

08/7 Varsling av kritikkverdige forhold  
Behandlinger  
Fylkestinget - 11. mars 2008  
Saksfremlegg: Varsling av kritikkverdige forhold  
1 (Hoveddokument) Varsling av kritikkverdige forhold

**Arkivsak:** 06/00041

Ugradert

**Arkivkode:** 400

**Saksbeh:** Per Gunnar Johnsen

**Saksgang**

Fylkestinget

**Møtedato**

11.-13.3.2008

**Saksnr.**

08/7

---

## **VARSLING AV KRITIKKVERDIGE FORHOLD**

### **FYLKESORDFØRERS INNSTILLING:**

Finnmark fylkeskommune etablerer system for varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten. Systemet skal være tilgjengelig for ansatte i virksomheten og publikum.

Et prinsipp er at varsling skjer til laveste ansvarlige nivå. For tilfeller der varsleren ikke finner det hensiktsmessig å varsle til laveste nivå, etableres et sekretariat internt i virksomheten som mottaker av varsel. I tillegg etableres et eksternt sekretariat når varslere ikke har tillit til at noe nivå internt i virksomheten kan håndtere varselet.

Et annet viktig prinsipp er at varslere gis anledning til å opptre anonymt overfor varslingsmottaker. Varsleren må uansett få veiledning om at dersom vedkommende opptrer anonymt, vil dette være til hinder for at varslingsmottaker i oppfølging av varselet kan innhente utfyllende informasjon fra varsleren.

Varslingsprosedyren skal i seg selv veilede varslere i forhold til relevante kildehenvisninger, som for eksempel etiske retningslinjer og relevant lovverk. Systemet skal være basert på skriftlig dokumentasjon fra varslers side, men det åpnes for at det i særskilte tilfeller kan varsles muntlig til mottaker.

Drift av varslingssekretariat forutsettes å finne inndekning i eksisterende driftsbudsjett på ulike nivå. Dersom det skulle vise seg at administrative kostnader for internt varslingssekretariat ikke kan dekkes innenfor gitte budsjetttrammer, forelegges Fylkestinget sak om inndekning gjennom budsjettregulering. Det samme gjelder for driftsutgifter knyttet til eksternt varslingssekretariat.

Prosedyre for varsling utarbeides og iverksettes av fylkesrådmannen i 2008. Før iverksetting skal prosedyren framlegges for Hovedarbeidsmiljøutvalget som referatsak.

Vadsø, 25. februar 2008

Ann-Solveig Sørensen  
fylkesvaraordfører



## BAKGRUNN

De siste 4-5 årene har skandaler i forretningsliv og forvaltning vært sterkt fokusert i media. Tilfeller er kjent internasjonalt – kraftselskapet Enron og revisjonsfirmaet Arthur Andersen – og nasjonalt – Siemens/forsvaret, Oslo kommunes eiendomsetat og Nedre Romerike vannverk. Sakene har ikke bare vært knyttet til økonomisk utroskap og svindel. Det er også eksempler på hva som kan skje i organisasjoner som mangler rutiner eller ikke evner å ta opp kritikkverdige forhold, jfr. saken med Valla og Yssen i LO i 2007. Det er liten tvil om at disse sakene skadet omdømmet til disse virksomhetene. Firmaet Arthur Andersen opphørte å eksistere på bakgrunn av tillitssvikten som fulgte med at skandalene ble avdekket.

Gjennom endringer i Arbeidsmiljøloven stilles det nå krav om at private og offentlige virksomheter legger til rette for at varsling av kritikkverdige forhold kan skje. Varsleren er også gitt vern mot gjengjeldelse. Gjennom fylkeskommunens eget reglement er arbeidstaker gitt plikt til å ta opp kritikkverdige forhold. Det er imidlertid behov for at FFK forbedrer rutiner/prosedyrer som tilrettelegger for varsling og at forhold det blir varslet om følges opp.

## BESKRIVELSE

### *Situasjonsbeskrivelse – prosedyrer for varsling/avviksmelding*

Gjennom fylkeskommunens hms-system er det etablert prosedyrer for å håndtere avvik (uønsket tilstand/situasjon i arbeidsmiljøet). Virksomheten har imidlertid ikke et system for å motta og behandle varsling av andre kritikkverdige forhold. I tillegg er det ingen system på plass som gir brukere og interessenter (eksterne) anledning til å påpeke slike forhold.

