inn i veiledningen i tilstrekkelig grad til at de har en formening om den er tilpasset deres behov.

Ledernes svar går frem av figuren under.

Figur 6: Lederes svar på fire ulike påstander knyttet til kjennskap til håndtering av varsel, hvor de kan få lederstøtte, hvor de kan finne veiledning, rutiner og prosedyrer, samt om de opplever veiledningen i BkVarsling som tilstrekkelig.

**Under finner du noen påstander om oppfølging av varsel som vi ønsker at du skal ta stilling til:**



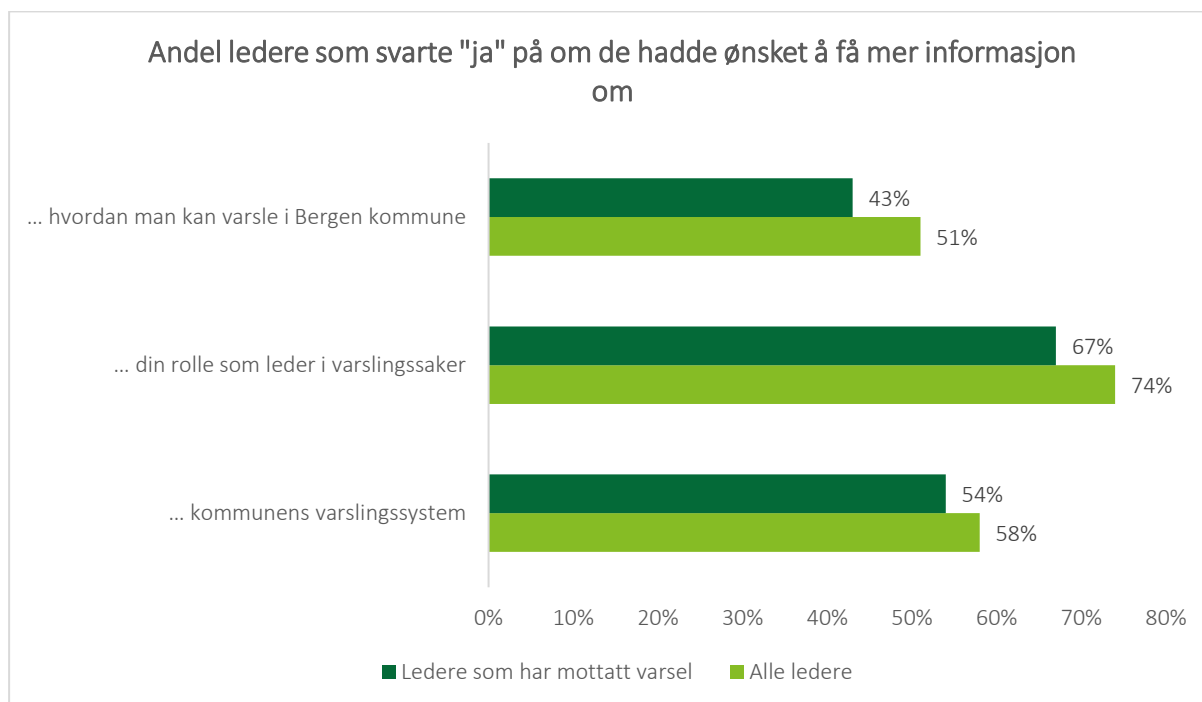
Lederne som svarte «nokså enig», «nokså uenig» eller «svært uenig», fikk i åpent svarfelt i spørreundersøkelsen mulighet til å utdype hva de mener kunne vært forbedret i veiledningen i BkVarsling, og 95 ledere benyttet anledningen til å uttrykke sin mening om dette.

Av svarene går det frem at det særlig tilgjengeligheten og brukervennligheten til BkVarsling mange ledere mener kunne vært bedre. Det blir blant annet vist til at det BkVarsling har mye informasjon og mange dokument som det ikke er lett å finne frem i, eller det er for tidkrevende å finne frem i. Noen peker i denne sammenhengen på at Arbeidstilsynets veileder er lettere å finne frem i og flere peker på at det burde være lettere å søke etter relevant informasjon i lederveiledningen.

Alle ledere fikk i spørreundersøkelsen også mulighet til å svare på om de hadde ønsket mer informasjon knyttet til varsling. Flertallet av lederne ønsker å få mer informasjon. Dette gjelder både mer informasjon om kommunens varslingssystem (58 prosent), deres rolle som leder i varslingssaker (74 prosent) og hvordan man kan varsle i Bergen kommune (51 prosent).

Svarene i spørreundersøkelsen viser at informasjonsbehovet er noe lavere hos ledere som ikke har vært mottaker av varsel, noe som kan henge sammen med at de gjennom erfaring har tilegnet seg kunnskap om varslingssystem og egen rolle. Figuren under viser andel ledere som svarte «ja» på om de hadde ønsket å få mer informasjon om kommunens varslingssystem, egen rolle som leder i varslingssaker og hvordan man kan varsle i Bergen kommune.

Figur 7: Andel ledere som svarte «ja» på om de hadde ønsket å få mer informasjon om kommunens varslingssystem, egen rolle som leder i varslingssaker og hvordan man kan varsle i Bergen kommune. (Samlet antall ledere som har svarte på spørsmålet (ja eller nei) er 753-762(n) og antall ledere som hadde mottatt varsel som svarte på spørsmålet (ja eller nei) er 206)

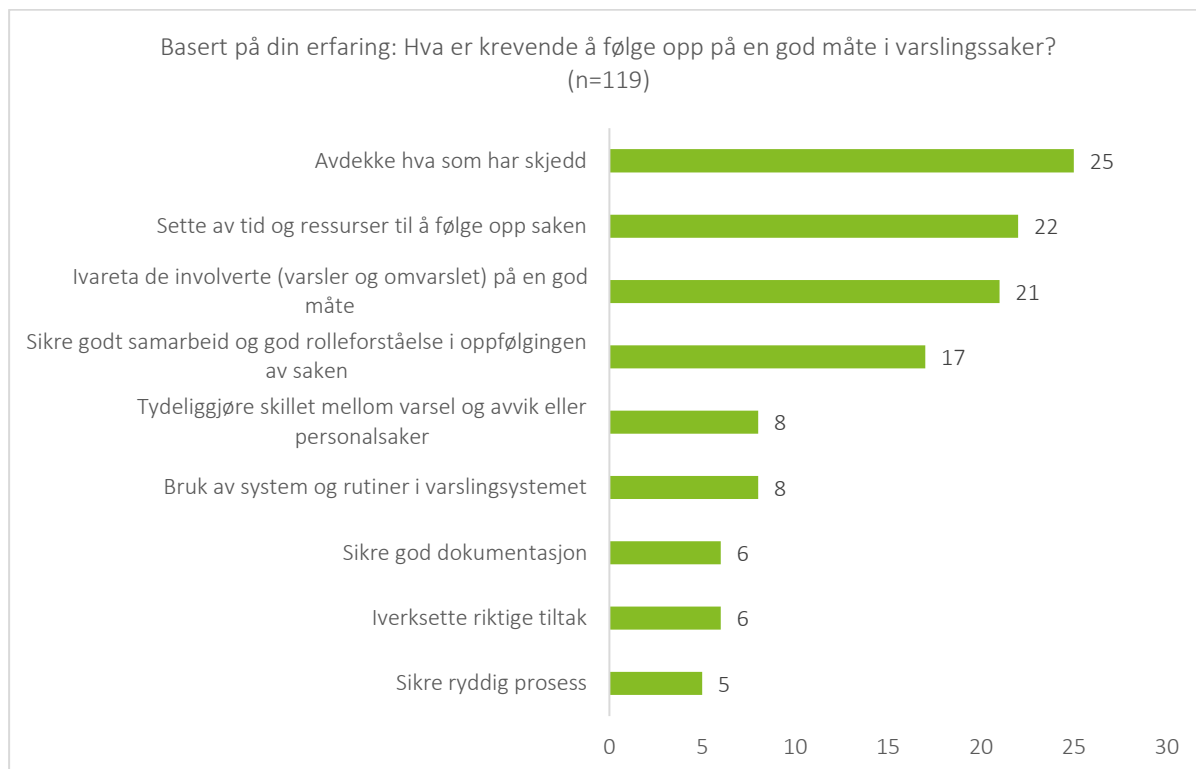


253 ledere valgte å utdype i spørreundersøkelsen hva de ønsker mer informasjon om knyttet til sin **rolle som leder i varslingssaker**:

- Informasjon om *rolle, plikter og ansvar* som ligger til lederrollen i en varslingssak (28 prosent av lederne som utdypet sine ønsker svarte dette). Flere peker konkret på mer informasjon om ansvarsfordeling mellom ulike lederfunksjoner og sentral og lokal varslingsgruppe.
- Informasjon om *hvordan de som ledere skal håndtere varslingssaker* (26 prosent av lederne som utdypet sine ønsker svarte dette). Dette inkluderer mer informasjon om hvordan varsel skal saksbehandles, og hvordan de kan veilede og hjelpe ansatte som varslere.
- Eksempler på eller *gjennomgang av eksempler på varslingssaker* for å forstå hvordan og når slike saker skal håndteres (10 prosent av lederne som utdypet sine ønsker svarte dette).
- Mer informasjon knyttet til kommunens rutiner og veiledere (12 prosent av lederne som utdypet sine ønsker svarte dette),
- Kurs og annen opplæring i varslingssystemet og hvordan det skal brukes (11 prosent av lederne som utdypet sine ønsker svarte dette)
- Informasjon om hvor man kan få støtte som leder (3 prosent av lederne som utdypet sine ønsker svarte dette)

I tillegg svarte 10 prosent av de som kommenterte at de ønsket mer informasjon, at de ønsket mer oppmerksomhet rundt varsling som tema og oppdateringer og påminnelser knyttet til temaet varsling.

Det er særlig noen områder lederne opplever som krevende når det gjelder å følge opp varslingssaker. Ledere med erfaring fra å saksbehandle varslingssaker fikk mulighet til å utdype hva som var mest krevende å følge opp i sakene og 119 av 207 ledere med erfaring fra varslingssaker valgte å svare på spørsmålet. I figuren under har vi kategorisert svarene til lederne for å vise hva de utdypet er mest krevende å følge opp:

Figur 8: Lederes svar på hva som har vært krevende å følge opp på en god måte i varslingssaker.<sup>4445</sup>

Flest ledere (21 ledere) gir uttrykk at det mest krevende i oppfølgingen av en varslingssak er å **avdekke de faktiske forholdene**. Det blir vist til at de involverte ofte har ulik virkelighetsoppfatning, noe som kan gjøre det vanskelig å avdekke hva som har skjedd. Lederne synes også det er utfordrende å avgjøre når de har nok informasjon til å konkludere. Det blir blant annet vist til at det kan ta lang tid å undersøke et varsel fordi mange skal innkalles til samtale. Det blir også vist til at det kan være krevende å vite når en sak er tilstrekkelig opplyst til at en kan konkludere.

**Å ha nok tid og ressurser** til å håndtere varslingssaker blir trukket frem som krevende (22 ledere). Innhenting av dokumentasjon, dokumentering og saksbehandling tar lang tid, og flere poengterer at dette er krevende i en allerede travel hverdag. Noen ledere beskriver at tidkrevende varslingssaker går utover andre oppgaver, mens andre viser til at de ikke har tid og kapasitet nok til å følge opp saken tilstrekkelig.

Videre opplever lederne at det er krevende å **følge opp involverte**, ivareta anonymitet, og ivareta det øvrige arbeidsmiljøet i en varslingssak (21 ledere). Det blir særlig poengtert at det kan være vanskelig å følge opp både varsler og den som har blitt varslet på.

**Samarbeid og rolleforståelse** kan også være utfordrende i varslingssaker. 17 ledere peker på at dette har vært krevende, og viser til eksempler på overordnede ledere som enten ikke vil håndtere varslingssaker, eller som overkjører prosessen. Det blir også kommentert at det er utfordrende å vite hvor man som leder kan få hjelp og støtte til å håndtere varslingssaker.

### 3.3.2 Erfaringer og synspunkt knyttet til ledernes kjennskap til håndtering av varsel

Fra kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling blir det vist til at siden systemet for varsling ble implementert rett før koronapandemien, har det ikke blitt jobbet like mye med forbedringsarbeid og utvikling knyttet til varsling

<sup>44</sup> 11 respondenter er kategorisert i en «diverse»-kategori, og er ekskludert fra figuren. Kategorien inkluderer svar som er vanskelig å tolke, svar som faller utenfor spørsmålsstillingen, eller svar som ikke passer inn i de øvrige kategoriene.

<sup>45</sup> Merk at en respondent kan oppleve at flere forhold har vært krevende å følge opp, og dermed kan være inkludert i flere kategorier. N henviser derfor i dette tilfelle til antall svar, ikke antall respondenter. I figuren er antall respondenter 103, mens antall svar er 119.

som planlagt. Mye utviklingsarbeidsarbeid har blitt skjøvet på fordi det har vært mangel på kapasitet under pandemien.

Kommunaldirektøren peker på at det er varierende forståelse, erfaring og kompetanse knyttet til varsling hos lederne i organisasjonen. Det er ulik modenhet hos ledere og erfaringen er at det er en del varsel som ikke blir håndtert slik de bør. Hun mener mange ledere har lite erfaring fra varslingssaker og viser til at de sentrale utfordringene dermed er å sikre at lederne har god forståelse av hva varsling er og egen rolle i dette, og videre å bygge en kultur for varsling og gjøre medarbeiderne kjent med systemet gjennom å ha varsling på dagsorden.

### 3.4 Vurdering

Det er Deloitte's vurdering at lederne i hovedsak opplever at de har kjennskap til at de kan få ansvar for å saksbehandle varsel og at de fleste har kjennskap til system og rutiner og hvor da kan søke råd og veiledning. Dette er basert på svarene fra spørreundersøkelsen til ledere i Bergen kommune som viser følgende:

- De fleste lederne som har svart på undersøkelsen<sup>46</sup> kjenner til at de **kan få ansvar for å saksbehandle** et varsel om kritikkverdige forhold
- Flertallet av ledere som har svart på spørreundersøkelsen kjenner til at de som leder **kan søke råd og veiledning fra en lokal varslingsordning** i sin byrådsavdeling<sup>47</sup>
- De fleste ledere som har svart på undersøkelsen er enige i at de har kjennskap til **hvordan varsel skal håndteres**,<sup>48</sup> **hvor de kan få lederstøtte** når varsel skal håndteres<sup>49</sup> og **hvor de kan finne veiledning**, rutiner og prosedyrer.<sup>50</sup> De fleste lederne mener også at tilgjengelig **veiledning i BkVarsling er tilstrekkelig tilpasset** deres behov som leder.<sup>51</sup>

Deloitte mener at en bør forvente tilstrekkelig kjennskap til varsling hos ledere til at de kan være oppmerksomme på og kjenne igjen mulige varsel om kritikkverdige forhold dersom de mottar dette og i slike situasjoner vet hva de skal gjøre med dem. Deloitte's vurdering er at undersøkelsen viser at kommunen bør sette i verk tiltak for å sikre at alle ledere har tilstrekkelig kunnskap om varsling og hvor de kan få lederstøtte. Dette er viktig ettersom kompetanse og atferd er avgjørende for å skape et godt yringsklima og for at varsel blir håndtert på en god og forsvarlig måte. En av fire ledere uenige<sup>52</sup> i at de har tilstrekkelig kjennskap til hvordan varsel skal håndteres. Det er noe mindre andel blant de som har erfaring med å motta varsel som er uenige, men forskjellen er liten.

Som nevnt tidligere kan det noen ganger være vanskelig å fastslå om en melding er et varsel om et kritikkverdig forhold. Bergen kommunes varslingssystem legger opp til at de lokale varslingsordningene er kompetansemiljø i byrådsavdelingene og både leder og ansatte kan rådføre seg med disse og eventuelt sentral varslingsgruppe. Da er det viktig at lederne kjenner til at de lokale varslingsordningene finnes og at de kan søke råd og veiledning der i varslingssaker. Hele 40 % av lederne som har svart på spørreundersøkelsen opplyser at de ikke kjenner til at de kan søke råd og veiledning hos de lokale varslingsordningene. Deloitte mener at dette ikke er tilfredsstillende og at kommunen må sikre bedre kjennskap til de lokale varslingsordningene.

Deloitte mener også at det er en for stor andel av lederne som har svart på undersøkelsen som er uenige i at de vet hvor de kan få lederstøtte når varsel skal håndteres og hvor de kan finne veiledning rutiner og prosedyrer (16 %) og det er også en for stor andel av lederne som er uenig i at veiledningen som er tilgjengelig i BkVarsling er tilpasset deres behov (13 %). Det er verdt å merke seg at andelen ledere som er uenige dessuten er noe høyere hos ledere som har erfaring med å håndtere varsel. Svarene i undersøkelsen viser at mange ledere ønsker informasjon om forhold som fremgår av kommunens intranettsider og BkVarsling som informasjon om rolle plikter og ansvar og hvordan ledere skal håndtere varslingssaker. En del ledere etterlyser imidlertid gjennomgang av eksempler på varslingssaker og kurs og annen opplæring i varslingssystemet. Deloitte mener dette understreker viktigheten av at kommunen legger vekt på å sikre tilstrekkelig med tilpassede opplæringstiltak knyttet til varsling overfor kommunens ledere.

Basert på funn og vurderinger anbefaler Deloitte at Bergen kommune

- Sikrer at ledere har bedre kjennskap til de lokale varslingsordningene i byrådsavdelingene

<sup>46</sup> 95 %

<sup>47</sup> 60%

<sup>48</sup> 14% svarer svært enig, 59 % svarer nokså enig

<sup>49</sup> 38 % svarer svært enig, 45 % svarer nokså enig

<sup>50</sup> 36 % svarer svært enig, 47 % svarer nokså enig

<sup>51</sup> 19 % svarer svært enig, 43 % svarer nokså enig

<sup>52</sup> 19 % er nokså uenige, mens 6 % er svært uenige



- Sikrer tilstrekkelig med tilpassede opplæringstiltak knyttet til varsling overfor kommunens ledere

# 4 Ledere og ansattes bruk, kjennskap til og opplevelse av varslingssystemet

## 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet har vi svart på hovedproblemstilling 3) med underproblemstillinger:

- *I hvilken grad har ledere og ansatte kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning for å melde fra om kritikkverdige forhold?*
  - Har ledere og ansatte kjennskap til kommunens system for varsling?
  - Har ledere og ansatte tillit til at kommunen følger opp varsel på en god måte?
  - Opplever ledere og ansatte at kommunen har en kultur som innebærer at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold?
  - Opplever ledere og ansatte at kommunen har kultur for å ivareta varslers rettigheter?

## 4.2 Revisjonskriterier

I følge § 1-1 i arbeidsmiljøloven er et av formålene med loven bl.a. å sikre arbeidstakerne et godt yringsklima og å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet.

