

Rundskriv 6/2025

Til Byrådsavdelingene, etatene, bydelene og kommunale foretak
Fra: Byrådsavdeling for finans
Saksbeh.: Bård Egil Hogstad
Telefon: 911 43 765

Saksnr.: 25/1323- 1
Utsendt dato: 18.03.2025
Gjelder fra: 17.03.2025
Gjelder til: Inntil videre
Erstatter: 11/2007 og 18/2007

Retningslinjer for lokale varslingsordninger

Innhold

1. Innledning	2
1.1 Bakgrunn og formål	2
1.2. Grensesnitt mellom saker som skal behandles i sentral varslingsordning og saker som skal behandles i lokale varslingsråd	3
1.3 Lovgrunnlag og styrende dokumenter	3
1.4 Overordnet ansvar	4
1.5 Mål for saksbehandlingen i de lokale varslingsordningene	4
1.6 Formål med de lokale rutinene	4
1.7 Avgrensing	4
2. Mottak av varsler	4
2.1 Hvem kan varsle?	4
2.2 Hvordan kan man varsle?	4
2.3 Informasjon om varslingsmottak	5
2.4 Mottak av varsler i den lokale varslingsordningen	5
2.5 Vurderinger av om en henvendelse er et varsel eller ikke	6
2.6 Oversendelse av varsler til sentral varslingsordning	7
3. Den lokale varslingsordningen	7
3.1 Ansvar for behandlingen av varselet	7

3.2 Varslingsråd	7
3.3 Habilitet	8
3.4 Kompetanse og opplæring	8
4. Saksbehandling av varselet	8
4.1 Mottak og arkivering	8
4.2 Vurdering av offentlighet og meroffentlighet i dokumenter knyttet til varselet	8
4.3 Innsynsrett i varselet	9
4.4 Behandling av opplysninger	11
4.5 Undersøkelse av og vurdering av varselet	11
4.6 Beslutning	12
4.7 Forebygge gjengjeldelse	12
4.8 Tilbakemelding til varslar	12
5. Arbeidsgivers omsorgsplikt	12
6. Ivaretagelse av den eller de omvarslede	13
7. Rapportering	13
8. Endringer av retningslinjene	13

1. Innledning

Dette rundskrivet omhandler rammene for innholdet i de varslingsordninger alle virksomheter i Oslo kommune plikter å opprette. Videre omtaler rundskrivet grensedragninger mellom de lokale varslingsordningene og den sentrale varslingsordningen som er etablert.

Arbeidsmiljøloven § 2A-6 stiller krav om at varslingsrutinen:

- skal være skriftlig
- skal inneholde en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- skal beskrive fremgangsmåten for varslings
- skal beskrive arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslings

Dette rundskrivet beskriver hvordan de lokale rutinene skal ivareta kravene som loven stiller.

1.1 Bakgrunn og formål

Regler som regulerer varslings ble inntatt i arbeidsmiljøloven i 2007. Disse reglene er revidert flere ganger etter dette, senest i 2021. Disse endringene medfører behov for å oppdatere tidligere rundskriv om lokale varslingsordninger. I tillegg har kommunen anskaffet et felles varslingsystem til bruk for både den sentrale og de lokale varslingsordningene. Dette medfører også behov for revidering av de tidligere retningslinjene.

Utformingen av varslingsordningene i Oslo kommune er basert på vedtaket i byrådssak 1001/07 *Etablering av varslingsordninger i Oslo kommune*. Etter denne byrådssaken skal også varslingsmottaket kunne benyttes av leverandører, innbyggere mv. som vil rapportere om mulig kritikkverdige forhold. Saksbehandlingsreglene for varslingsaker skal legges til grunn også i disse tilfellene.

Instruks for internkontroll, byrådssak 1037/22 inneholder også krav om etablering av rutiner for varsling mv.

Dette rundskrivet skal gi føringer slik at:

- roller og ansvar for saksbehandlingen av varslingssaker er tydelig
- ansvaret i saksbehandlingsprosessen er i samsvar med det formelle ansvaret for oppfølging av varslingssaker
- saksbehandlingstiden og ressursbruken reduseres ved at varsler raskt blir behandlet på riktig nivå og i riktig virksomhet
- personvernet og informasjonssikkerheten ivaretas i saksbehandlingen av varslingssaker

Rutinen inneholder ingen endringer i den formelle ansvarsfordelingen mellom den sentrale varslingsordningen og de lokale varslingsordningene.

1.2. Grensesnitt mellom saker som skal behandles i sentral varslingsordning og saker som skal behandles i lokale varslingsråd

Varslingssaker skal, med enkelte unntak, behandles i den enkelte virksomhet. Oslo kommunes varslingsystem ivaretar dette, ved at varslingssaker overføres til det aktuelle lokale varslingsmottaket. Ved uklarhet om hva som er riktig varslingsmottak vil varslingsmottaket i den sentrale varslingsordningen beslutte hvor varselet skal behandles, og overføre varselet dit. Det er enkelte unntak fra hovedregelen om at varslingssaker skal behandles av de lokale varslingsrådene. Unntakene er inntatt i rutine for behandling av varslingssaker i den sentrale varslingsordningen og er:

- varsel som omhandler etatsdirektør, kommunaldirektør eller byråd
- varsel om korrupsjon
- varsel oversendt lokal varslingsordning som ikke blir håndtert/løst
- hvis det foreligger andre særskilte grunner

Vi presiserer at sentral varslingsordning ikke er en klageordning for varslere som ikke er tilfreds med resultatet eller behandlingen i den lokale ordningen.