### *Lovgrunnlag og reglement for varsling*

Den 1. januar 2007 trådte nye lovbestemmelser om varsling i kraft. Arbeidsmiljøloven slår fast at ansatte har en *rett* til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten (§ 2-4) og gir varsleren *vern* mot gjengjeldelse (§ 2-5). Arbeidsgiver *plikter* etter samme lov (§ 3-6) å legge til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold.

Andre lovverk gir ansatte plikt til å varsle om kritikkverdige forhold, for eksempel i lov om helsepersonell og bestemmelser i straffeloven.

Fylkeskommunens etiske retningslinjer sier at ”*Ansatte må varsle om kritikkverdige forhold i forvaltningen*” (reglement for FFK § 9.3.4). Der arbeidsmiljøloven forankrer *retten* til å varsle, har ansatte gjennom de etiske retningslinjene en *plikt* til å varsle om slike forhold.

### *Hva kan det varsles om*

Et grunnleggende definisjon som skiller varsling fra ytringer og ytringsfrihet er at varsling skal skje når det antas å foreligge straffbare forhold, mislighold av andre lovbestemte påbud og forbud, brudd på etiske retningslinjer i virksomheten eller brudd på alminnelige etiske prinsipper. Ytringer og ytringsfriheten gir ansatte og andre rett til å være kritisk til (uenig i) beslutninger/vedtak som blir gjort eller praksis innenfor ulike forvaltningsområder.

Eksempler på kritikkverdige forhold som kan bli gjenstand for varsling:

- forhold som kan medføre fare for liv og helse
- mobbing og trakassering
- korrupsjon

- maktmisbruk
- underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- brudd på taushetslikt
- diskriminering

Det er viktig å presisere at kritikkverdige forhold så langt det er mulig skal tas opp internt. Behovet og plikten til å varsle oppstår dersom kritikkverdige forhold ikke blir tatt tak i av den/de ansvarlige eller at varsleren ikke har tillit til den som ellers ville vært rett nivå/instans for å ta håndtere saken.

#### *Prosedyre for varsling*

Flere offentlige virksomheter har laget egne prosedyrer for framgangsmåte når det varsles om kritikkverdige forhold. I noen tilfeller dreier det seg om beskrivelse av hva varsling er og hvem det skal varsles til (eksempel Vestfold fylkeskommune). Andre virksomheter har lagt til rette for nettbasert varsling (eksempel Oslo kommune), der varsleren hjelpes gjennom en prosedyre for varsling i flere trinn.

Det er forutsetning at varsleren har anledning til å varsle anonymt. KS har laget en egen veileder for varsling og utvikling av rutiner for varsling. Her heter det at

*Anonym varsling vil by på utfordringer. Det kan åpne for sladder og ubegrunnede påstander, ettersom ingen må stå ansvarlig for påstandene. Dessuten kan det være vanskelig å undersøke saken ytterligere, når det ikke er mulig å kontakte varsleren for nærmere opplysninger. (...) Alternativet til anonym varsling internt vil kunne være varsling til media, hvor kilder normalt beskyttes. Det er også viktig at arbeidstakerne gjøres kjent med dilemmaene knyttet til anonym varsling.*

Veilederen fra KS peker også på behovet for at det etableres en kanal for varsling der mottakeren står i en uavhengig stilling i forhold til virksomheten. Dette bør være en mulighet når de ordinære (interne) kanalene er forsøkt eller ikke anses som hensiktsmessige.

I tillegg til varsling fra ansatte i virksomheten, må det tas opp til vurdering om også personer utenfor fylkeskommunen skal kunne varsle om kritikkverdige forhold. Denne muligheten finnes i Oslo kommunes prosedyre for varsling.

## **VURDERING**

Finnmark fylkeskommune tilstreber en åpenhetskultur hvor alle ansatte skal kunne gi uttrykk for sine meninger; at det er akseptert å ta opp feil, mangler, bekymringer eller kritiske ytringer. Kultur for at kritikkverdige forhold tas åpent opp, diskuteres og løses, bidrar til at varsling blir mindre aktuelt. Kultur for åpenhet styrker også fylkeskommunens legitimitet blant folk i Finnmark. Likevel bør det etableres prosedyrer som gjør det mulig å ta opp kritikkverdige forhold dersom forholdene ikke kan løses gjennom den vanlige dialogen på arbeidsplassen.