Arbeidstilsynet fremhever at et godt yringsklima på arbeidsplassen kjennetegnes av stor takhøyde for meningsutveksling. De viser til at på en arbeidsplass med godt yringsklima er forslag, kritikk og andre ytringer velkomne som grunnlag for forbedring og utvikling. På en arbeidsplass handler yringsklima om hvordan arbeidstakerne oppfatter mulighetene til – og konsekvensene av – å ytre seg. Arbeidstilsynet skriver:

«Når arbeidstakere vurderer yringsklimaet på sin arbeidsplass, stiller de seg selv to spørsmål:

- 1) Er det trygt å si ifra, eller blir jeg straffet hvis jeg sier ifra om kritikkverdige forhold eller foreslår forbedringer?
- 2) Nytter det å si ifra? Med andre ord: Blir det jeg sier ifra om – ytringen min – tatt hensyn til og gitt en skikkelig vurdering?»<sup>53</sup>

Arbeidstilsynet fremhever at arbeidsplasser som diskuterer varsling, hva som er kritikkverdige forhold og som kjenner egen varslingsrutine, er bevisst hvordan et varsel skal fremmes og håndteres. En god opplæring vil påvirke varslingsprosessen på en god måte. Varslingsrutiner skal dessuten være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten, jf. Arbeidsmiljøloven § 2 A-6.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

## 4.3 Datagrunnlag

### 4.3.1 Andel ansatte og ledere som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold

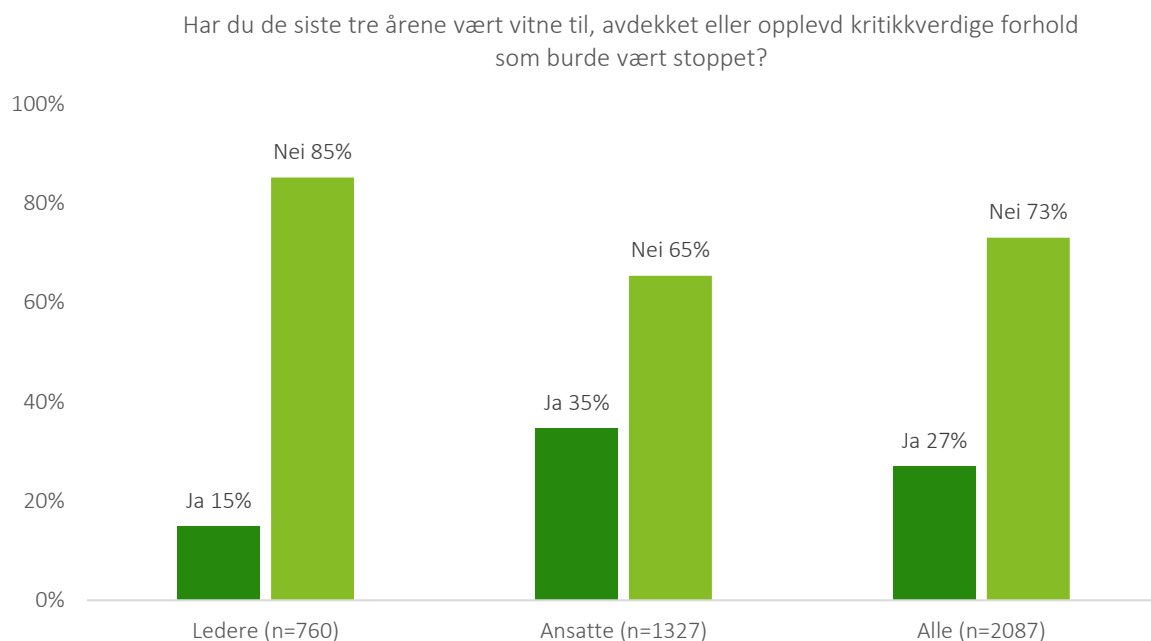
Varsling etter arbeidsmiljøloven handler om å melde fra om kritikkverdige forhold. Som nevnt tidligere har Deloitte i spørreundersøkelsen definert hva som menes med kritikkverdige forhold. Å avgjøre hva som faktisk er kritikkverdige forhold og ikke, kan imidlertid være vanskelig i praksis. Dette gjør at det kan være usikkerhet knyttet til i hvor stor grad svarene i undersøkelsen også ville representert varsel om kritikkverdige forhold dersom forholdene hadde blitt vurdert nærmere. Deloitte vil samtidig understreke at uavhengig av dette, vil sakene ledere og ansatte har rapportert om i spørreundersøkelsen være saker som ledere og ansatte opplever er varsel om kritikkverdige forhold og derfor i seg selv ha en verdi.

For å få informasjon om ansattes og lederes erfaringer knyttet til å varsle om kritikkverdige forhold har Deloitte i spørreundersøkelsene spurt om de har opplevd kritikkverdige forhold, om de varslet om de kritikkverdige

<sup>53</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/yringsklima-pa-arbeidsplassen/>

forholdene og hva de kritikkverdige forholdene omhandlet. Svarene i spørreundersøkelsen viser at flere ansatte og ledere i Bergen kommune mener de har opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassene de siste tre årene. 35 prosent av de ansatte og 15 prosent av lederne som har svart på spørreundersøkelsene, svarte at de de siste tre årene har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde vært stoppet.<sup>54</sup> Til sammen utgjør dette 27 prosent. Til sammenligning svarte 21 prosent av ansatte i andre norske kommuner og fylkeskommuner i 2017 ja på samme spørsmål<sup>55</sup>.

Figur 9: Har du i løpet av de siste tre årene vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som burde vært stoppet?



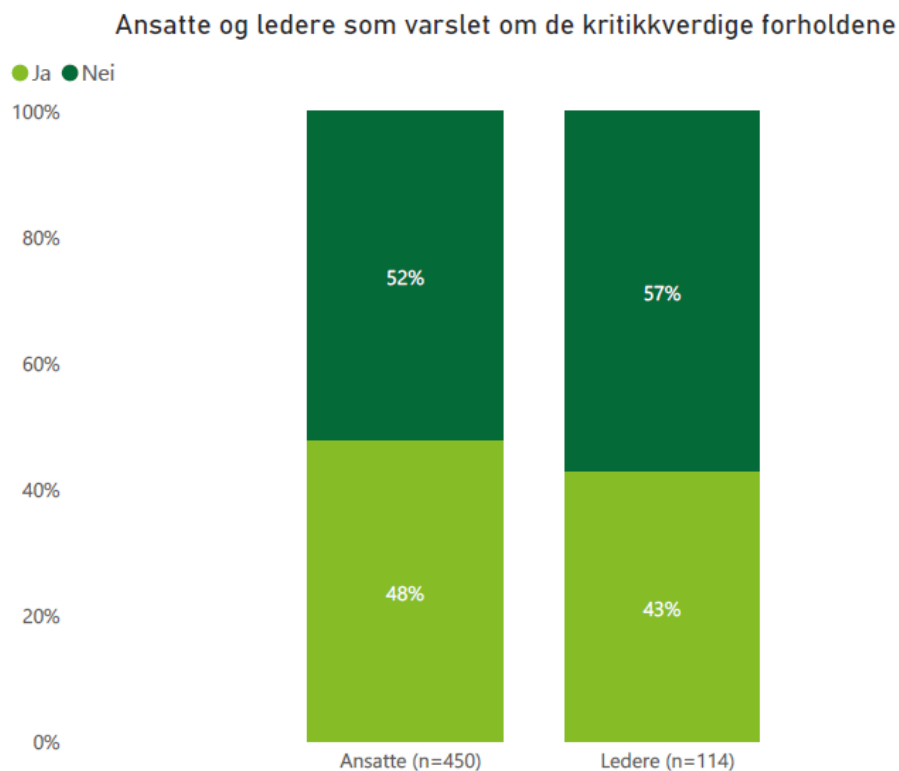
Flere ledere og ansatte i kommunen som har observert eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen har likevel valgt å ikke varsle om disse. Av de ansatte som har opplevd noe kritikkverdig valgte litt over halvparten å ikke varsle om de kritikkverdige forholdene, og når det gjelder lederne var det nær seks av ti som ikke varslet om de kritikkverdige forholdene. Til sammenligning fant Fafo i 2017 at fire av ti ansatte i norske kommuner og fylkeskommuner ikke varslet om de kritikkverdige forholdene de hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> I spørreundersøkelsene til ansatte og ledere ble kritikkverdige forhold definert slik: «med kritikkverdige forhold mener vi uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis. Å varsle betyr å melde fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Dette kan for eksempel være å melde fra om forhold som utgjør fare for liv og helse eller om korrupsjon, uforsvarlig arbeidsmiljø eller myndighetsbruk». Respondentene ble informert om dette i starten av spørreundersøkelsen og minnet på definisjonen på relevante spørsmål underveis.

<sup>55</sup> Fafo 2017:4 Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner

<sup>56</sup> Fafo 2017:4 Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner

Figur 10: Andel ansatte og ledere som hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige de siste tre årene og som også varslet om disse forholdene



Omregnet til antall innebærer svarene i figuren over at av dem som har svart på Deloitte spørreundersøkelser opplyser 216 ansatte og 49 ledere at de har varslet om kritikkverdige forhold de siste tre årene. Dette reflekterer ikke faktisk antall varsel i kommunen, blant annet fordi det kan være mange personer som står bak ett varsel og fordi Deloitte spørreundersøkelse kun gikk ut til et utvalg av kommunens 20 000 ansatte.

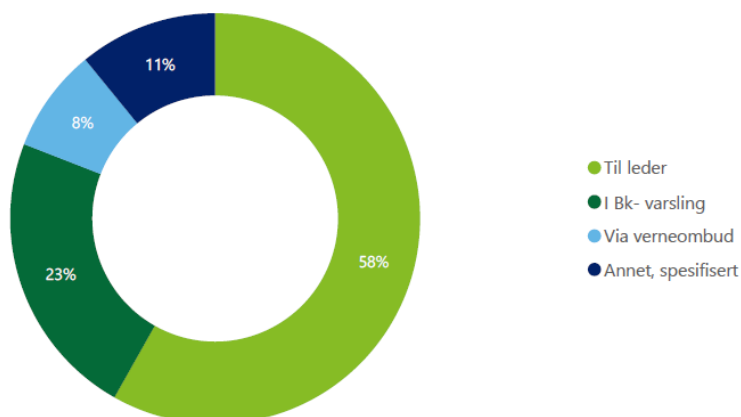
#### Valg av varslingskanal

De fleste av de som har varslet om kritikkverdige forhold, opplyser at de har varslet til ledere (58 prosent), mens i underkant av en fjerdedel varslet i BkVarsling (23 prosent)<sup>57</sup>. Av de som svarte «Annet» nevnes varsling gjennom tillitsvalgt, fagforening, Arbeidstilsynet, media og Statsforvalteren, men også gjennom ledere som områdeleder, kommunaldirektør og etatsdirektør. Svarene går frem av figuren under.

Figur 11: Ansattes valg av varslingskanal de tre siste årene. Svarene er fra dem som oppgir å ha varslet i spørreundersøkelsen til ansatte.

<sup>57</sup> Noen av respondentene (11 personer) opplyser at de varslet i BkVarsling i 2019, men dette var før systemet var satt i drift. Dette viser at de ikke nødvendigvis vet hvilket system de varslet i eller husker nøyaktig når de varslet.

Du svarte at du har varslet om kritikkverdige forhold de siste tre årene. Hvordan varslet du? (n=220)



Også ledere ble spurt om hvilken varslingskanal de benyttet for å varsle. 49 ledere oppgir at de varslet om de kritikkverdige forholdene. I likhet med de ansatte svarte de fleste av lederne som varslet at de varslet til leder (78 prosent). Ellers varslet 20 prosent av lederne til verneombud, 18 prosent i BkVarsling<sup>58</sup> og 18 prosent via annet.<sup>59</sup> BkVarsling først ble etablert våren 2020, mens respondentene ble bedt om å svare for hvordan de varslet de siste tre årene. Det er derfor sannsynlig at dette har innvirkning på svarfordelingen, og at andelen varsel i BkVarsling trolig er høyere fra og med 2020.

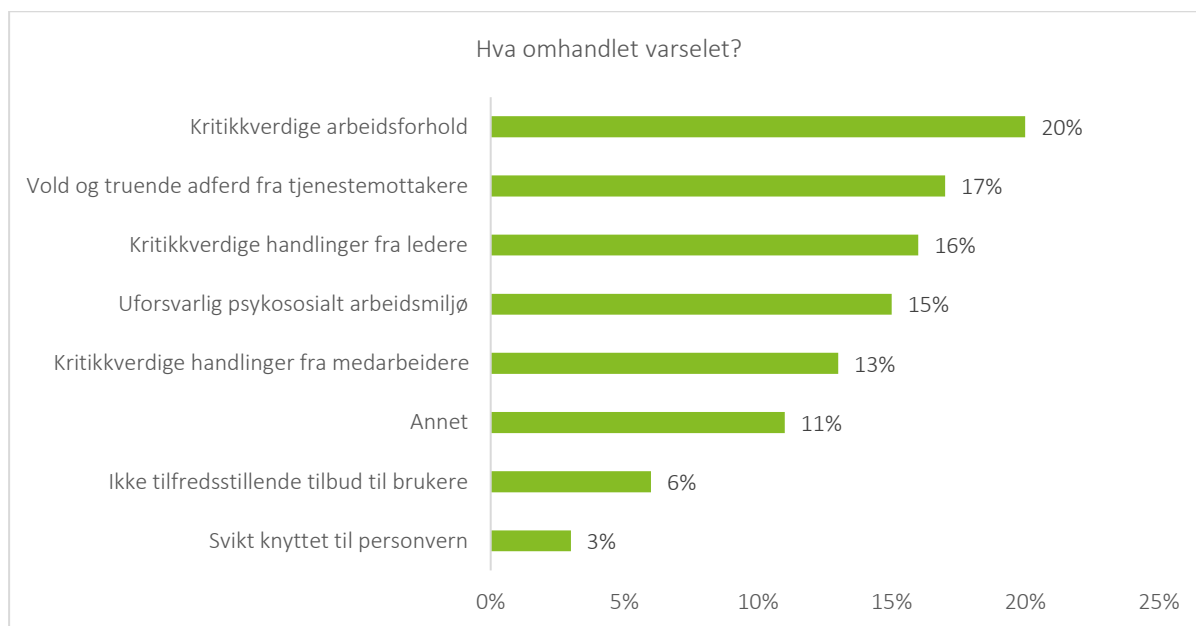
Hva har ansatte og ledere varslet om?

I undersøkelsen fikk respondentene muligheten til å utdype hva varselet deres omhandlet. Deloitte har gjennomgått og systematisert svarene. Vi har i den grad det har vært mulig, tatt bort kommentarer som har omhandlet forhold som tydelig ikke er varsel, men har ellers ikke gjort konkrete vurderinger av om forholdene respondentene rapporterer om, faktisk er varsel etter arbeidsmiljøloven. Svarene går frem av figuren under og kategoriene er nærmere omtalt og forklart under figuren.

<sup>58</sup> Tre ledere oppgir at de varslet i BkVarsling i 2019. Dette viser at de ikke nødvendigvis vet hvilket system de varslet i eller husker nøyaktig når de varslet.

<sup>59</sup> I spørreundersøkelsen til ledere var spørsmålet om hvordan respondentene varslet flervalgs spørsmål. Det vil si at det var mulig å krysse av for flere svaralternativ. Dette er årsaken til at n blir over 100 prosent. I praksis betyr dette at enkelte av sakene har blitt varslet i flere kanaler.

Figur 12: Tema for ansattes varsler de tre siste årene. Svarene er fra dem som oppgir å ha varslet i spørreundersøkelsen til ansatte.



I undersøkelsen oppgir 20 prosent at de har varslet om arbeidsforholdene på arbeidsplassen. Dette omhandler blant annet arbeidstid- og mengde, HMS og sikkerhet, manglende risikovurderinger, underbemanning og dårlig opplæring. Det er også enkelte som har varslet om covid-19-relaterte problemstillinger som manglende smittevern og brudd på koronarelaterte regler.

17 prosent oppgir å ha varslet om vold og truende adferd på arbeidsplassen. Dette gjelder i hovedsak vold og trusler fra brukere og tjenestemottakere mot ansatte. Det beskrives både fysisk og psykisk vold, trusler, samt manglende oppfølging av vold og trusler fra ledelsens side.

Videre peker 16 prosent på at de har varslet om dårlig ledelse eller ledere som har utnyttet sin maktposisjon. Eksempler som trekkes frem er bruk av hersketeknikker, ansettelse av egen familie, dårlig lederstil, manglende oppfølging, myndighetsmisbruk, favorisering og uønsket seksuell oppmerksomhet.

15 prosent har varslet om arbeidsplassens psykososiale arbeidsmiljø. Varslene omhandler blant annet dårlig arbeidsmiljø og personalkonflikter, trakassering, manipulering, mobbing og rasisme.

Det går videre fram av undersøkelsen at 13 prosent oppgir å ha varslet om medarbeideres kritikkkverdige handlinger. Varslene er blant annet knyttet til medarbeidernes behandling av brukere og tjenestemottakere, medarbeidere som ikke er egnet til arbeidet eller har gjort alvorlige feil, upassende oppførsel eller alkoholkonsum i arbeidstiden.

6 prosent av de som opplyser at de har varslet om kritikkkverdige forhold, oppgir at varslet omhandler ikke tilfredsstillende eller manglende tilbud til brukere. Eksempler som trekkes frem er pasientsikkerhet, brudd på lovpålagte tjenester og krav, feil i saksgang, tvang og krenkelser mot tjenestemottakere. 3 prosent har også varslet om hendelser knyttet til personvern, blant annet brudd på taushetsplikten, brudd på personvernregler og brudd på GDPR.

11 prosent av respondentenes svar er kategorisert under «annet». Dette omfatter både respondenter som ikke ønsker å utdype hva varselet handler om, eller at omtalen av saken ikke er tilstrekkelig spesifikk til at saken lar seg kategorisere.

Flere utdypes i kommentarfeltene situasjoner som har pågått over flere år og som vedvarer på tross av varsling. Dette gjelder blant annet situasjoner med vold og trusler fra brukere og fra elever i skolen.