1.3 Lovgrunnlag og styrende dokumenter

Varsling er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 2 A-1. Retten til å varsle om kritikkverdige forhold omfatter arbeidstakere, også innleide arbeidstakere.

Arbeidsmiljøloven definerer følgende forhold som kritikkverdige forhold, og som det dermed kan varsles om:

“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.”

Arbeidsmiljøloven presiserer at ytring som kun gjelder eget arbeidsforhold ikke regnes som varsling etter arbeidsmiljølovens bestemmelser, hvis forholdet ikke omfattes av ett eller flere av bokstavene a-f.

Saksbehandlingen i offentlige virksomheter er regulert av flere lover. Disse bestemmelsene omfatter også saksbehandling av varslingssaker.

Disse kravene fins bl.a. i forvaltningsloven, personopplysningsloven, arkivloven og offentleglova. I tillegg til lovbestemmelsene er det gitt forskrifter i medhold av lovene som også stiller krav til saksbehandlingen.

1.4 Overordnet ansvar

Byrådsavdeling for finans har et overordnet ansvar for å gi felles retningslinjer for utformingen av lokale varslingsordninger, jfr. byrådssak 1001/07.

Sektoransvarlig byrådsavdeling har følgende hovedoppgaver i varslingssaker:

- a) Behandle varslingssaker der byrådsavdelingen er riktig nivå.
- b) Byrådsavdelingen har et ansvar for å gi råd og veiledning til den enkelte virksomhet i behandlingen av konkrete varslingssaker på forespørsel fra virksomheten.

1.5 Mål for saksbehandlingen i de lokale varslingsordningene

Saksbehandlingen av varslingssaker skal være prioritert, effektiv og i samsvar med relevante lovkrav, kommunale krav og formålet til varslingsordningen. Saksbehandlingen skal bidra til nødvendig tillit til kommunens behandling av varslingssaker både hos varslere, omvarslede, ansatte og allmennheten.

1.6 Formål med de lokale rutinene

Den enkelte virksomhet skal utarbeide rutiner som skal sikre forsvarlig saksbehandling av varsler, og tydeliggjøre ansvar og oppgaver i saksbehandlingen.

Etter arbeidsmiljøloven § 2A- 6 andre ledd skal rutinen utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske HMS-arbeid, og i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. I tråd med dette bør vernetjenesten og tillitsvalgte inviteres inn i arbeidet med å utarbeide rutinen. Varslingsrutinen skal som minimum være behandlet i arbeidsmiljøutvalget.

Rutinen bør evalueres jevnlig, og eventuelt oppdateres og endres. Dette skal også skje gjennom behandling i arbeidsmiljøutvalget.

1.7 Avgrensning

Disse retningslinjene gir føringer og stiller krav til saksbehandlingen av varsler i den enkelte virksomhet. Det er etablert egne rutiner for det sentrale varslingsrådets behandling av varslingssaker i den sentrale varslingsordningen.

2. Mottak av varsler

2.1 Hvem kan varsle?

Arbeidsmiljøloven § 2A-1 (1) gir arbeidstakere og innleide arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold. Også andre som utfører arbeid/oppdrag i eller for kommunen uten å være ansatt kan varsle. Dette kan f.eks. være lærlinger eller personer som deltar i arbeidsmarkedstiltak.

Videre kan eksterne (leverandører, innbyggere) melde fra om forhold de er kjent med. Dette følger av byrådssak 1001/07. Slike meldinger er formelt ikke varsler etter arbeidsmiljølovens bestemmelser, men det er viktig for kommunen å bli kjent også med forhold som leverandører, innbyggere mv. mener er kritikkverdig.

2.2 Hvordan kan man varsle?

Alle arbeidstakere kan varsle internt til arbeidsgiver direkte, eller via verneombud eller tillitsvalgt. Det er ikke noe krav om at varselet skal være skriftlig. Arbeidsgiver har ansvaret for å følge opp varselet i tråd med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, uavhengig av hvordan varselet er fremmet.

For å sikre alle en forutsigbar og trygg måte å varsle på, er det i tillegg stilt krav om at alle virksomheter skal etablere et varslingsmottak, se pkt.2.4.

Den foretrukne varslingskanalen er kommunens varslingsystem. Bruk av varslingsystemet vil sikre at varselet raskt blir behandlet i riktig virksomhet, sikre at nødvendig informasjon og veiledning til varsler blir gitt, og gi mulighet for kommunikasjon med kjente så vel som anonyme varslere. Hvis varselet er mottatt på en annen måte (skriftlig eller muntlig), skal den som mottar varselet sørge for at varselet blir registrert i varslingsystemet. Det er lagt til rette i varslingsystemet slik at varsler kan registreres på vegne av andre.