Arbeidsmiljølovens bestemmelse om at arbeidsgiver skal legge til rette for varsling om kritikkverdige forhold er i seg selv grunn nok til å etablere prosedyre/rutine for varsling. Loven omfatter imidlertid bare forholdet til ansatte i virksomheten. Det er også hensiktsmessig at brukere og borgere har en kanal for å påpeke slike kritikkverdige forhold.

### *Overordnede prinsipper for varsling*

Det bør være et bærende prinsipp at varsling i størst mulig utstrekning skjer på lavest mulig nivå. Den eller de som har ansvar for forholdet som er påpekt gis mulighet til å håndtere saken på en hensiktsmessig måte. I noen typer av saker, for eksempel dersom den ansatte ikke har tillit til at lederen tar tak i forholdet som det varsles om, vil det være nødvendig for varsleren å få henvendt seg til et overordnet nivå. Dette gjelder ikke minst dersom nærmeste leder er delaktig i det kritikkverdige forholdet som blir tatt opp.

Det kan også tenkes forhold der en ansatt eller bruker/borger ikke har tillit til at noe nivå i virksomheten kan motta og følge opp varslingen. Dette betinger at et eksternt, uavhengig og objektivt sekretariat kan håndtere slike tilfeller.

Det bør også legges klare føringer for mottakere av varsling om at alle varsler skal tas på alvor og undersøkes. Det bør også være et prinsipp at varsleren så langt det er praktisk mulig får tilbakemelding om hvordan henvendelsen er fulgt opp. Dette er med å styrke legitimiteten til varslingsinstituttet.

Det er avgjørende for at en slik ordning skal fungere etter hensikten at varsleren er ivaretatt på en god måte. Varsleren må ha tillit til at hans eller hennes rettssikkerhet er ivaretatt og, om nødvendig, at det gis mulighet til å varsle anonymt.

I oppfølgingen av et mottatt varsel skal den som det blir varslet om, gjøres kjent med innholdet i varselet og ha anledning til å uttale seg om dette og imøtegå påstander. Dette må under enhver omstendighet skje før det blir tatt stilling til eventuelle forføyninger. Dersom mottaker av varsel relativt raskt klarlegger at det ikke er hold i påstander som er framsatt, må det likevel vurderes om det er mest hensiktsmessig at innholdet i varselet ikke blir kjent for den eller de det varsles om.

### *Etablering av sekretariat som mottar varsel*

Det tilrås at varslingssystemet som utgangspunkt legger opp til at nærmeste leder eller institusjonsleder er varslingsmottaker. Det etableres også et varslingssekretariat internt i virksomheten som fanger opp tilfeller der varsleren ikke ser det som hensiktsmessig å varsle nærmeste leder.

I tillegg bør det etableres et eksternt sekretariat som kan håndtere varslinger der avsenderen ikke har tillit til at saken vil bli adekvat fulgt opp av ansatte i virksomheten. Det er gjort henvendelse til Troms og Nordland fylkeskommuner om samarbeid om en slik sekretariatsløsning. Varslingstilfeller som angår Finnmark fylkeskommune havner dermed hos sekretariatsmedlemmene fra Troms og Nordland og vice versa.

Sekretariatene på de ulike nivåene forventes å ha kapasitet til å håndtere innkomne varslingstilfeller innen rimelig tid. Fra noen hold er det uttrykt bekymring om at en varslingsordning blir en kanal for mer eller mindre ubegrunnet ”sladder”. Erfaringer fra virksomheter som har hatt slike systemer i drift en periode viser at dette i liten grad er tilfelle. Oslo kommune, med en organisasjon som er 40 ganger større enn FFK, mottok 60 varslingstilfeller (hvorav 39 anonyme) i løpet av det første halvåret ordningen var i drift.

### *Prosedyre for varsling*

Det er flere alternativer mht. praktiske løsninger av tilrettelegging for varsling. Det bør som et minimum være en skriftlig beskrevet prosedyre som gir varsleren veiledning i framgangsmåte der han eller hun får henvisning til aktuelle lovverk og retningslinjer. Prosedyren bør også legges opp slik at det i størst mulig grad varsles skriftlig. Formålet er at avsenderen gis mulighet til å kvalitetssikre innholdet i varselet og strukturere presentasjonen av opplysninger/påstander. I helt spesielle tilfeller kan det åpnes for at det varsles muntlig om kritikkverdige forhold.