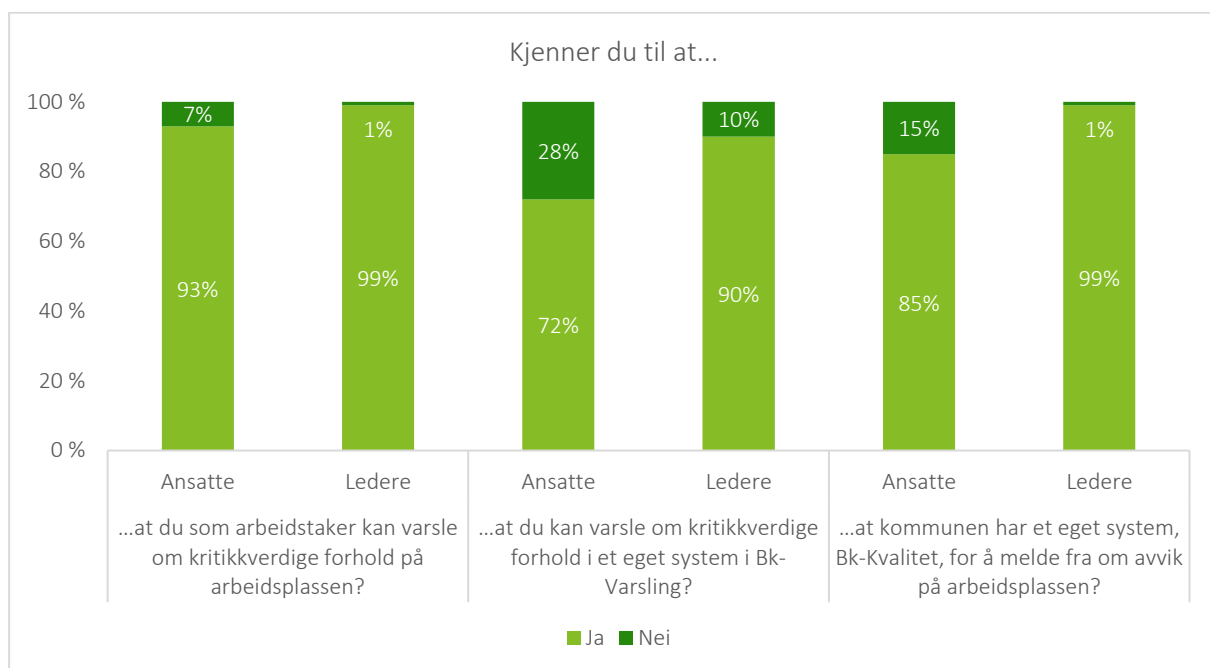
Også ledere opplyser at de har varslet om kritikkverdige forhold<sup>60</sup> Flest ledere opplyser at de har varslet om annen leder eller kollegas kritikkverdige handlinger (12 personer) og kritikkverdige arbeidsforhold (åtte personer) og om psykososialt arbeidsmiljø (fire personer). Til forskjell fra ansatte var det noen ledere som opplyser at de varslet om forhold knyttet til økonomi (tre personer), mangelfulle systemer (tre personer) og medisinbehandling (tre personer). Også noen ledere varslet om vold og truende adferd på arbeidsplassen (to personer) og svikt knyttet til personvern (to personer).

#### 4.3.2 Ledere og ansattes kjennskap til kommunens system for varsling

##### Kjennskap til varsling og kommunen varslingssystem

De aller fleste ansatte og ledere som har svart på spørreundersøkelsen kjenner til at de kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det er likevel om lag 3 av 10 ansatte som har svart nei på spørsmål om de kjenner til at de kan varsle om kritikkverdige forhold i BkVarsling. Til sammenligning er det 1 av 10 ledere som ikke kjenner til at de kan varsle om kritikkverdige forhold i BkVarsling. Både ansatte og ledere kjenner i større grad til at det kan meldes avvik i kommunens kvalitetssystem BkKvalitet.

Figur 13: Ansattes og lederes svar på om de kjenner til at de kan og hvor de kan varsle om kritikkverdige forhold (n=1327 for ansatte og n= 764 for ledere)<sup>61</sup>.



Det er særlig i byrådsleders avdeling (50 prosent) og i byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling (35 prosent) at mange av de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen svarer nei på om de kjenner til at de kan varsle i BkVarsling.

Også av spørreundersøkelsenes åpne kommentarfelt, går det frem at en del ansatte, og også noen ledere, ikke kjenner til BkVarsling. En leder kommenterer:

*«BkVarsling var ukjent for meg og følgelig trengs det informasjon om hvordan, hva og når man bør varsle».*

##### Ansatte og lederes vurdering av tilgang til informasjon om varsling

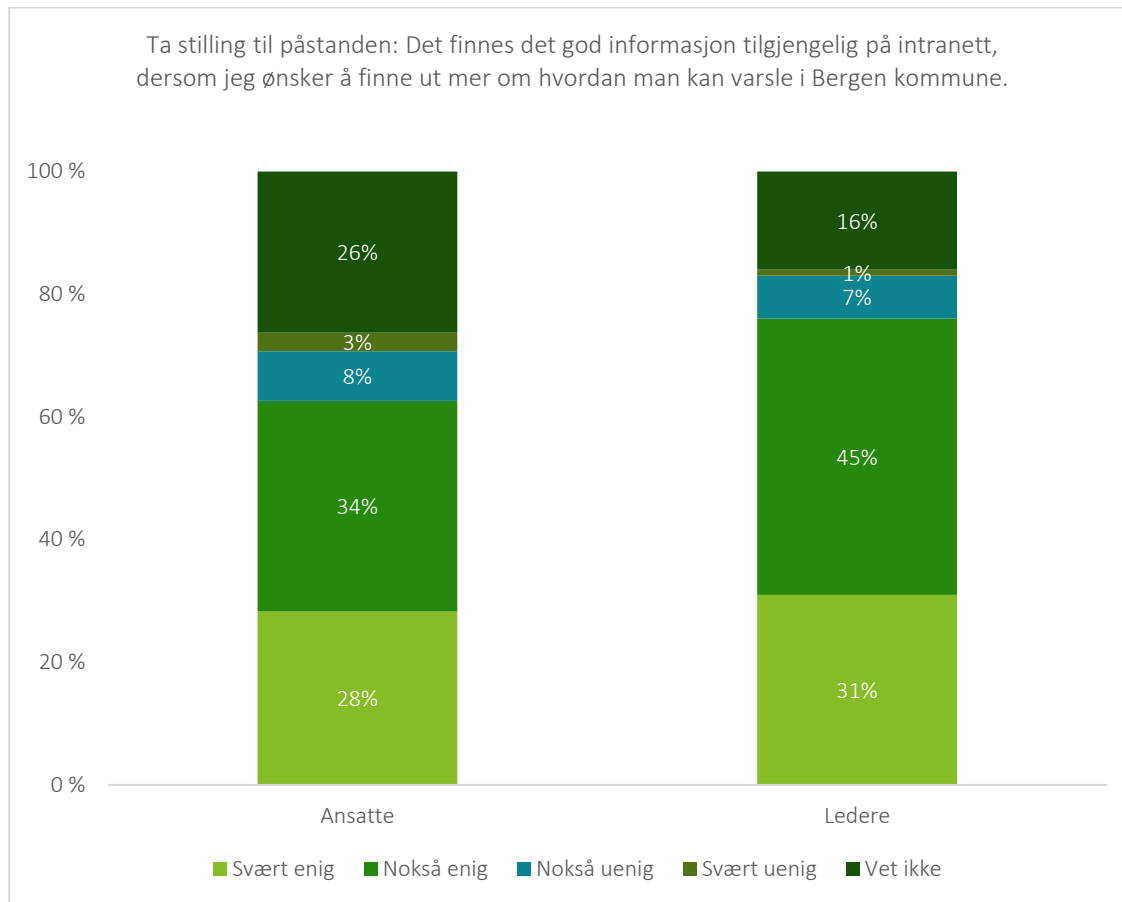
Som det fremgår av kap. 2.3 er informasjon om varslingssystemet og varslingsprosessen tilgjengelig digitalt på Allmenningen. I tillegg har ledere har ansvar for å henge opp informasjon om varsling i fellesareal. I spørreundersøkelsen ble både ansatte og ledere spurt om det finnes god informasjon tilgjengelig på intranett dersom de ønsker å finne ut mer om hvordan de skal varsle i Bergen kommune. Flertallet av både ansatte (62 %) og ledere (77 %) er enige i at det finnes god informasjon tilgjengelig, men det er likevel en andel både av ansatte

<sup>60</sup> Totalt 37 tilfeller

<sup>61</sup> Spørsmålsteksten til ledere var noe forskjellig fra spørsmålsteksten til de ansatte når det gjelder det første spørsmålet i figuren. Ledere ble spurt om: «Kjenner du til at arbeidstakere kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen?».

(11%) og ledere (8 %) som ikke er enige i dette. Mange svarte dessuten «vet ikke» på dette spørsmålet, noe som kan indikere at en del ansatte og ledere ikke har satt seg inn i og vurdert hva som finnes av tilgjengelig informasjon på intranett, om varsling. Ansattes og ledernes svar fremgår av figurene under.

Figur 14: Ansatte og lederes svar på om det finnes god informasjon på intranettet om hvordan man kan varsle i Bergen kommune (n=1327 for ansatte og n= 764 for ledere)<sup>62</sup>



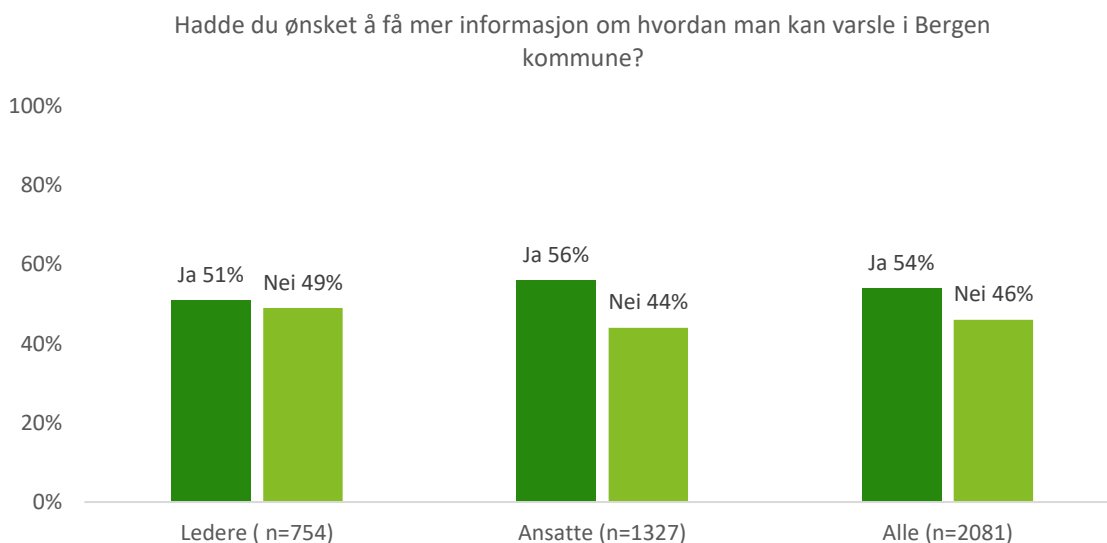
#### Ønsker for mer informasjon fra ansatte og ledere

Ledere og ansatte fikk også spørsmål om de ønsket å få mer informasjon om hvordan man kan varsle i Bergen kommune. 56 prosent av de ansatte som svarte på spørreundersøkelsen svarte ja på dette spørsmålet. Blant lederne var det 51% som svarte at de hadde ønsket mer informasjon om hvordan man kan varsle i Bergen kommune.

<sup>62</sup> Spørsmålsteksten til ledere var noe forskjellig fra spørsmålsteksten til de ansatte når det gjelder det første spørsmålet i figuren: «Ta stilling til påstanden: Det finnes det god informasjon tilgjengelig på intranett for dem som ønsker å finne ut mer om varslingssystemet i Bergen kommune».

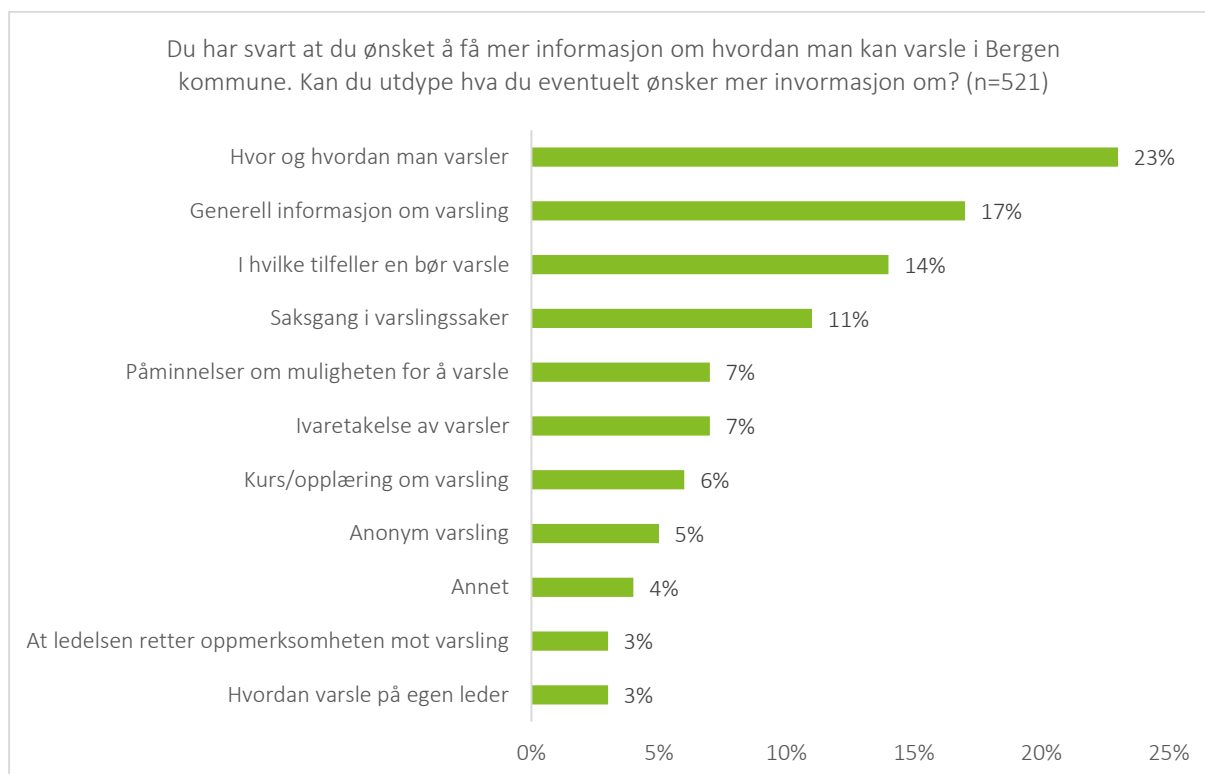


Figur 15: Ansattes svar på om de ønsker mer informasjon om hvordan varsle



De ansatte som svarte at de ønsker mer informasjon om hvordan man kan varsle i Bergen kommune, fikk muligheten til å utdype hva de ønsker mer informasjon om. De ansattes svar fremgår av figuren under.<sup>63</sup>

Figur 16: Ansattes svar på hva de ønsker mer informasjon om knyttet til varslingssaker



Undersøkelsen viser at fleste ansatte som ønsket mer informasjon (23 prosent) ønsker informasjon om hvordan og hvor de kan varsle. Dette omfatter blant annet informasjon om rutiner og prosedyrer, informasjon om hvem

<sup>63</sup> Merk at en respondent kan ha svart at de ønsker informasjon om flere ting, og dermed falle under flere av kategoriene. N henviser i dette tilfelle derfor til antall svar, ikke antall respondenter. I dette tilfellet er antall respondenter 410, mens det er 521 svar.

man skal ta kontakt med og informasjon om hvilke kanaler og systemer skal man benytte for å varsle. Flere beskriver systemet BkVarsling som tungvint og vanskelige å bruke. 17 prosent av de ansatte som svarte på dette spørsmålet opplyser at de har et generelt informasjonsbehov knyttet til varslingssaker. Mange peker på at det er behov for at informasjonen om varsling gjøres lettere tilgjengelig på kommunens intranettsider «Allmenningen» og at denne per i dag er vanskelig å finne frem til. Det blir også vist til at det er viktig å tilgjengeliggjøre informasjonen om varsling til ansatte i kommunens som ikke er tilkoblet kommunalt nett i sitt daglige arbeid.

14 prosent av de ansatte som svarte at de ønsket mer informasjon, har behov for tydeligere informasjon om hvilke saker som er varslingssaker. Det påpekes at det er nødvendig å definere hva som regnes som «kritikkverdige forhold» og når en sak bør håndteres som en varslingssak. Mange etterspør også konkrete eksempler på situasjoner hvor det kan være aktuelt å varsle:

*Generell utdypende "skolering" tilgjengelig for alle ansatte som kan være til hjelp for å dra grenser mellom det allmenne "ufullstendige/normale" og det kritikkverdige som bør varsles, og gi en slags god kvalitet på varslingen (...) Å avstå fra å varsle kan være et uttrykk for at man ikke helt vet om det er rett å gjøre det, og/eller om det kan gi konsekvenser som man ikke vet omfanget av.*

Mange ansatte (11 prosent) ønsker også mer informasjon om saksgangen etter at man har varslet, blant annet hvordan varslet blir behandlet og hvem som håndterer varselet.

Ansatte ønsker også mer informasjon om hvordan kommunen jobber for å ivareta varslere, og hva kommunen gjør for å sikre at varslere ikke opplever gjengjeldelser eller represalier (7 prosent). En av respondentene uttrykker det slik:

*«Jeg har ikke et behov for å varsle, men tenker det er fint at det finnes informasjon tilgjengelig den dagen jeg eventuelt lurer på om jeg har noe å varsle om. I hvilken grad er varsleren beskyttet dersom han varsler mot en overordnet, for eksempel. Hvem vi varsler, hvilke kanaler vi kan bruke og grad av konfidensialitet ville jeg gjerne ha visst om før jeg tok en beslutning.»*

Av 5 prosent trekkes det frem at det er ønske om mer informasjon om muligheten og fremgangsmåten for å kunne varsle anonymt. Flere etterspør også spesifikk informasjon om hvordan man kan varsle på egen leder. I slike tilfeller kan det være særlig vanskelig å bevare egen anonymitet, noe som kan hindre at ansatte varsler om kritikkverdige forhold. I svarene kommer det også frem at mange har ønske om å med jevne mellomrom bli minnet om hva varsling er (7 prosent) eller å gjennomføre kurs om varslingssaker (6 %). Det blir vist til at informasjon og påminning om varsling kan tas opp i avdelingsmøter, sendes ut via e-post eller deles via lenker. Det blir påpekt av flere at slike påminnelser om muligheten for å varsle er viktige, men at det også er nødvendig at ledelsen skaper et trygt miljø der ansatte tør å varsle.

Også lederne fikk spørsmål om de hadde ønsket å få mer informasjon om hvordan man kan varsle og ble bedt om å utdype dette. Halvparten av de 154 lederne som svarte på spørsmålet pekte på at de har et generelt informasjonsbehov knyttet til varsling og at det hadde vært nyttig med kurs og annen opplæring. 30 prosent av lederne ønsket informasjon om BkVarsling og hvordan en kan varsle. 11 prosent ønsket informasjon om når noe er å anse som en varslingssak og 6 prosent ønsket informasjon om leders oppgaver knyttet til varslingssaker.

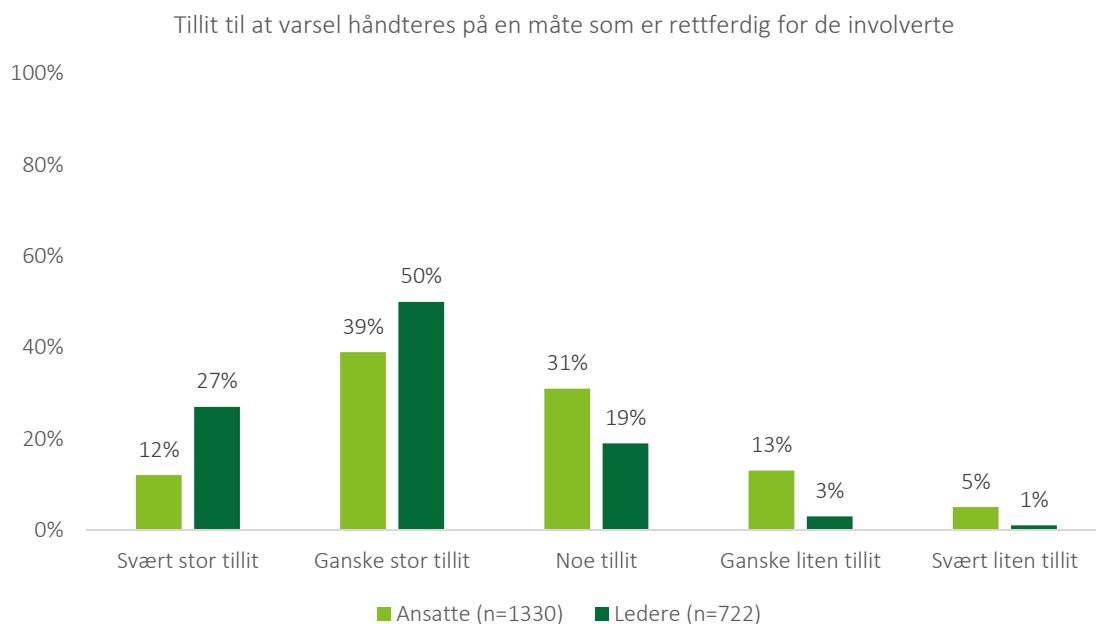
### **4.3.3 Ansattes tillit til at kommunen følger opp varsel på en god måte**

#### **Tillit til håndtering av varsel**

I dette kapitlet gjengir vi ansattes og lederes svar i spørreundersøkelsen knyttet til opplevelser av kommunens varslingssystem og tillit til kommunens håndtering av varsling. Dette er for å kartlegge hva de ansatte mener, uten å undersøke årsaker.

Svarene til ledere og ansatte i spørreundersøkelsene viser at det er relativt mange av både ansatte og ledere som ikke har stor tillit til kommunens håndtering av varsel. Dette utgjør nær halvparten av de ansatte og nær en fjerdedel av lederne (samlet andel svar for svaralternativene noe tillit, ganske liten tillit og svært liten tillit er henholdsvis 51 prosent for ansatte og 23 prosent for ledere).

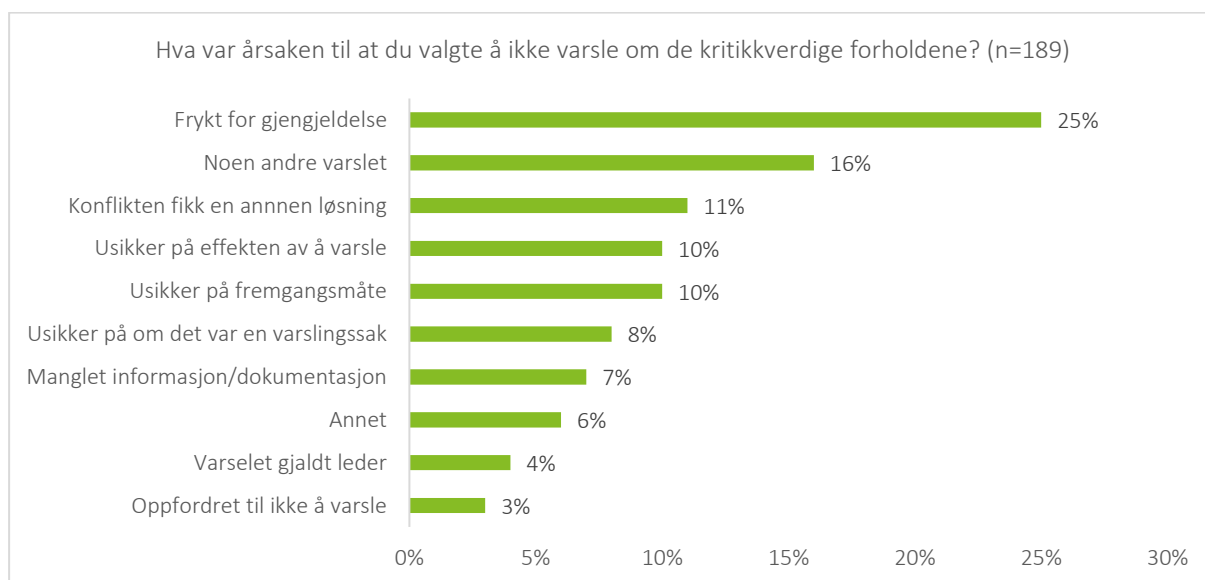
Figur 17: Ansattes og lederes tillit til håndtering av varsel<sup>64</sup>.



#### Årsaker til at ansatte og ledere unnlater å varsle om kritikkverdige forhold

Skepsis til i hvor stor grad kommunen klarer å følge opp varsel på en god måte, er en viktig grunn til at ansatte som har svart på spørreundersøkelsen, har unnlatt å varsle. I spørreundersøkelsen oppga 35 prosent av de ansatte og 15 prosent av lederne at de hadde vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold. 52 prosent av de ansatte og 57 prosent av lederne valgte å *ikke varsle* om de kritikkverdige forholdene. Som det går frem av figuren under, er frykt for represalier den viktigste grunnen til at ansatte valgte å ikke varsle. 25 prosent oppgir dette som årsak. Av svarene kommer det frem at de ansatte fryktet å miste oppgaver, å få mindre ansvar, å bli stemplet som illojal og vanskelig, eller å bli omplassert eller miste jobben dersom de varslet.

Figur 18: Årsaker til at ansatte valgte å ikke varsle om kritikkverdige forhold<sup>65</sup>



<sup>64</sup> Ansatte ble spurt «Hvilken tillit har du til at varsel i din virksomhet håndteres på en måte som er rettferdig for de involverte?», mens ledere ble spurt «Hvilken tillit har du til at dine overordnede i byrådsavdelingen håndterer varsel på en måte som er rettferdig for de involverte?».

Det var 42 ledere som svarte «Vet ikke», men siden ansatte ikke hadde dette svaralternativet tilgjengelig ble disse svarene tatt ut av figuren. <sup>65</sup> Merk at en respondent kan hatt flere årsaker til å ikke varsle om kritikkverdige forhold, og dermed være inkludert i flere kategorier. N henviser i dette tilfelle derfor til antall svar, ikke antall respondenter. Antall respondenter 178, mens det er 189 svar

Undersøkelsen viser videre at 10 prosent av de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen har unnlatt å varsle om kritikkverdige forhold fordi de var usikre på effekten av å varsle. Disse respondentene er usikre på om de ville blitt tatt på alvor, de har liten tillit til systemet og har liten tro på at varslet ville blitt tatt i eller løst.

Det går også frem av undersøkelsen at 3 prosent valgte å ikke varsle om kritikkverdige forhold etter oppfordringer fra ledelsen, kollegaer eller tillitsvalgte. I noen tilfeller har ansatte fått beskjed fra ledelsen om at det vil få konsekvenser å varsle, i andre tilfeller har kollegaer sagt at det ikke vil føre fram. En respondent skriver:

*«Henvender man seg til et av forbundene for å få hjelp så får man som råd å ikke varsle. Da blir det fortalt at hvis man varsler så vil man mest sannsynlig bli presset ut av den jobben man er i og vil få det svært vanskelig med å skaff en ny jobb. Om man orker å bli værende i jobben så kan man forvente seg å bli straffet i turnusen.»*

Undersøkelsen viser også at ansatte har unnlatt å varsle fordi andre kollegaer har varslet (16 prosent), fordi konflikten har løst seg på andre måter (11 prosent) eller fordi de manglet informasjon og dokumentasjon om saken (7 prosent). Det er også 4 prosent som ikke varslet fordi varslet omhandler en leder. Det blir påpekt at dette gjør det særlig ubehagelig å varsle, og at det er usikkerhet knyttet til om lederen vil håndtere varselet på en god måte.

Blant ledere nevnes også frykt for represalier som den viktigste grunnen til at ledere ikke varslet<sup>66</sup>. Det blir blant annet vist til frykt for at varslingen ville påvirke karrieremuligheter, lønnsutvikling eller gi et dårlig rykte. Flere oppgir også at de har erfart eller observert andre få negative konsekvenser etter varsling. En respondent kommenterer:

*«Jeg var redd for stempelen som varsler og at det skulle bli vanskelig å få jobb videre i kommunen. Jeg hadde også samboer, barn og mitt privatliv i fokus da jeg tenkte det ville bli tungt å stå i en slik sak.»*

Lederne<sup>67</sup> oppgir også at de har unnlatt å varsle fordi andre varslet, fordi saken løste seg på annet vis, fordi de var usikre på fremgangsmåte eller fordi de var usikre på om de kritikkverdige forholdene var alvorlige nok til å bli kategorisert som et varsel.

#### **4.3.4 Ansattes opplevelse av kommunen sin kultur for varsling om kritikkverdige forhold**

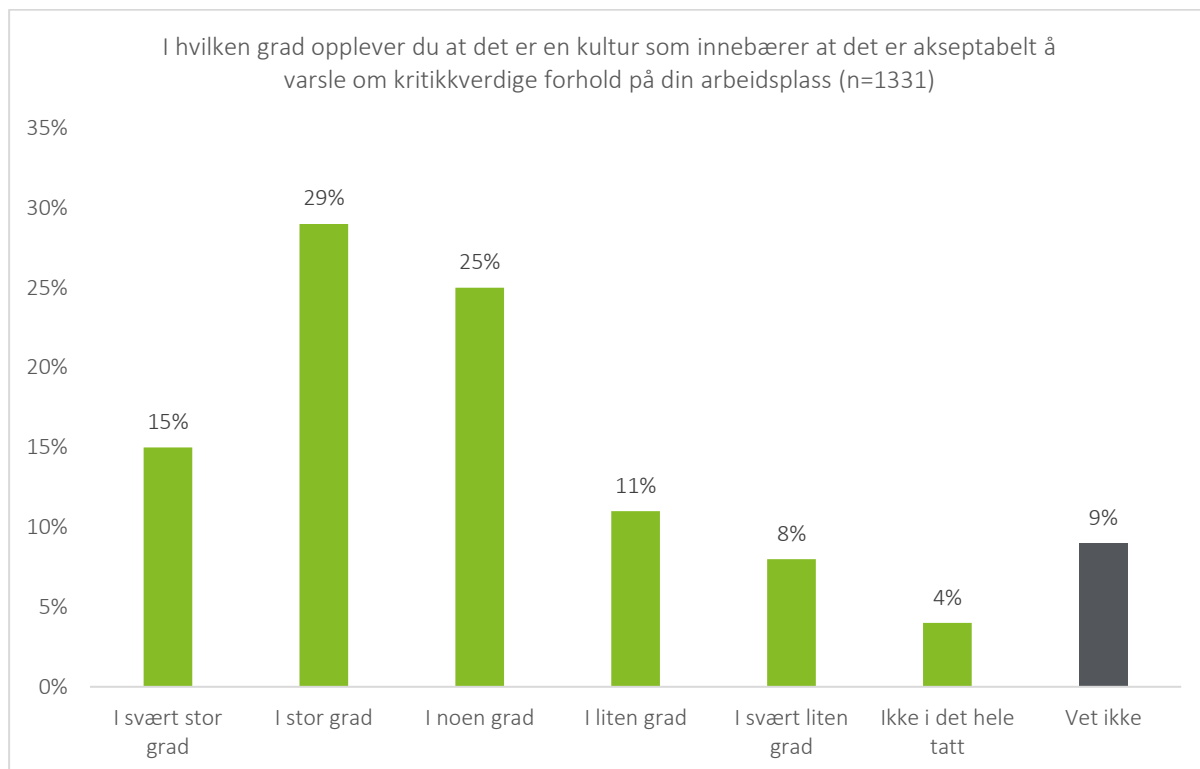
Flertallet av de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen opplever at deres arbeidsplass i Bergen kommune har en kultur som innebærer at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold. Nær en fjerdedel av de ansatte (23 prosent) og 28 prosent av lederne opplever det ikke slik (svarer i liten grad, svært liten grad eller ikke i det hele tatt). Andelen som opplever at de på sin arbeidsplass i Bergen kommune ikke har en kultur der det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, er enda høyere for dem som har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold (40 prosent). Ansattes svar går frem av figuren under.

---

<sup>66</sup> 16 ledere oppgir å ikke ha varslet grunnet frykt for represalier.

<sup>67</sup> 65 ledere unnlott å varsle om kritikkverdige forhold

Figur 19: Ansattes opplevelse av kultur for å varsle om kritikkverdige forhold på sin arbeidsplass.



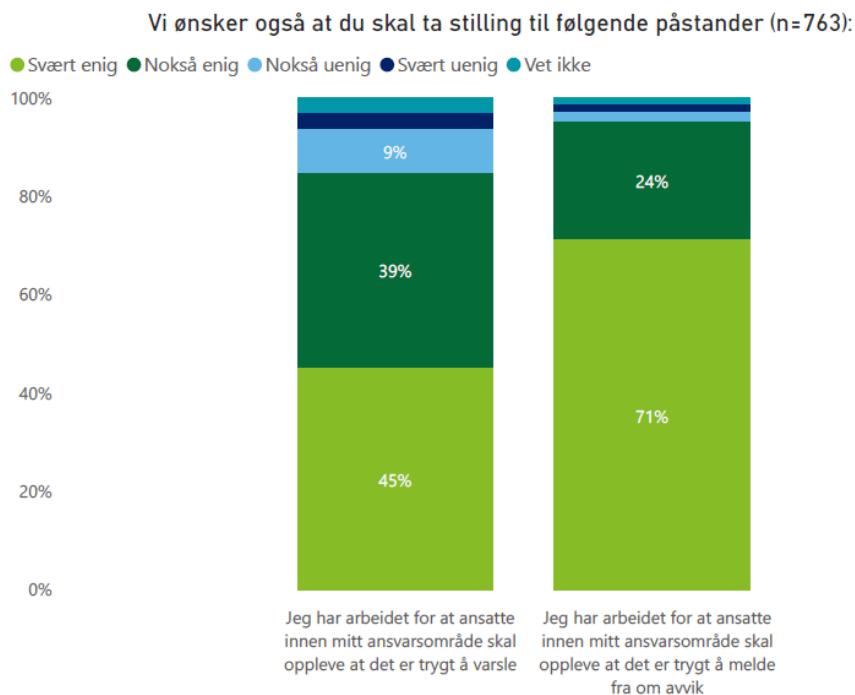
I et av undersøkelsens åpne kommentarfelt, beskriver en ansatt varslingkulturen i Bergen kommune på følgende måte:

*«Opplever at det er store variasjoner på hva som er akseptabelt å ta opp på ulike steder i kommunen. Egen arbeidsplass oppleves å gi uttrykk for at det er riktig å ta opp problemstillinger, men om dette gjøres er håndteringen lite god og ansatte ivaretas i liten grad. Det er spesielt vanskelig om saken "går ut av huset". Det er ikke akseptert å involvere utenforstående uten arbeidsgivers "tillatelse". Jeg oppfatter at kommunen har iverksatt et relativt godt system for varsling, men at det i min enhet er forbundet med represalier om systemet tas i bruk.»*

#### Oppfordring og tilrettelegging for å melde fra

De fleste lederne som svarte på spørreundersøkelsen, er enige i at de som ledere har arbeidet for at det skal være trygt både å varsle og å melde fra om avvik innen deres ansvarsområde. En av ti ledere er ikke enige i at de har arbeidet for at det skal være trygt å varsle. Ledernes svar går frem av figuren under,

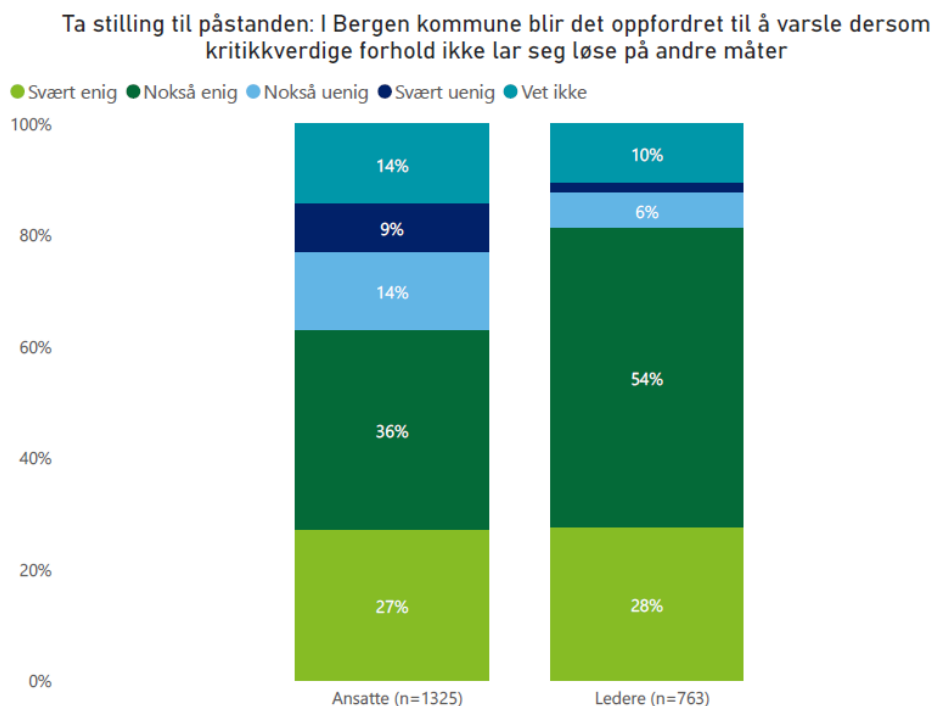
Figur 20: Lederes svar på påstander knyttet til deres arbeid for å gjøre det trygt for ansatte å varsle og å melde avvik



I undersøkelsen stilte vi også spørsmål for å kartlegge om ansatte og ledere opplever at de blir oppfordret til å varsle, om de opplever at det er lagt godt til rette for at det skal være trygt å varsle og om de er trygge for at gjengjeldelse ikke vil finne sted dersom ansatte skulle ønske å varsle om kritikkverdige forhold. En del ansatte svarte «vet ikke» på disse spørsmålene, noe som kan indikere at de ikke har reflektert så mye over varsling og ulike sider knyttet til det å varsle.