Fylkesrådmannen tilrår at det tilrettelegges for et web-basert system, som er tilgjengelig for FFK-ansatte gjennom virksomhetens intranett og for publikum gjennom fylkeskommunens internettside. Så langt det er praktisk vil fylkeskommunen søke å utvikle tekniske løsninger i samarbeid med Nordland og Troms fylkeskommuner.

Utviklingskostnadene for ordningen (tekniske løsning, utvikling av skjema) er stipulert til kr 30.000-50.000. Avhengig av omfanget av en felles løsning, deles utgiftene mellom partene i samarbeidet. Denne kostnaden forventes å kunne dekkes i eksisterende driftsbudsjett. Ved iverksetting vil det påløpe utgifter knyttet til informasjon om ordningen og kompetanseheving for personell som inngår i varslingssekretariat på ulike nivå. Også disse utgiftene forutsettes dekket innenfor eksisterende rammer på institusjons- og virksomhetsnivå.

Av to hovedgrunner er det vanskelig å anslå driftskostnader knyttet varslingsordningen som sådan. Antall saker som meldes i varslingsordningen er et vesentlig usikkerhetsmoment. Et annet er at variasjon i kompleksiteten i sakene kan medføre betydelige utredningskostnader i ett tilfelle, mens et annet kan løses gjennom en enkelt telefonsamtale.

Kostnadene knyttet til varslingsordningen har en motpost som ikke lar seg beregne: At man unngår forringelse av helse, tap av liv eller tap knyttet til materielle og immaterielle verdier som tapt inntjening ved underslag og tap av omdømme. Nærmest uansett hvilket scenario som trekkes opp innenfor dette perspektivet, vil en varslingsordning framstå som en lønnsom investering om den fungerer hensiktsmessig.

#### *Evaluering av ordningen*

I løpet av ett til to år etter at ordningen er etablert bør det evalueres om ordningen fungerer etter hensikten. Grunnet karakteren til varslingsinstituttet som sådan, bør evaluering skje av eksternt konsulent.

### **FYLKESRÅDMANNENS KONKLUSJON**

Fylkesrådmannen tilrår at Finnmark fylkeskommune etablerer system for varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten. Systemet skal være tilgjengelig for ansatte i virksomheten og publikum.

Et prinsipp er at varsling skjer til laveste ansvarlige nivå. For tilfeller der varsleren ikke finner det hensiktsmessig å varsle til laveste nivå, etableres et sekretariat internt i virksomheten som mottaker av varsel. I tillegg etableres et eksternt sekretariat når varslere ikke har tillit til at noe nivå internt i virksomheten kan håndtere varselet.

Et annet viktig prinsipp er at varsler gis anledning til å opptre anonymt overfor varslingsmottaker. Varsleren må uansett få veiledning om at dersom vedkommende opptrer anonymt, vil dette være til hinder for at varslingsmottaker i oppfølging av varselet kan innhente utfyllende informasjon fra varsleren.

Varslingsprosedyren skal i seg selv veilede varsler i forhold til relevante kildehenvisninger, som for eksempel etiske retningslinjer og relevant lovverk. Systemet skal være basert på skriftlig dokumentasjon fra varslers side, men det åpnes for at det i særskilte tilfeller kan varsles muntlig til mottaker.

Drift av varslingssekretariat forutsettes å finne inndekning i eksisterende driftsbudsjett på ulike nivå. Dersom det skulle vise seg at administrative kostnader for internt varslingssekretariat ikke kan dekkes innenfor gitte budsjetttrammer, forelegges Fylkestinget sak om inndekning gjennom budsjettregulering. Det samme gjelder for driftsutgifter knyttet til eksternt varslingssekretariat.

Prosedyre for varsling utarbeides og iverksettes av fylkesrådmannen i 2008. Før iverksetting skal prosedyren framlegges for Hovedarbeidsmiljøutvalget som referatsak.

Vadsø, 18. februar 2008

Tom Mikalsen  
fylkesrådmann