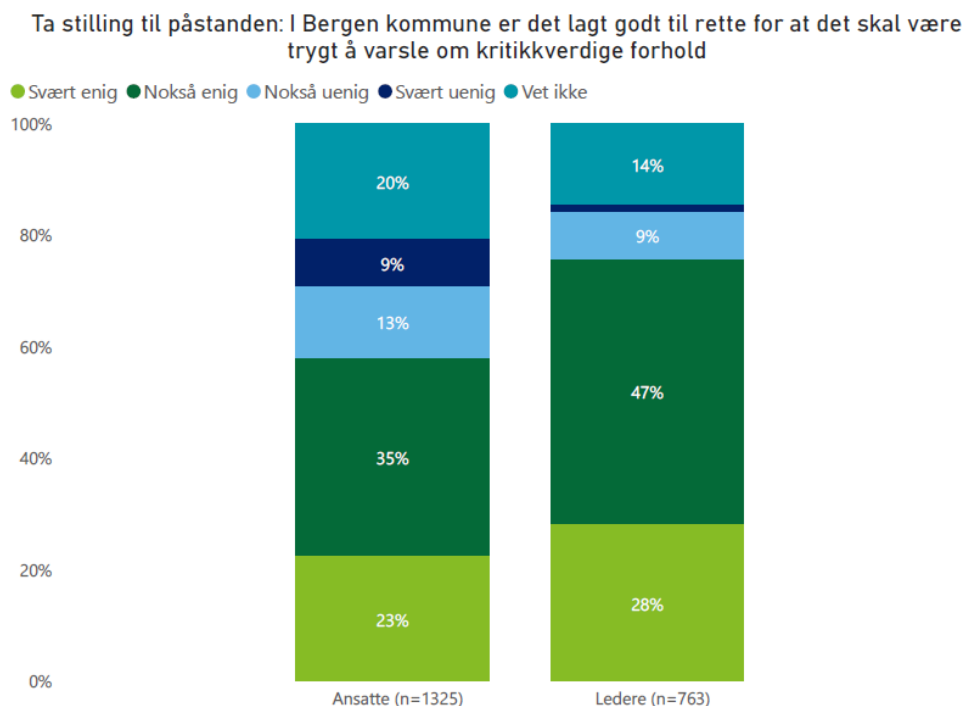
De fleste som svarte på spørreundersøkelsene, både ledere og ansatte, er enige i at det i Bergen kommune blir oppfordret til å varsle om kritikkverdige forhold dersom de ikke lar seg løse på andre måter. Nær en fjerdedel av de ansatte (23 prosent) er uenige i dette. Svarene går frem av figuren under.

Figur 21: Ansatte og lederes svar på hvorvidt det blir oppfordret til å varsle om kritikkverdige forhold



Ansatte er også mer kritiske i sine svar i spørreundersøkelsen når det gjelder om Bergen kommune har lagt godt til rette for at det skal være trygt å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen. De fleste som svarte på spørreundersøkelsene, både ledere og ansatte, er enige i at kommunen har lagt godt til rette for at det skal være trygt å varsle om kritikkverdige forhold i Bergen kommune. Mer enn en av fem av de ansatte (22 prosent) og en av ti ledere (11 prosent) er uenige i dette.

Figur 22: Ansatte og lederes svar på hvorvidt det er lagt til rette for at det skal være trygt å varsle om kritikkverdige forhold



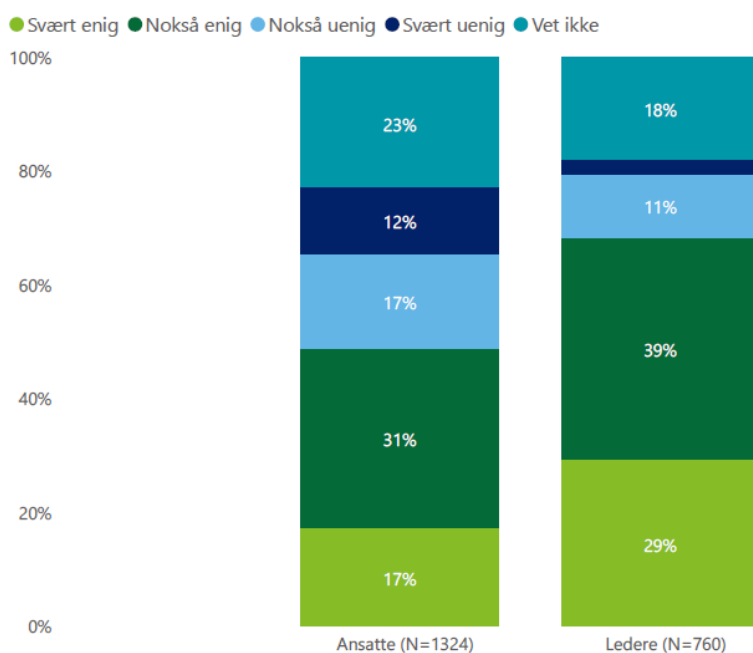
## Trygghet for gjengjeldelse

I henhold til arbeidsmiljølovens forbud mot gjengjeldelse i varslingssaker (§ 2 A-4), har arbeidsgiver ansvar for å sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse. Av de som har svart på spørreundersøkelsene er det flest, både ansatte og ledere, som opplever at de er trygge på at gjengjeldelse ikke vil finne sted dersom de varsler om kritikkverdige forhold.

Over en fjerdedel av de ansatte (29 prosent) og 14 prosent av lederne som svarte på spørreundersøkelsene er ikke trygge på at gjengjeldelse ikke vil finne sted ved varsling i egen byrådsavdeling. Svarene går frem av figuren under:

Figur 23: Ansatte og lederes svar på hvorvidt de er trygge på at gjengjeldelse ikke vil finne sted dersom de varsler om kritikkverdige forhold

### Ta stilling til påstanden: Jeg er trygg på at gjengjeldelse ikke vil finne sted dersom ansatte skulle ønske å varsle om kritikkverdige forhold i min byrådsavdeling



Det går også frem av flere av undersøkelsens åpne kommentarfelt at frykten for gjengjeldelse medfører at ansatte velger å ikke varsle (se også kap. 5.3.3) I et av undersøkelsens åpne kommentarfelt beskriver en leder en situasjon med en utfordrende enhetsleder som skapte dårlig arbeidsmiljø- og forhold, men forklarer hvorfor det ikke var aktuelt å varsle:

*«(...) det opplevdes ikke som en løsning å varsle da varsel kunne føre til større konflikter og mulig omdømmetap og vansker med å få nye stillinger i kommunen for de arbeidstakerne som ble utsatt for enhetsleders atferd. (...) I tillegg, hvem vil ansette en arbeidstaker som har varslet? Det er risiko for å tape alt en har jobbet for og bli uthengt som en problematisk arbeidstaker.»*

I spørreundersøkelsen til de ansatte, fikk respondentene avslutningsvis mulighet til å skrive inn øvrige kommentarer om varsling i kommunen. I disse svarene forteller flere om egne erfaringer med å varsle. To av svarene beskriver oppfølgingen av varselet som positiv, mens 22 av svarene skildrer negative erfaringer knyttet til egne eller andre personers prosesser med å varsle eller vurdere å varsle i kommunen. To ansatte skriver:

*«Disse sakene er meldt som avvik (...). Jeg kunne meldt de som varsling, men har blitt anbefalt å ikke gjøre det da Bergen kommune er kjent med å ikke behandle varslingssaker forsvarlig. Innholdet i disse saken er helt klart innenfor vilkårene for å melde varsling i egne varslingssystemer. (...) Jeg har hele tiden følt at jeg har null vern og ubeskyttet mot konsekvenser. Jeg ble også langtidssykemeldt i 3 måneder pga forholdene. Jeg anbefaler ingen å gjøre det som jeg har gjort.»*

*«Når bare det å fylle ut dette skjema [spørreundersøkelsen] gir en mageknip og nervøsitet, sier det alt om at man er redd for å varsle. Det skal ikke snakkes negativt om arbeidssted eller snakkes om mangler - da er man usolidarisk.»*



I intervju peker flere på at terskelen for å varsle kan oppleves høy. Et hovedverneombud viser til at det gjerne dreier seg om krevende saker som har pågått over lenger tid, og at det ofte har blitt meldt fra om utfordringen gjentatte ganger til leder uten at det har blitt håndtert eller satt inn tiltak. På denne måten blir det å varsle siste utvei for ansatte, og sakene har gjerne på dette tidspunktet blitt omfattende.

Et annet hovedverneombud peker på at ansatte som vurderer å varsle blir bedt om å gå flere runder med seg selv for å vurdere om de skal melde fra og i hvilket system de skal melde fra. Det er høyere terskel for å melde fra om kritikkverdige forhold i BkVarsling enn å melde inn avvik i BkKvalitet som er et system mange benytter seg av i sitt daglige arbeid.

#### 4.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at flertallet av ledere og ansatte kjenner til muligheten om å varsle, har stor tillit til kommunens håndtering av varsel og opplever at kommunen har en kultur der det er akseptabelt å melde fra om kritikkverdige forhold. Mer spesifikt viser svarene i spørreundersøkelsen fra ansatte og ledere i Bergen kommune følgende:

- De fleste **kjenner til at de kan varsle** om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen<sup>68</sup>, at de kan varsle om kritikkverdige forhold i BkVarsling<sup>69</sup> og melde avvik i BkKvalitet<sup>70</sup>
- Flertallet av både ansatte<sup>71</sup> og ledere<sup>72</sup> er enige i at det **finnes god informasjon** tilgjengelig på kommunens intranett, men en del ansatte kjenner ikke til dette
- Flertallet av både ansatte<sup>73</sup> og ledere<sup>74</sup> **har stor tillit** til at varsel håndteres på en måte som er rettferdig for de involverte
- Flertallet av de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen opplever at deres arbeidsplass i Bergen kommune har en **kultur** som i stor<sup>75</sup> eller i noen grad<sup>76</sup> innebærer at det er akseptabelt å varsle om kritikkverdige forhold

Deloitte mener likevel at kommunen ikke har en tilstrekkelig ytringskultur. Grunnen til dette er at andelen svar i spørreundersøkelsene fra ledere og ansatte som viser at mange ikke har nødvendig trygghet og tillit knyttet til kommunens praksis knyttet til varsling

- Nær en fjerdedel av de ansatte<sup>77</sup> som har svart på undersøkelsen opplever at deres arbeidsplass i Bergen kommune ikke har en **kultur** som innebærer at det er akseptabelt å varsle.
- En av fem ansatte som har svart på undersøkelsen opplever heller ikke at det er lagt godt til rette for at det skal være **trygt å varsle**.
- Nær halvparten av de ansatte og nær en fjerdedel av lederne som svarte på spørreundersøkelsen har ikke stor **tillit** til kommunens håndtering av varsel.<sup>78</sup>
- Over halvparten av både ansatte og ledere som i spørreundersøkelsen opplyser at de har vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold, **valgte å ikke varsle** om de kritikkverdige forholdene.
- En betydelig andel av de ansatte<sup>79</sup> som har svart på undersøkelsen føler seg ikke trygge for at **gjengjeldelse** ikke vil finne sted i byrådsavdelingen de er tilknyttet.

Spørreundersøkelsen viser at hovedårsakene til at det ikke varsles om kritikkverdige forhold er frykt for represalier eller gjengjeldelse.<sup>80</sup> Deloitte mener at svarene i spørreundersøkelsene viser at kommunen bør arbeide for å etablere større grad av tillit og opplevelse av at det er trygt å varsle blant ansatte og ledere. Stor tillit til at varsel

<sup>68</sup> Ansatte 93 %, ledere 99%

<sup>69</sup> Ansatte 72 %, ledere 90%

<sup>70</sup> Ansatte 85 %, ledere 99 %

<sup>71</sup> 62 %

<sup>72</sup> 77 %

<sup>73</sup> 51 %

<sup>74</sup> 77 %

<sup>75</sup> 44 %

<sup>76</sup> 25 %

<sup>77</sup> 23 %

<sup>78</sup> Samlet andel svar for svaralternativene noe tillit, ganske liten tillit og svært liten tillit er henholdsvis 51 prosent for ansatte og 23 prosent for ledere.

<sup>79</sup> 29 %

<sup>80</sup> 25 % av dem som valgte å ikke varsle om kritikkverdige forhold opplyst dette

håndteres på en god måte er avgjørende for at ansatte og ledere velger å melde fra dersom de er vitne til eller opplever noe kritikkverdig. Det å sikre tillit til kommunens varslingssystem og tillit til at ledere har rutiner og kunnskap slik at gjengjeldelse ikke finner sted, er avgjørende for å sikre tillit fra dem som vurderer å melde fra om kritikkverdige forhold.

Deloitte mener at det ikke er nødvendig at alle ansatte og ledere har inngående kjennskap til varslingssystemet og varslingsrutinene i kommunen, men mener det er viktig at de ansatte kjenner til at de kan varsle og melde fra om avvik, at varsling kan gjøres i BkVarsling og avvik kan meldes i BkKvalitet. Som nevnt over svarer de fleste ansatte og ledere som har svart på spørreundersøkelsene at de kjenner til dette. Deloitte mener likevel at andelen ansatte som kjenner til BkVarsling og BkKvalitet bør være høyere enn 72 prosent (BkVarsling) og 85 prosent (BkKvalitet). BkKvalitet og BkVarsling er sentrale kanaler for å melde fra om henholdsvis kritikkverdige forhold og avvik og det er viktig at så mange som mulig kjenner til systemene slik at kommunen ikke går glipp av verdifulle tilbakemeldinger for å utbedre kritikkverdige forhold eller avvik. Kommunens ledere har et særlig ansvar for å gjøre systemene bedre kjent i kommunen. Deloitte vil i denne sammenhengen peke på at over halvparten av lederne og de ansatte som svarte på spørreundersøkelsene ønsket å få mer informasjon om hvordan man kan varsle i Bergen kommune. Svarene i undersøkelsens åpne kommentarfelt viser at en del av det som etterspørres er informasjon som allerede er tilgjengelig på kommunens nettsider. Mer og jevnlig informasjon om varslingssystem og -rutiner kan bidra til å gi lederne mer kunnskap om eget ansvar og hvor de kan søke råd og veiledning dersom de skulle motta et varsel. Mer og jevnlig informasjon om det å varsle og hvordan varsel blir håndtert i kommunen vil dessuten kunne bidra til å skape trygghet hos ansatte og tillit til kommunens system.

Basert på funn og vurderinger anbefaler Deloitte at Bergen kommune

- Identifiserer og iverksetter tiltak som kan bidra til å etablere større grad av tillit og opplevelse av at det er trygt å varsle blant ansatte og ledere
- Identifiserer og iverksetter tiltak som bidrar til at flere ansatte blir kjent med BkVarsling og BkKvalitet for å bidra til at flere melder fra om kritikkverdige forhold og avvik
- Sikre at ansatte jevnlig får informasjon om at Bergen kommune ønsker at ansatte og ledere melder fra om kritikkverdige forhold, og hvordan dette kan gjøres på en trygg måte for den som melder fra

# 5 Kommunens oppfølging av varsel

## 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling 4) med underproblemstillinger:

*I hvilken grad følger kommunen opp varsel i samsvar med regelverket, arbeidstilsynets retningslinjer og egne rutiner?*

- Blir kommunens oppfølging og konklusjon i varslingssaker tilstrekkelig dokumentert i kommunens systemer for dette?
- Blir varsel fulgt opp innen rimelig tid?
- I hvilken grad gir kommunen tilbakemelding til varslere om hvordan varselet vil bli fulgt opp og hvordan kommunen har konkludert omkring varselet?
- I hvilken grad opplever varslere, hovedverneombud og ledere at kritikkverdige forhold det er varslet om har blitt håndtert med hensiktsmessige tiltak
- Opplever varslere at de er utsatt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver som følge av at de har varslet på kritikkverdige forhold?
  - Har varslere opplevd uønsket endring i arbeidsoppgaver eller stilling i etterkant av varsling?
  - Hvilke eventuelle andre gjengjeldelser rapporterer varsleren om?

## 5.2 Revisjonskriterier

### 5.2.1 Dokumentering i varslingssaker

Arbeidstilsynet anbefaler at det i varslingssaker gjennomføres samtaler med berørte parter og at det skrives referat:

Gjennomfør samtaler med de aktuelle partene og skriv referat. Referatet bør bli gjennomlest av deltakerne i møtet. Hvis deltakerne er uenige om innholdet i referatet, bør de få mulighet til å kommentere det skriftlig i et eget brev som legges ved saken.

Arbeidstilsynet anbefaler videre at

Arbeidsgiver bør utarbeide en konklusjon. Konklusjonen skal dokumentere at saken er undersøkt, vurdert og avsluttet. Den bør være skriftlig, for eksempel i form av en rapport, et notat eller en e-post, alt etter sakens alvorlighet og kompleksitet. Når konklusjonen foreligger, skal arbeidsgiver vurdere hvem som skal og bør ha informasjon om at saken er behandlet og avsluttet. Informasjonen bør inneholde

- en bekreftelse på at de påstått kritikkverdige forholdene er undersøkt
- informasjon om utfallet
- informasjon om hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes

Dersom undersøkelsen avdekker at det ikke har funnet sted ett eller flere kritikkverdige forhold – men for eksempel en faglig uenighet – bør arbeidsgiver begrunne hvorfor forholdet ikke håndteres som et varsel.

Av kommunens prosedyre for oppfølging og saksbehandling av varsel om mulige kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven, går det frem at vurderingen av om en sak er et varsel etter arbeidsmiljøloven skal dokumenteres i Bk360.

Av veileder for lokal varslingsordning får det frem at medlemmene i lokal varslingsordning må snarest gjøre en innledende oppfølging og vurdering av om et innmeldt forhold er et varsel etter arbeidsmiljøloven. Hvis en sak blir vurdert å ikke være et varsel skal arbeidstaker informeres om beslutningen og begrunnelsen som ligger bak.

### 5.2.2 Tilbakemelding til varslere og tidsbruk i varslingssaker

Arbeidstilsynets nettsider omtaler hvordan arbeidsgiver bør gi tilbakemelding til varslere. Her fremgår det at når arbeidsgiver mottar et varsel, bør hun eller han gi en rask tilbakemelding ved å bekrefte at varselet er mottatt og fortelle hva den som har varslet kan forvente av videre saksgang.

Den som varsler har ikke krav på tilbakemelding eller informasjon om hvordan varselet vil bli håndtert, men arbeidstilsynet fremhever at det å ikke vite om varselet blir håndtert, fort kan bli en tilleggsbelastning for varslere

og dessuten medføre uvisshet som leder til flere varsler. Å gi den som varsler tilbakemelding og informasjon er derfor viktig for at han eller hun skal kjenne seg ivaretatt.

Kommunens prosedyre for oppfølging og saksbehandling av varsel om mulige kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven fremhever at varsler skal få tilbakemelding på at varselet er mottatt og at det vil bli fulgt opp i tråd med rutine. Varsel som mottas utenom BkVarsling skal meldes videre til lokal varslingsordning så snart som mulig. BkVarsling sender automatisk e-post om at varselet er innlevert. Det står videre at mottaker av varsel bør sende en personlig melding i dialog-feltet i BkVarsling for å informere om at saken er mottatt og si litt om videre prosess. Det bør opplyses om at arbeidsgiver vil ta kontakt dersom det er behov for ytterligere informasjon.

Arbeidsmiljøloven omtaler arbeidsgiver sin aktivitetsplikt ved varsling i § 2 A-3 og her går det frem at når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver sørge for at varselet *innen rimelig tid* blir tilstrekkelig undersøkt. Av arbeidstilsynets retningslinjer fremgår det at det ikke finnes krav om hva innen «rimelig tid» er. Dette avhenger av hvor alvorlig forholdet er, hvor raskt det må avklares/opphøre og hvor lang tid det tar å undersøke saken. Det fremgår videre av arbeidstilsynets retningslinjer at hva som skal regnes som en «tilstrekkelig undersøkelse» av et varsel, også må vurderes fra sak til sak.

### 5.2.3 Tiltak

Når alle parter er hørt og saken er tilstrekkelig opplyst, må arbeidsgiver ta en beslutning om hvorvidt det har funnet sted et kritikkverdig forhold i virksomheten eller ikke. Arbeidstilsynet anbefaler videre handling:

Dersom undersøkelsen avdekker ett eller flere kritikkverdige forhold, er det normalt å iverksette tiltak og/eller reaksjoner mot den eller de som har forårsaket det kritikkverdige forholdet.

### 5.2.4 Forebygging av gjengjeldelse

Arbeidsmiljøloven setter krav til at arbeidsgiver skal ivareta varslers arbeidsmiljø og forebygge gjengjeldelse, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-3, andre ledd. Gjengjeldelse mot varsler er forbudt etter arbeidsmiljøloven § 2 A-4:

- (1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med §§ 2 A-1 og 2 A-2, er forbudt. Overfor innleide arbeidstakere gjelder forbudet både for arbeidsgiver og innleier.
- (2) Med gjengjeldelse menes enhver ugunstig handling, praksis eller unnløstelse som er en følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet, for eksempel
  - a) trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering eller annen utilbørlig opptreden
  - b) advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering eller degradering
  - c) suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff.
- (3) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.
- (4) Dersom arbeidstaker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted slik gjengjeldelse

Arbeidstilsynet peker på at når arbeidsgiver er kjent med at en eller flere arbeidstakere kommer i en sårbar situasjon, både varsler og den det varsles mot, må arbeidstaker gjennomføre en risikovurdering. Dersom forholdene tilsier det må arbeidsgiver iverksette tiltak for å redusere risiko

I kommunens prosedyre for oppfølging og saksbehandling av varsel om mulig kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven går det frem at når arbeidsgiver skal risikovurdere situasjonen til varsler skal varsler også medvirke i risikovurderingen.

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

## 5.3 Datagrunnlag

### 5.3.1 Dokumentering av oppfølging og konklusjon i saker meldt som varsel

Deloitte har sett nærmere på fem utvalgte saker meldt som varsel. To av sakene var ikke registrert i BkVarsling men ble varslet om i 2019 før BkVarsling var etablert. De tre øvrige sakene er registrert i BkVarsling:

- Sak 1: Varsel som ble vurdert å være en personalsak (registrert i BkVarsling)
- Sak 2: Varsel om uforsvarlig arbeidsmiljø (ikke registrert i BkVarsling)
- Sak 3: Varsel om uforsvarlig arbeidsmiljø og elevs skolemiljø (ikke registrert i BkVarsling)
- Sak 4: Varsel om trakassering hos en samarbeidende enhet (registrert i BkVarsling)

## Sak 5: Varsel om brudd på regler om personvern (registrert i BkVarsling)

Deloitte har i sin gjennomgang av saker både gjennomgått dokumentasjon knyttet til sakene i BkVarsling og dokumenter lagret i kommunens arkivsystem Bk360. Under følger en oversikt over sakene og hva som er dokumentert relatert til utvalgte kontrollpunkt:

	Sak 1	Sak 2	Sak 3	Sak 4	Sak 5
Ble vurderinger av innholdet i varselet arkivert i Bk360	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Er begrunnelsen for hvorfor forholdet ikke håndteres som et varsel dokumentert	Nei	Ikke relevant	Ja, gjelder delen av varselet som gjelder uforsvarlig arbeidsmiljø vurderes som ikke å være et varsel etter arbeidsmiljøloven.	Ikke relevant	Ikke relevant
Ble det gitt tilbakemelding til varsler om at varselet er mottatt?	Ja	Nei	Ja	Ja, men først da varselet ble meldt i BkVarsling. Varslerne mener de har varselet sine ledere i oktober 2020, da de var på møte med dem. I tillegg har de hatt kontakt med både tillitsvalgte og verneombud gjentatte ganger i perioden november 2020 til mars 2021, og det ble registret to avviksmeldinger i BK-kvalitet i januar/februar 2021.	Ja
Fikk varsler informasjon om hva som var videre saksangang?	Ikke relevant	Ja, men først etter 7 måneder	Ja	Nei	Nei, ikke relevant
Fikk varsler tilbud om en kontaktperson?	Ikke relevant	Ikke relevant	Ja	Nei	Ja
Er det gjennomført risikovurdering av om varsler står i fare for gjengjeldelse?	Ikke relevant	Ikke dokumentert. I varselet blir hevdet at det er ansatte som ikke har turt å stille seg bak varselet av frykt for represalier fra leder og utfrysing fra kolleger	Ikke dokumentert. Fra varslerne blir det hevdet at arbeidstakere har blitt utsatt for gjengjeldelse da de søkte seg tilbake til arbeidsstedet etter at det hadde blitt endringer i ledelsen	Ikke dokumentert. Begge varslerne ble sykemeldt. En sluttet etter hvert helt i sitt arbeid, den andre er delvis i arbeid i en annen enhet	Nei.
Samtaler med partene gjennomført, referat utarbeidet og muligheter for kontradiksjon gjennomført	Ikke relevant	Ja	Delvis. Det har blitt gjennomført møter med varslerne, omvarslet og ført referat fra alle. Det er ikke dokumentert om	Ja	Ikke aktuelt

			referatene er godkjent og at kontradiksjon er gjennomført		
<b>Ble varselet behandlet innen rimelig tid</b>	Ikke relevant	Nei. Saken tok ett år og fire måneder fra varsel ble levert til konklusjon	Ja, litt over to måneder. En rekke møter og flere varslere som var involvert, samt at det var juleferie i perioden.	Nei, saken tok fem måneder etter den var registrert i BkVarsling og ett år og to måneder etter den var varslet første gang.	Ja, fulgt opp samme dag.
<b>Er det utarbeidet skriftlig konklusjon/rapport fra saksbehandlingen av varselet som inneholder:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bekreftelse på at varselet er undersøkt?</li> <li>• Drøftinger og vurderinger?</li> <li>• Informasjon om utfall?</li> <li>• Informasjon om eventuelle tiltak?</li> </ul>	Ikke relevant	Ja	Ja	Ja	Ja, rapport utarbeidet etter to dager
<b>Er endelig rapport, med konklusjon, tiltak og anbefalinger, arkivert i BK360?</b>	Ikke relevant	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Er det iverksatt tiltak og/eller reaksjoner?</b>	Ja, men saken ble ikke vurdert å være eller behandlet som en varslingssak	Ja	Ja	Ikke dokumentert	Ja
<b>Har arbeidsgiver evaluert om tiltakene som er iverksatt fungerer etter hensikten?</b>	Ikke kjent	Ja, og av evalueringsrapporten fra januar 2022 fremstår det som at det fortsatt gjenstår en del arbeid.	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert	Ikke relevant

### 5.3.2 Nærmere om overholdelse av krav i oppfølgingen av varsel

#### Begrunnelse for vurdering av saken som et varsel eller ikke

To av sakene ble ikke vurdert å være et varsel. Dokumentert begrunnelse for dette foreligger ikke for den ene saken.

#### Tilbakemelding om mottak av varsel

I en av sakene har varslere ikke mottatt tilbakemelding om at varsel er mottatt. Av samtalen Deloitte har hatt med personer som opplyser at de har varslet, fremkommer det at de fleste ikke har mottatt tilbakemelding på at varsel er mottatt i de tilfellene varsel er meldt i BkKvalitet. Saker som meldes i BkVarsling får automatiske svar om at varsel er mottatt.

#### Informasjon om saksgang og tilbud om kontaktperson

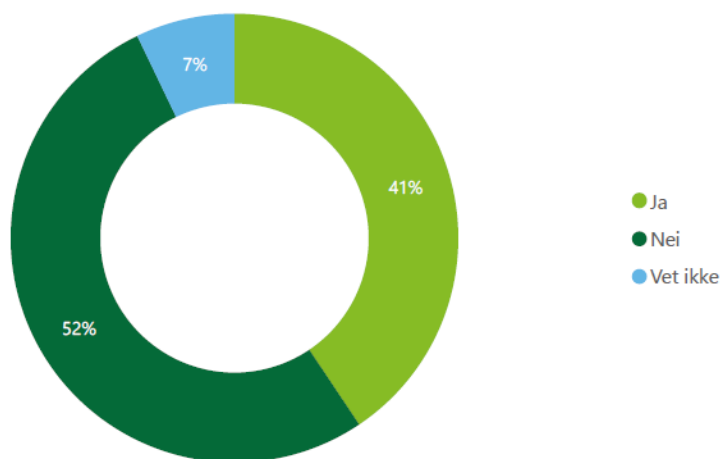
De gjennomgåtte sakene viser at det ikke alltid blir gitt informasjon om hva som er videre saksgang for saken og varslere har heller ikke alltid fått tilbud om kontaktperson.

Samtalene Deloitte har hatt med varslere viser at mange ikke opplever å få tilbakemelding på videre oppfølging av saken. Også flere hovedverneombud peker på at det ikke alltid foreligger tilstrekkelig informasjon om hva som er prosessen videre etter at man har varslet om kritikkverdige forhold i kommunen og at prosessen for oppfølging av varsel er lite gjennomskiktig.

I spørreundersøkelsen oppgir halvparten av varslerne (52 prosent) at de ikke fikk informasjon om hvordan varselet deres ville bli fulgt opp. Varslernes svar går frem av figuren under.

Figur 24: Ansatte og ledere som opplyser at de har varslet sine svar på om de fikk informasjon om hvordan deres varsel ville bli fulgt opp

**Fikk du i tilknytting til at du varslet informasjon om hvordan varselet ditt ville bli fulgt opp? (n=266)**

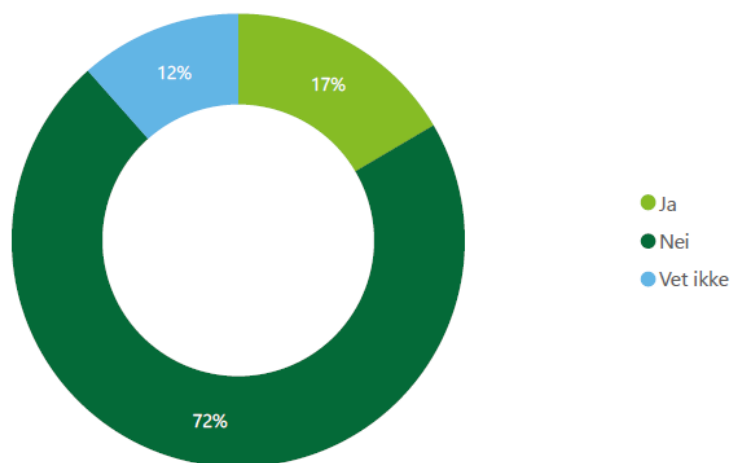


I forbindelse med verifisering av rapporten peker kommunen på at oppfølging av varsel er en omfattende prosess. Det blir vist til at det ligger som en egen prosedyre for oppfølging og saksbehandling av varsel. Det blir videre vist til at det i varslingsrutinen vises til denne prosedyren og at varslere her finner informasjon om hvordan varselet skal følges opp. Fra kommunen blir det videre pekt på at det er ikke et krav om at varslere skal få en tilbakemelding på hvordan varselet vil bli fulgt opp. Varslere skal få tilbakemelding på at varselet er mottatt (som automatisk melding i BkVarsling) og at det vil bli fulgt opp i tråd med rutine. Det anbefales imidlertid at det sendes en personlig melding i dialog-feltet i Bk-Varsling for å informere om at saken er mottatt og at det sies litt overordnet om videre prosess.

I spørreundersøkelsen opplyser i underkant av en femtedel av de ansatte at de ikke fikk tilbud om kontaktperson etter at de hadde varslet. Svarene går frem av figuren under.

Figur 25: Ansatte og ledere som opplyser at de har varslet sine svar på om de fikk tilbud om kontaktperson etter at de hadde varslet

**Fikk du i tilknytning til at du varslet tilbud om en kontaktperson etter at du varslet? (n=260)**



**Gjengjeldelse**

I ingen av de utvalgte sakene er det gjennomført risikovurdering av om varsler står i fare for gjengjeldelse. Deloitte kjenner ikke til om saksbehandlerne av varslene har vurdert at varslene har vært i en særlig sårbar situasjon. Undersøkelsen viser imidlertid at noen av varslene har vært redde og at det her fremkommet at ansatte har blitt sykemeldte.

Fra hovedtillitsvalgt blir det opplyst at man i svært liten grad har erfart at risiko for gjengjeldelse har blitt tatt opp fra kommunens side i varslingssaker, og vedkommende kjenner ikke til at det er gjennomført kartleggingssamtaler for å vurdere risiko for gjengjeldelse. Inntrykket er at kommunen mangler et begrepsapparat for å snakke om gjengjeldelse. Hovedtillitsvalgt har i forbindelse med saker i Bergen kommune henvendt seg til ledere og oppfordret dem til å ta opp temaet gjengjeldelse.

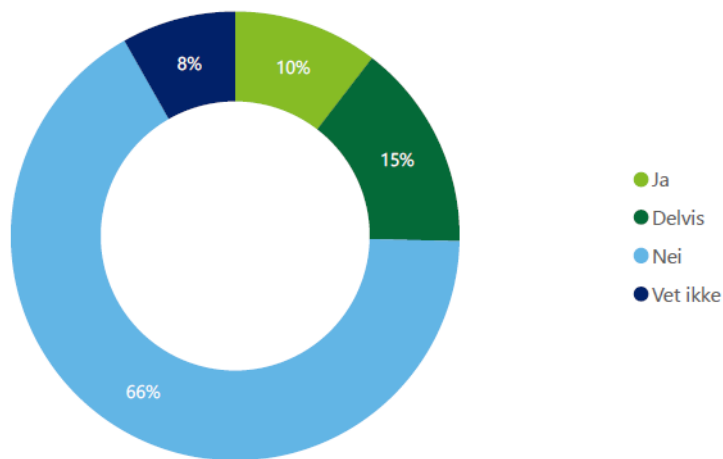
Ingen av de intervjuede hovedverneombudene kjenner saker fra de siste tre årene der påstander om gjengjeldelse har blitt fremsatt, men ett av hovedverneombudene mener omstendigheter rundt varslingssaker kan indikere at ikke alle varslere har opplevd å bli godt behandlet.

En av fire som i spørreundersøkelsen opplyser at de har varslet i Bergen kommune de siste tre årene, opplever imidlertid at de har blitt utsatt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver som følge av at de varslet om kritikkverdige forhold. Svarene fra spørreundersøkelsene til ledere og ansatte er samlet i figuren under.



Figur 26: Ansatte og ledere som opplyser at de har varslet sine svar på om de opplever at de har blitt utsatt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver som følge av at de varslet.

**Opplever du at du har blitt utsatt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver som følge av at du har varslet om kritikkverdige forhold? (n=268)**



De som svarte at de har blitt utsatt for gjengjeldelse, fikk muligheten til å utdype hva slags gjengjeldelse de ble utsatt for.

19 personer forteller at de har opplevd ulike utilbørlig opptreden fra ledere og andre ansatte som refs, utfrysning, hersketeknikker eller latterliggjøring. Flere omtaler også å «bli stemplet som et problem» eller som «illojal».

10 personer utdype at varslingen har medført begrensede karrieremuligheter, i form av å bli tildelt færre vakter, fratatt oppgaver, redusert mulighet til å delta på kurs og annen videreutvikling, eller opplevd å få annen begrensning i fremdrift i karrieren.

7 personer opplyser at de har opplevd å bli omplassert til en annen avdeling eller til annet arbeidssted etter å ha varslet. En respondent beskriver situasjonen slik: «*Mistet min faste arbeidsplass. Må vikariere rundt omkring noe som resulterer i lengre reisevei/reisetid, endring av arbeidstider. Har ikke noe fast arbeidssted lengre.*»

Også flere av varslerne Deloitte har snakket med beskriver at de opplever å ha blitt utsatt for gjengjeldelse. I en av sakene handler dette om at varslere opplever at de ikke har fått jobber de har søkt på og som de mener seg kvalifisert for. Hovedtillitsvalgte mener imidlertid at den aktuelle ansettelsesprosessen ble riktig gjennomført gitt søkerens kompetanse.

**Tidsbruk**

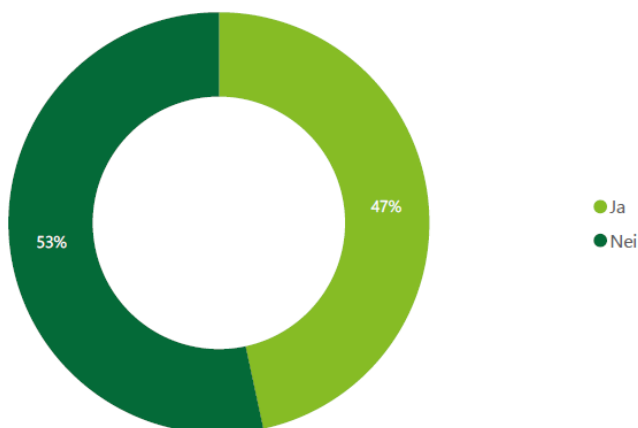
Gjennomgangen av saker viser at to saker har tatt svært lang tid å følge opp etter varsel ble meldt første gang. I sak 3 peker varslere på at kommunen tok tak i saken kort tid etter at skriftlig varsel var sendt. Varslerne fikk opplyst at det skulle iverksettes umiddelbare tiltak innen en måned. Varslere opplevde imidlertid at dette ikke skjedde og flere varslere ble sykemeldt eller byttet jobb, mens ledelsen fortsatte med sin problematiske atferd. Fra tillitsvalgt involvert i saken blir det imidlertid ikke pekt på urimelig tidsbruk. Det ble gjennomført mange samtaler for å følge opp saken i perioden fra varsel kom inn til rapport med tiltak forelå.

**Tiltak for å følge opp varselet**

I alle sakene Deloitte har sett nærmere på og som ble vurdert å være varsel, ble det utarbeidet en skriftlig rapport med tiltak. Av gjennomgangen fremstår det som om deler av rapportene er gjort tilgjengelig for ansatte/varslere. Spørreundersøkelsen viser at litt under halvparten av de som opplyser at de har varslet ble gjort kjent med tiltak for å følge opp varsel.

Figur 27: Tiltak for å følge opp varselet. Ansatte og ledere som opplyser at de har varslet sine svar på om de ble gjort kjent med om det ble iverksatt tiltak for å følge opp varselet

Ble du kjent med om det ble iverksatt tiltak for å følge opp varselet? (n=266)



Svar i spørreundersøkelsens kommentarfelt og samtaler med varslere, indikerer også at mange opplever at tiltak ikke blir satt i verk. Et hovedverneombud fremhever at å varsle og deretter ikke få tilbakemelding kan være en krevende situasjon å stå i for den som har varslet. Fra hovedtillitsvalgt blir det pekt på at varslere gjerne ønsker tydelige tilbakemeldinger om tiltak. I praksis kan tiltakene være overordnet og noe diffust formulert. Det kan være vanskelig for varslere å forstå hvorfor de ikke kan få mer detaljerte tilbakemeldinger om tiltakene. Hovedtillitsvalgt peker på at ansatte/varslere ikke alltid ser at det i praksis er sterke tiltak som settes i verk, Ledere kan følges opp med sterke tiltak uten at ansatte eksplisitt informeres om dette. Ansatte vet ikke nødvendigvis at det pågår en personalsak knyttet til ledere på siden av varslingssaken.

#### Virkninger av tiltak

I flere av sakene Deloitte har sett nærmere på, foreligger det ikke dokumentasjon på at tiltakene faktisk er satt i verk og evaluert. I en av sakene blir det i intervju opplyst at arbeidsmiljøet nå fungerer mye bedre. Det blir opplyst at det har blitt jobbet godt med tiltak ved den aktuelle enheten og at enheten har hatt en fornyelse av personalet på flere nivå.

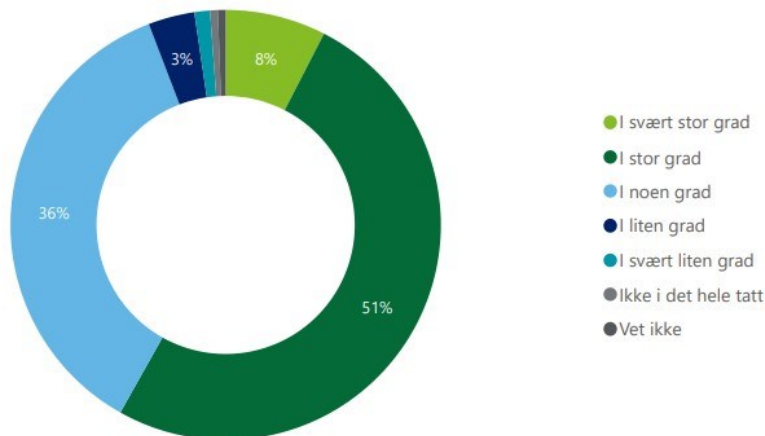
Det er flere hovedverneombud som forteller i intervju at de opplever at ledere ikke følger opp varsel på en tilstrekkelig måte og at flere ledere ikke er kjent med hvordan de skal håndtere varsel. Blant annet blir det pekt på at oppfølgingen av varslingssaker er personavhengig og ikke nødvendigvis i henhold til rutinene.

De fleste ledere (83 prosent) som i spørreundersøkelsen opplyser at de mottok varsel, oppgir at de selv har fulgt opp og undersøkt varsel om kritikkverdige forhold. Over halvparten av disse lederne opplever at de i stor eller svært stor grad har lyktes med å følge opp varselet på en god måte. 36 prosent av lederne opplever at de kun i noen grad har klart å følge opp varselet på en god måte, mens 5 prosent opplever at de i liten grad eller ikke i det hele tatt<sup>81</sup> har lyktes med å følge opp varsel på en god måte.

<sup>81</sup> 3 prosent svarte «i liten grad», 1 prosent svarte «i svært liten grad» og 1 prosent svarte «ikke i det hele tatt»

Figur 28: Ledernes svar på i hvilken grad de opplever at de har lyktes med å følge opp varsel om kritikkverdige forhold på en god måte

I hvilken grad opplever du at du har lyktes med å følge opp varselet på en god måte?  
(n=172)

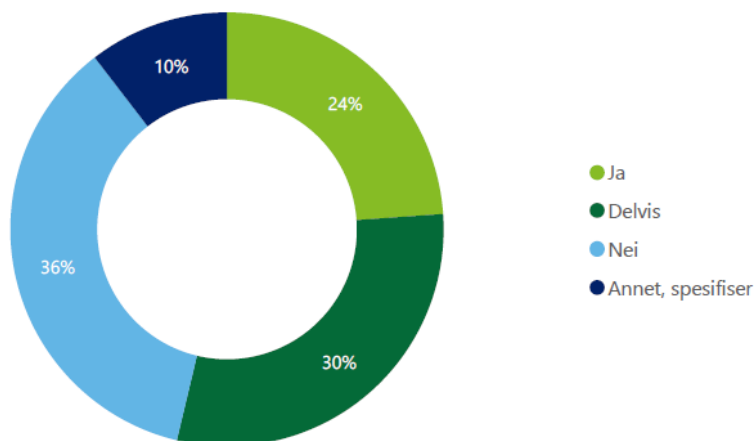


Det varierer i hvilken grad hovedverneombudene kjenner til og erfarer at varslingssaker blir fulgt opp med hensiktsmessige tiltak, noe som henger sammen med varierende erfaring når det gjelder involvering i varslingssaker. Flere av hovedverneombudene som har vært involvert i saker fremhever at kommunen følger opp varsel på en god måte.

I overkant av en tredjedel (36 prosent) av de som har svart på undersøkelsen svarer nei på om de opplever at de kritikkverdige forholdene de har varslet om har opphørt, mens om lag en fjerdedel av de som har varslet opplever at de kritikkverdige forholdene har opphørt helt (24 prosent). Svarene fra spørreundersøkelsene til ledere og ansatte er samlet i figuren under.

Figur 29: Ansatte og ledere som opplyser at de har varslet sine svar på om de opplever at de kritikkverdige forholdene de har varslet om har opphørt

Opplever du at de kritikkverdige forholdene du har varslet om har opphørt?  
(n=268)



## 5.4 Vurdering

Basert på informasjonen i undersøkelsen mener Deloitte at kommunen i stor grad dokumenterer oppfølging og konklusjon i varslingsaker.

Undersøkelsen viser samtidig at kommunen bør sikre følgende områder i sitt arbeid med å følge opp varslingsaker på en bedre måte:

- Tidsbruk i varslingsaker
- Dokumentering av begrunnelser for hvorfor saker ikke behandles som varsel
- Tilbakemelding og informasjon til varsler
- Evaluering av iverksatte tiltak

Det er ikke satt formelle krav til hvor lang tid det skal ta å håndtere en varslings sak ut over at det skal skje innen rimelig tid. Sakene Deloitte har sett nærmere på viser også at det er stor variasjon i kompleksitet i varslingsaker og derfor også i saksbehandlingstid. Basert på sakene Deloitte har sett nærmere på og tilbakemeldinger i intervju, mener Deloitte at enkelte saker kunne og burde vært løst på kortere tid. Et viktig tiltak for å sikre rimelig tidsbruk er trygge saksbehandlere som vet hvor de kan søke råd og få hjelp dersom det er behov for dette. Deloitte vil derfor igjen understreke viktigheten av å sikre god kompetanse i alle ledd i varslingsystemet.

I undersøkelsen fremkommer det at varsler ikke alltid får tilbakemelding om at varsel er mottatt, informasjon om videre saksgang slik arbeidstilsynet anbefaler eller tilbud om en kontaktperson i samsvar med kommunes rutiner. Dette innebærer etter Deloittes vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer god kommunikasjon med varslere. God kommunikasjon fra tidlig i prosessen, som blant annet innebærer oppdatert informasjon om hvor lang tid prosessen forventes å ta, er viktig for å sikre tillit til kommunens håndtering av varselet. Selv om varsler ikke har rett på å få vite hvilke konkrete tiltak som blir iverksatt, mener Deloitte det er viktig at varsler så langt det er mulig får vite hvordan varselet vil bli fulgt opp og hvordan kommunen har konkludert omkring varselet.

Svarene fra både ledere og ansatte i undersøkelsen viser at tiltakene som blir satt i verk i varslingsaker ofte ikke oppleves som tilstrekkelige eller kun delvis tilstrekkelige til å rette opp de kritikkverdige forholdene. Deloitte mener dette understreker viktigheten av at tiltakene i varslingsaker bli evaluerte etter de er iverksatt for å sikre at de har hatt effekt. Gjennomgangen av utvalgte saker viser at slike evalueringer ikke alltid blir gjennomført.

Deloitte har ikke sett eksempler på at det er gjennomført risikovurderinger av varslers situasjon i varslingsaker. Som nevnt tidligere er det en vesentlig del av de ansatte (29 prosent) som ikke er trygge for at gjengjeldelse ikke vil finne sted ved varsling i kommunen. Revisjonen vil særlig fremheve at så mange som 25% av de som opplyser at de har varslet om kritikkverdige forhold mener seg helt eller delvis utsatt for gjengjeldelse som følge av dette. Undersøkelsen viser at de som mener seg utsatt for gjengjeldelse i varslingsaker i Bergen kommune, særlig har opplevd dette i form av utilbørlig opptreden som refs, utfrysning, hersketeknikker eller latterliggjøring, men også opplevelser av begrensede karrieremuligheter og da i form av å miste oppgaver, bli tildelt færre vakter eller å få redusert mulighet til å delta på kurs og annen videreutvikling. Noen opplyser også at de har opplevd å bli omplassert til en annen avdeling eller til annet arbeidssted etter å ha varslet. Kommunen må derfor iverksette tiltak for å trygge de ansatte på at gjengjeldelse ikke skal finne sted. Gjengjeldelse er brudd på arbeidsmiljøloven § 2 A-4. Vi vil i denne sammenhengen også peke på at kommunens varslingsrutiner ikke inneholder informasjon om kva kommunen gjør eller skal gjøre for å unngå at gjengjeldelse finner sted eller hva varsler kan gjøre om en opplever at en blir utsatt for gjengjeldelse, slik arbeidstilsynet anbefaler.

Basert på funn og vurderinger anbefaler Deloitte at Bergen kommune

- Sikrer at varslere så langt det lar seg gjøre får tilpassete tilbakemeldinger
- Iverksetter tiltak for å redusere sannsynligheten for at gjengjeldelse finner sted ved varsel om kritikkverdige forhold og tiltak for å trygge de ansatte på at gjengjeldelse ikke skal finne sted
- Gjennomfører kontroller av saksbehandling i varslingsaker for å sikre at praksis er i samsvar med kommunens retningslinjer og krav i regelverket

## 6 Konklusjon og anbefalinger

Det er Deloitte vurdering at kommunen har etablert og iverksatt et helhetlig og godt system for varsling. Kommunen har etablert et hensiktsmessig system med tverrfaglige lokale kompetansemiljø i hver byrådsavdeling. Deloitte mener det er hensiktsmessig å ha lokale kompetansemiljø som kan kontaktes både av saksbehandlere og av ansatte for råd og veiledning i tilknytning til varsling og at dette vil bidra til å sikre både kunnskapsbasert råd og veiledning. Organiseringen med lokale varslingsordninger er etter Deloitte vurdering også hensiktsmessig med hensyn til å vurdere om av innkomne varsel i BkVarsling er varsel etter arbeidsmiljøloven. Slike vurderinger kan være krevende og vil i noen tilfeller kreve særskilt kompetanse.

Deloitte mener at det ikke er rimelig at alle ansatte skal ha inngående kjennskap til hva det vil si å varsle og hvordan en går frem, men at det skal være mulig å enkelt finne informasjon og få veiledning om varsling både for ansatte og ledere. Deloitte mener at kommunens system legger til rette for at ansatte og ledere kan søke hjelp hos eksperter i egen byrådsavdeling, eller eventuelt sentral varslingsordning dersom de trenger råd og veiledning. Kommunen har dessuten utarbeidet en rekke rutiner og veiledere knyttet til varsling som dekker lovkrav og de aller fleste anbefalinger fra Arbeidstilsynet om slike, og lagt til rette for at disse skal være tilgjengelig for alle ansatte. Deloitte vil imidlertid peke på at det er en utfordring at mange av kommunens ansatte<sup>82</sup> ikke har tilgang til intranett, og dermed ikke har kommunens informasjon om varsling og varslingsssystem like tilgjengelig som andre arbeidstakere som har tilgang til dette. Deloitte vil i denne sammenhengen også peke på at tilgjengeligheten også er noe redusert for arbeidstakere som ikke har tilgang til egen PC i sitt daglige arbeid.

Etter Deloitte vurdering viser også undersøkelsen at det er områder som må følges opp når det gjelder varsling. Dette gjelder både informasjon, opplæring og rutiner. Opplæring og informasjon om varslingsystem og varslingsrutiner ble iverksatt ved innføringen, men ble på grunn av pandemien ikke like omfattende som planlagt. Forvaltningsrevisjonen viser dessuten at kjennskapen til varslingsystemet og tilhørende rutiner og roller, ikke er tilstrekkelig blant ledere og ansatte, og at ytringskulturen i kommunen ikke er tilstrekkelig. Deloitte vil særlig trekke frem følgende:

- *Manglende kjennskap blant ledere til sentrale deler av varslingsystemet.* Selv om de fleste ledere som svarte på spørreundersøkelsen er enige i at de har kjennskap til hvordan varsel skal håndteres, hvor de kan få lederstøtte når varsel skal håndteres og hvor de kan finne veiledning, rutiner og prosedyrer, har lederne i mindre grad kjennskap til at de kan søke råd og veiledning fra lokal varslingsordning i egen byrådsavdeling og en av fire ledere som svarte på spørreundersøkelsen er uenige i at de har tilstrekkelig kjennskap til hvordan varsel skal håndteres. Ledere opplyser i undersøkelsen at de ønsker mer informasjon om rolle, plikter og ansvar som ligger til lederrollen i en varlings sak, og informasjon om hvordan varsel skal saksbehandles, og hvordan en kan veilede og hjelpe ansatte som varsler.
- *Manglende kjennskap til varslingsystemet hos ansatte.* Deloitte mener at ansatte i Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad kjenner til varslingsystemet BkVarsling og kvalitetssystemet BkKvalitet. Dette er uheldig fordi dette er sentrale kanaler for å melde fra om henholdsvis kritikkverdige forhold og avvik, og kommunen kan gå glipp av verdifulle tilbakemeldinger for å utbedre kritikkverdige forhold eller avvik. Deloitte vil særlig peke på at kommunens ledere har et ansvar for å gjøre varslingsystemet bedre kjent i kommunen.
- *Ikke tilfredsstillende ytringskultur.* Basert på svarene i undersøkelsen mener Deloitte at kommunen ikke har en tilstrekkelig ytringskultur. Nær en fjerdedel av de ansatte som svarte på spørreundersøkelsen (23 prosent) opplever at deres arbeidsplass i Bergen kommune ikke har en kultur som innebærer at det er akseptabelt å varsle. En av fem ansatte som svarte på spørreundersøkelsen opplever heller ikke at det er lagt godt til rette for at det skal være trygt å varsle. At ytringsklimaet bør utbedres understrekes videre av at over halvparten av både ansatte og ledere som i spørreundersøkelsene opplyser å ha vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold, valgte å ikke varsle om de kritikkverdige forholdene.

<sup>82</sup> Gjelder 1797 ansatte per juni 2022.

- *Ikke tilstrekkelig oppmerksomhet om risiko for gjengjeldelse.* En vesentlig del av de ansatte som svarte på spørreundersøkelsen (29 prosent) opplever å ikke være trygge for at gjengjeldelse ikke vil finne sted ved varsling i kommunen. Revisjonen vil særlig fremheve at så mange som 25% av de som i spørreundersøkelsen opplyser at de har varslet om kritikkverdige forhold, mener seg helt eller delvis utsatt for gjengjeldelse som følge av dette.
- *Ansatte og ledere har ikke tilstrekkelig tillit til kommunens håndtering av varsel.* Undersøkelsen viser at nær halvparten av de ansatte og nær en fjerdedel av lederne som svarte på spørreundersøkelsen ikke har stor tillit til kommunens håndtering av varsel. Stor tillit til at varsel håndteres på en god måte er etter Deloitte vurdering avgjørende for at ansatte og ledere velger å melde fra dersom de er vitne til eller opplever noe kritikkverdig.
- *Gjennomgang av utvalgte varslingssaker viser noen svakheter ved saksbehandlingen.* Basert på informasjonen i undersøkelsen mener Deloitte at kommunen i hovedsak dokumenterer oppfølging og konklusjon i varslingssaker. Gjennomgangen viser samtidig at varsler ikke alltid får tilbakemelding om at varsel er mottatt, informasjon om videre saksgang i samsvar med arbeidstilsynets anbefalinger eller får tilbud om en kontaktperson i samsvar med kommunes rutiner. Dette innebærer etter Deloitte vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad sikrer god kommunikasjon med varslere.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen anbefaler Deloitte at Bergen kommune

- 1) Oppdaterer kommunens varslingsrutiner i samsvar med arbeidstilsynets anbefalinger
- 2) Vurderer å utarbeide føringer for kompetansekrav som bør stilles til ulike grupper når det gjelder varsling
- 3) Sørger for at mulighet for anonym varsling er i samsvar med bystyrets vedtak
- 4) Sikrer at ledere har bedre kjennskap til de lokale varslingsordningene i byrådsavdelingene
- 5) Sikrer tilstrekkelig med tilpassede opplæringstiltak knyttet til varsling overfor kommunens ledere
- 6) Identifiserer og iverksetter tiltak som kan bidra til å etablere større grad av tillit og opplevelse av at det er trygt å varsle blant ansatte og ledere
- 7) Identifiserer og iverksetter tiltak som bidrar til at flere ansatte blir kjent med BkVarsling og Bkkvalitet, for å bidra til at flere melder fra om kritikkverdige forhold og avvik
- 8) Sikrer at varslere så langt det lar seg gjøre får tilpassete tilbakemeldinger
- 12) Iverksetter tiltak for å redusere sannsynligheten for at gjengjeldelse finner sted ved varsel om kritikkverdige forhold og tiltak for å trygge de ansatte på at gjengjeldelse ikke skal finne sted
- 9) Gjennomfører kontroller av saksbehandling i varslingssaker for å sikre at praksis er i samsvar med kommunens retningslinjer og krav i regelverket
- 10) Sikre at ansatte jevnlig får informasjon om at Bergen kommune ønsker at ansatte og ledere melder fra om kritikkverdige forhold, og hvordan dette kan gjøres på en trygg måte for den som melder fra

# Høringsuttalelse



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅDSLEDERS AVDELING

DELOITTE AS  
Postboks 221 Sentrum  
  
0103 OSLO

Vår referanse: 2021/49225-6  
Saksbehandler:  
Dato: 29. august 2022  
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

## Høringsuttalelse til Forvaltningsrevisjon om systemet for varsling i Bergen kommune

### 1. Om høringsuttalelsen

Byrådsleders avdeling har mottatt høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av «systemet for varsling i Bergen kommune».

Byrådsleders avdeling vil i denne høringsuttalelsen gi kommentarer til revisors anbefalinger knyttet til de ansvars- og oppgaveområder som tilligger konsernansvaret for varsling, der det er aktuelt. Det omhandler konsernsystem- og rutiner, samt opplæring inn mot byrådsavdelingene sentralt.

Deloitte har hatt gjennomgang av til sammen fem enkeltsaker/varsler fordelt på tre ulike byrådsavdelinger, hvor det er kontrollert for etterlevelse av rutiner. Revisjonsrapporten omtaler disse sakene samlet, uten å knytte funn og anbefalinger til den enkelte byrådsavdeling. Det er følgelig ikke relevant for disse byrådsavdelingene å gi egne høringsuttalelser. Byrådsleders avdeling vil derfor gi kommentarer knyttet til anbefalinger som omhandler praksis i byrådsavdelingene, der det er aktuelt.

### 2. Arbeidet med å sikre betryggende kontroll på området varsling.

Ny varslingsordning ble iverksatt i januar 2020, herunder ny varslingsrutine og et digitalt system for varsling. Det ble opprettet en lokal varslingsordning i hver byrådsavdeling som er byrådsavdelingens kjernekompetanse på varsling. De mottar varsel i den digitale løsningen, og har ulike oppgaver knyttet til oppfølging, kvalitetssikring, veiledning og opplæring i egen byrådsavdeling. Sentral varslingsgruppe fikk nytt mandat som kompetansemiljø for varsling i Bergen kommune.

I etterkant av innføring av ny varslingsordning er det gjort et omfattende arbeid knyttet til videreutvikling av rutiner og veiledere for rollene i en varslingsprosess. Det er også opprettet et nettverk for lokale varslingsordninger som møtes halvårlig, for informasjon og erfaringsutveksling mellom byrådsavdelingene.

Arbeidet med å nå ut med god og tilpasset opplæring på varsling til hele Bergen kommunes organisasjon er krevende og vil ta tid, også i en normalsituasjon. Covid-19 pandemien inntraff kort tid etter at ny varslingsordning ble iverksatt, og den ga som kjent et svært stort press på byrådsavdelingenes ressurser. Dette har dessverre medført at noen byrådsavdelinger ikke har kunnet prioritere lederopplæring i det omfanget som var ønsket. Revisors gjennomgang viser også at det er behov for å styrke lederopplæringen på varsling.

---

**Postadresse:**  
Postboks 7700, 5020 BERGEN  
**Kontoradresse:**  
Rådhusgaten 10

**Telefon:** 55565556  
**E-post:**  
arkiv.byradsleders.avdeling@bergen.kommune.no  
**Internett:** www.bergen.kommune.no



I Bergen kommunes årsmelding for 2021 opplyses det at videre arbeid med kompetanseutvikling vil bli prioritert i 2022, med et ekstra fokus på lederrollen.

### 3. Om revisjonen

Vi har opplevd kommunikasjon og samhandling knyttet til revisjonen som god i de fleste faser av prosjektet. Bestillingen fra bystyret er omfattende, og dekker viktige områder av kommunens varslingsordning. Vi vurderer at bestillingen kan være krevende å operasjonalisere og å følge opp. Byrådsleders avdeling har hatt et krevende arbeid knyttet til verifikasjon av rapportutkast. Første tilbakemelding til revisor omhandlet prinsipielle og overordnede problemstillinger som vi vurderte å være svakheter ved rapporten. Deretter ble det gitt en omfattende tilbakemelding på det vi oppfattet var fakta-feil/misforståelser i rapportutkastet. Dialog og prosess med revisor har også i denne fasen vært god. Rapport som nå er mottatt på høring gir en beskrivelse av status for ulike områder som vi i stor grad kjenner oss igjen i, og rapporten gir gode anbefalinger til tiltak.

### 4. Vurdering av anbefalinger

Vår vurdering er at gjeldende anbefalinger til tiltak er gode, og at de vil være til stor nytte i det videre arbeidet med forbedringer. Vi planlegger å snart sette ned en arbeidsgruppe med representanter fra byrådsavdelingene for gjennomføring av nødvendige forbedringer.

Byrådsleders avdeling vil knytte noen kommentarer til følgende anbefaling fra revisor:

Anbefaling 3) «Sørger for at mulighet for anonym varsling er i samsvar med bystyrets vedtak»

Bergen Bystyre vedtok på bakgrunn av et privat forslag (sak 145/18), vedtaks punkt 1, at byrådet i løpet av 2018 skal anskaffe en digital løsning for varsling som ivaretar muligheten for anonymisert/kryptert varsling.

En digital løsning for varsling med mulighet for anonym varsling og anonym dialog med varsler ble anskaffet og tatt i bruk i januar 2020.

Det lå ikke en saksutredning til grunn for bystyrets vedtak i sak 145/18. Byrådet så derfor behov for å gjøre en vurdering av om Bergen kommune på tidspunktet for iverksetting av ny varslingsordning skulle ta i bruk muligheten for anonym varsling i den digitale løsningen. Vurderingene følger av byrådssak 1351/19 «Evaluering og revidering av etablert varslingsordning i Bergen kommune».

Byrådets konklusjon i saken var at kommunen på dette tidspunktet ikke fant det hensiktsmessig å ta i bruk muligheten for anonym varsling i den digitale løsningen. Det ble vist til at arbeidstaker alltid kan varsle anonymt utenfor det digitale systemet. Vi sluttet oss til NOU-utvalgets vurdering av at ulempene og begrensningene med anonym varsling veide tyngre enn fordelene. I vurderingen ble det og vektlagt at det var pågående og krevende prosesser knyttet til å iverksette ny varslingsordning som helhet.

Det ble videre besluttet at når nytt system og rutiner hadde fått virke en tid, og nødvendige erfaringer var gjort, så ville det kunne tas en fornyet vurdering av om kommunen likevel skal ta i bruk løsningen for anonym varsling og dialog. Melding om vedtak i byrådssak 1351/19 ble sendt Bystyrets kontor.

Ny varslingsordning har vært i bruk i ca. 2,5 år, og viktige erfaringer er gjort. Det kan i seg selv gi grunnlag for å gjøre en slik fornyet vurdering som nevnt i byrådssaken.

Det er nå på høring et lovutkast for gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1937 (varslingsdirektivet) i norsk rett. Det er foreslått en egen ny lov «EØS- varslerloven»

Det Norske lovutkastet foreslår ikke at interne varslingskanaler skal være forpliktet til å ta imot og følge opp anonyme varsler. Det gis en utfyllende begrunnelse for dette, og de slutter seg til de betraktninger som går frem av NOU 2018:6. Det er de samme begrunnelsene som byrådet la til grunn i vurderingen av at det ikke skulle åpnes for anonym varsling i den digitale løsningen for varsling.

Byrådsleder anbefaler at man avventer arbeidet knyttet til gjennomføring av «varslingsdirektivet» i norsk rett, før det gjøres en slik fornyet vurdering knyttet til anonym varsling.

**Med hilsen**

Klikk her for å skrive inn tekst.

**Roger Valhammer - byrådsleder**

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

# Revisjonskriterier

## Om det å legge til rette for et godt yringsklima på arbeidsplassen

I følge § 1-1 i arbeidsmiljøloven er et av formålene med loven bl.a. å sikre arbeidstakerne et godt yringsklima og å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet:

§ 1-1.Lovens formål

Lovens formål er:

- a) å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling i samfunnet,
- b) å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet,
- c) å legge til rette for et godt yringsklima i virksomheten,
- d) å legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon,
- e) å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet,
- f) å bidra til et inkluderende arbeidsliv.

Arbeidstilsynet fremhever at et godt yringsklima på arbeidsplassen kjennetegnes av stor takhøyde for meningsutveksling. De viser til at på en arbeidsplass med godt yringsklima er forslag, kritikk og andre yringer velkomne som grunnlag for forbedring og utvikling. På en arbeidsplass handler yringsklima om hvordan arbeidstakerne oppfatter mulighetene til – og konsekvensene av – å ytre seg. Arbeidstilsynet skriver:

«Når arbeidstakere vurderer yringsklimaet på sin arbeidsplass, stiller de seg selv to spørsmål:

- 3) Er det trygt å si ifra, eller blir jeg straffet hvis jeg sier ifra om kritikkverdige forhold eller foreslår forbedringer?
- 4) Nytter det å si ifra? Med andre ord: Blir det jeg sier ifra om – yringen min – tatt hensyn til og gitt en skikkelig vurdering?»<sup>83</sup>

Arbeidstilsynet peker på sine nettsider på at arbeidsplasser som diskuterer varsling, hva som er kritikkverdige forhold og kjenner egen varslingsrutine, er bevisst hvordan et varsel skal fremmes og håndteres. En god opplæring påvirker varslingsprosessen på en god måte.

Varslingsrutiner skal dessuten være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten, jf. Arbeidsmiljøloven § 2 A-6.

## Om retten til å varsle og hva som er et varsel

Varsling i arbeidslivet er at en arbeidstaker sier ifra om et kritikkverdig forhold på egen arbeidsplass. Det er arbeidsmiljøloven definerer hva som er et kritikkverdig og som regulerer hvordan varsel skal følges opp.

I arbeidsmiljøloven § 2 A-1 står det følgende om arbeidstakers rett til å varsle og hva som menes med et kritikkverdig forhold:

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

<sup>83</sup><https://www.arbeidstilsynet.no/tema/yringsklima-pa-arbeidsplassen/>

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

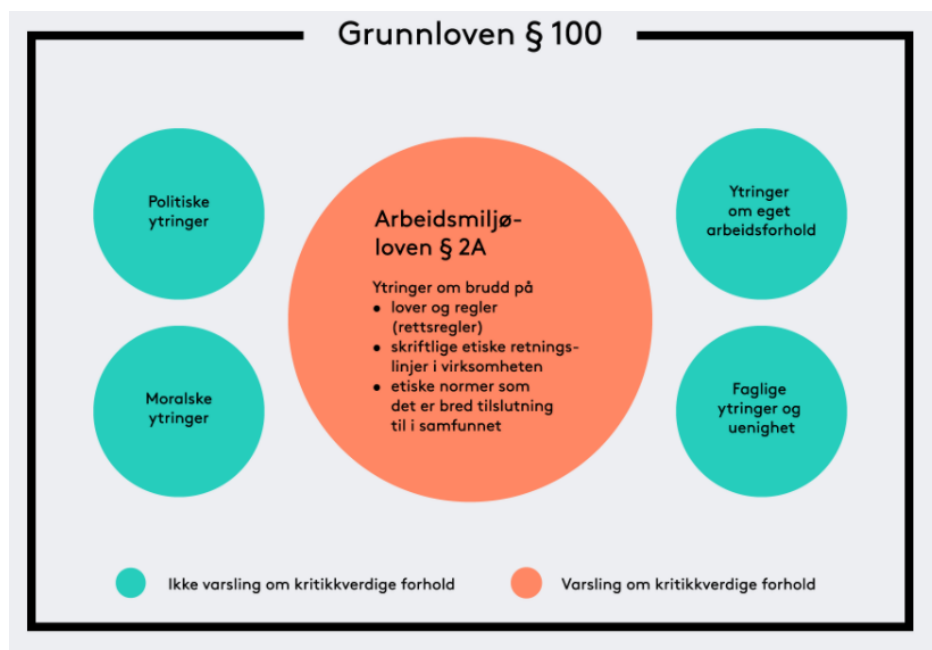
- a) fare for liv eller helse
- b) fare for klima eller miljø
- c) korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- d) myndighetsmisbruk
- e) uforsvarlig arbeidsmiljø
- f) brudd på personopplysningssikkerheten.

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

Arbeidstilsynet skriver på sine nettsider at det betyr ingenting hva en kaller det eller hvordan det kategoriseres (som avvik, klage, bekymringsmelding, si ifra osv.), fordi det er *innholdet* i det de sier ifra om, og *hvem* som sier ifra, som avgjør om det er et varsel.<sup>84</sup>

Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling, med mindre forholdet omfattes av forholdene som fremgår av sitatet over, altså §2 A-1, andre ledd. Følgende figur fra arbeidstilsynets nettsider gir en skjematisk oversikt over hvilke forhold som regnes som varsel og hva som regnes som andre ytringer:

Figur 30 Arbeidstilsynets illustrasjon av hvilke ytringer som regnes for å være varsel og andre typer ytringer



Arbeidstakere kan varsle internt i virksomheten til arbeidsgiver eller en representant for arbeidsgiver eller via verneombud, tillitsvalgt eller advokat, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-2). Begrepet «arbeidstakere» er definert i arbeidsmiljøloven § 1-6, første ledd. Her står det at også elever, pasienter i helseinstitusjoner, personer i opplæringsøyemed og personer som deltar i arbeidsmarkedstiltak, defineres som arbeidstakere når de utfører arbeid i virksomheten.

#### Plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling

I følge arbeidsmiljøloven § 2 A-6 plikter virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, å ha rutiner for intern varsling. Disse rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Videre står det følgende i § 2 A-6

<sup>84</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/sporsmal-og-svar-om-varsling/>

(3) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.

(4) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde

- a) en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- b) fremgangsmåte for varsling
- c) fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

(5) Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

Arbeidstilsynet har utarbeidet en mal for varslingsrutiner. I arbeidstilsynets mal for varslingsrutiner foreslår de at rutinene også skal inneholde informasjon om ekstern varsling, det vil si omtale av retten til å varsle tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet.

Bergen bystyre fattet i 2018 vedtak om at byrådet i løpet av 2018 skulle anskaffe en digital løsning for varsling som ivaretok muligheten for anonymisert/ kryptert varsling behandlet (20.06.2018 sak 145/18)

### Viktigheten av å diskutere hva varsling er på arbeidsplassen

I sin veileder om varsling og ytringsfrihet peker KS på at mange ansatte ikke kjenner varslingsreglene. De skriver i kapittel 2 om retten til å varsle:

Det er ofte stor usikkerhet om hva som er varsling, avvikrapportering eller bekymringsmeldinger. Det er viktig å diskutere på arbeidsplassen hva varsling er for å skape trygghet i varslings situasjoner. Manglende kjennskap til varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven kan veies opp av slike diskusjoner

### Fremgangsmåte ved varsling

Arbeidsmiljøloven § 2 A-2 omhandler fremgangsmåten ved varsling. Her står det følgende om hvordan en arbeidstaker kan varsle internt:

(1) Arbeidstaker kan alltid varsle internt

- a) til arbeidsgiver eller en representant for arbeidsgiver
  - b) i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling
  - c) i samsvar med varslingsplikt
  - d) via verneombud, tillitsvalgt eller advokat.
- (...)

(4) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med §§ 2 A-1 og 2 A-2.

### Arbeidsgivers aktivitetsplikt og forbud mot gjengjeldelse

Arbeidsgiver har en undersøkelsesplikt ved varsling. Denne plikten er omtalt i arbeidsmiljøloven § 2 A-3. Her står det i første ledd at når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver sørge for at varselet innen *rimelig tid* blir tilstrekkelig undersøkt.

På arbeidstilsynets nettsider står det følgende om hva *rimelig tid* innebærer:

Et varsel skal undersøkes innen rimelig tid. Dette betyr at arbeidsgiver må agere når det varsles om kritikkverdige forhold i virksomheten. Hva som skal regnes som «innen rimelig tid», må vurderes fra sak til sak, siden ingen saker eller varsel er like.

Arbeidsgiver må blant annet vurdere hvor alvorlig forholdet er, hvor raskt det må avklares og opphøre, og hvor lang tid det faktisk vil ta å undersøke saken.

I § 2 A-3 andre ledd står det at arbeidsgiver særlig skal påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver dessuten sørge for tiltak som er egnet til å forebygge *gjengjeldelse*.

Arbeidsmiljølovens § 2 A-4 omhandler forbud mot gjengjeldelse. Her står det følgende:

(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med §§ 2 A-1 og 2 A-2, er forbudt. Overfor innleide arbeidstakere gjelder forbudet både for arbeidsgiver og innleier.

(2) Med gjengjeldelse menes enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som er en følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet, for eksempel

- a) trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering eller annen utilbørlig opptreden
- b) advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering eller degradering
- c) suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff.

(3) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

(4) Dersom arbeidstaker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted slik gjengjeldelse.

### Tilbakemelding til varsler

Arbeidstilsynets nettsider omtaler også hvordan arbeidsgiver bør gi tilbakemelding til varsler:

Når arbeidsgiver mottar et varsel, bør hun eller han gi en rask tilbakemelding. Bekreft at varselet er mottatt og fortell hva den som har varslet kan forvente av videre saksgang.

Den som varsler har ***ikke krav på tilbakemelding eller informasjon om hvordan varselet vil bli håndtert***. Likevel: Å varsle kan være en krevende øvelse. Å ikke vite om varselet blir håndtert, blir fort en tilleggsbelastning, og uvisshet kan føre til flere varsler.

Å gi den som varsler tilbakemelding og informasjon er derfor viktig for at han eller hun skal kjenne seg ivaretatt.

### Tillitsvalgte og verneombudets rolle ved varsling

Arbeidstilsynet gir på sine nettsider informasjon om tillitsvalgte og verneombudets rolle i varslingssaker. Tillitsvalgte skal hjelpe arbeidstakere som varsler for eksempel ved å drøfte saken med varsleren i forkant av beslutningen om å varsle, vurdere framgangsmåten, være samtalepartner, gi råd og bistå i møter med ledelsen og andre involverte personer. Det blir videre pekt på at tillitsvalgte også kan videreformidle varselet på vegne av arbeidstakeren slik at varsler kan være anonym overfor arbeidsgiver.

Når det gjelder verneombud peker arbeidstilsynet på at de skal ivareta arbeidstakeres interesse i saker som angår arbeidsmiljøet og at verneombudet har varslingsplikt for kritikkverdige arbeidsmiljøforhold ved trakassering og diskriminering, skade og sykdom og ved fare for liv og helse. I tillegg til at verneombudet har varslingsplikt ved kjennskap til disse forholdene er det også mulig å varsle via verneombudet ved andre kritikkverdige forhold. Varsleren varsler da via verneombud som har som ansvar å videreformidle varselet.

### Kommunale styringsdokument og vedtak

Bergen bystyre fattet i 2018 vedtak om at byrådet i løpet av 2018 skulle anskaffe en digital løsning for varsling som ivaretok muligheten for anonymisert/ kryptert varsling behandlet (20.06.2018 sak 145/18)

# Sentrale dokumenter og litteratur

## Lov og forskrift

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). LOV-2005-06-17-62
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107

## Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet: *Prop.74 L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet: *NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern – Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet*
- Arbeidstilsynet: Veileder om varsling på nettsidene – [arbeidstilsynet.no/tema/varsling](https://arbeidstilsynet.no/tema/varsling)
- KS: *Veileder om yringsfrihet og varsling*

## Dokumenter fra kommunen

- Rutine for varsling – Bergen kommune. Inkluderer en rekke prosedyrer og veiledere
- Bystyrets vedtak i sak 145/18
- Byrådssak 10.12.2019: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/1406753/Framstilling-Evaluering-og-revidering-av-Bergen-kommunes-varslingsordning>.
- Møtereferat fra møter i sentral varslingsgruppe

## Andre kilder

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



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

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

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

© 2021 Deloitte AS