Selv om systemet legger til rette for dialog også med anonyme varslere, vil slike varsler ofte være vanskeligere å undersøke og konkludere i enn i de tilfellene varsler er kjent.

2.3 Informasjon om varslingsmottak

Alle virksomheter skal ha informasjon om hvordan ansatte kan varsle på egen intranettside. Denne siden skal inneholde informasjon om lokale varslingsrutiner, lokalt varslingsråd mv. Videre skal intranettsiden inneholde lenke til den siden som er etablert for felles mottak av varsler i kommunen og dialogløsningen som legger til rette for dialog med både anonyme og kjente varslere.

Informasjon om varslingsbør også gis på de systemer som er etablert for intern kommunikasjon i virksomheten, som Viva Engage.

Virksomheten skal vurdere om egen varslingsrutine skal gjøres kjent for de ansatte på andre måter hvis den ikke blir tilstrekkelig kjent for de ansatte kun ved oppslag på intranettet/systemer for intern kommunikasjon som VIVA Engage etc. Informasjonen skal uansett være lett tilgjengelig for alle ansatte i virksomheten, også innleide arbeidstakere, vikarer og andre midlertidige ansatte.

I informasjonen skal det aktivt oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold.

Dersom varsleren velger å oppgi navn er vedkommende ikke nødvendigvis vernet mot at deres identitet blir kjent. Dette følger av retten til partsinnsyn også for den eller de det er varslet mot. Varslere som ønsker å være anonyme bør derfor rådes til å ikke oppgi sin identitet. Varslingsystemet ivaretar at varsler kan meldes anonymt. Virksomheten har plikt til å saksbehandle anonyme varsler.

2.4 Mottak av varsler i den lokale varslingsordningen

Den lokale varslingsordningen kan motta varsler:

- Gjennom varslingsystemet direkte
- Ved overføring fra sentral varslingsordning
- Ved henvendelser på andre måter (brev, muntlig, epost mv. til arbeidsgiver, tillitsvalgte, verneombud e.l.)

Varsler mottatt på annen måte skal registreres inn i varslingsystemet.

All saksbehandling av varsler skal skje i varslingsystemet og i Acos Websak. Dette er nærmere beskrevet under.

Hvis varslingsordningen mottar varsler som skal behandles i andre virksomheter, skal saken overføres til sentral varslingsordning i varslingsystemet med begrunnelse. Sentral varslingsordning vil deretter overføre varselet til korrekt virksomhet.

For at varslingsmottaket skal oppleves som sikkert og trygt, må følgende elementer være ivarettatt:

- Fremgangsmåten ved varslingsmå være kjent.
- Det må være etablert en kultur i virksomheten som tydeliggjør at varslings er ønsket, jfr. Oslo kommunes Vær åpen-plakat, rundskriv 2022/14 Ansattes yringsfrihet og Instruks for internkontroll pkt. 4.4

- Det må være etablert en trygghet i virksomheten om at varslingssaker vil bli behandlet på en forsvarlig måte og på en slik måte at habilitetshensyn blir ivaretatt.

2.5 Vurderinger av om en henvendelse er et varsel eller ikke

Alle henvendelser som rettes til varslingsmottaket i virksomheten skal vurderes og håndteres. Når det kommer inn saker som klart faller utenfor varslingsbegrepet slik det er definert i retningslinjens pkt. 1.3, må varslingsmottaket ta stilling til hvordan henvendelsen skal følges opp. Dette kan innebære oversendelse til arbeidsgiver for oppfølging som annet avvik, personalsak mv. Før slik oversendelse bør varsler normalt orienteres om dette i dialogløsningen i varslingsystemet.

Det vil komme meldinger fra innbyggere og leverandører mv. som klart faller utenfor det som bør behandles etter varslingsbestemmelsene. I disse tilfellene bør det veiledes om hvordan det kan fremmes forvaltningsklage, melding om feil og mangler mv. gjennom dialogløsningen i varslingsystemet.

2.5.1 Definisjon av varsel

Arbeidsmiljøloven § 2A- 1 regulerer hva som etter loven er å forstå som varsler, som nevnt i pkt. 1.3 i denne retningslinjen.

2.5.2 Ytringer om arbeidsforholdet som ikke er varsel etter lovens forstand

Arbeidsmiljøloven § 2A-1 (3) sier at ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold ikke regnes som varsel, med mindre forholdet omfatter ett eller flere av forholdene omtalt i arbeidsmiljøloven § 2 A-1 (2).

Grensedragningen mellom «eget arbeidsforhold» og «uforsvarlig arbeidsmiljø» kan være vanskelig å avklare i praksis. Her må det foretas en konkret, skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle for å avklare om ytringen skal forstås som et varsel eller om arbeidstaker kun tar opp eget arbeidsforhold.

Arbeidsgiver har aktivitetsplikt også når arbeidstaker tar opp forhold som ikke blir definert som varsel. De fleste virksomheter har etablert avvikssystem i tråd med internkontrollforskriften for å oppdage, melde, rette opp og forebygge brudd på HMS-lovgivningen. De fleste forhold som faller utenfor varslingsbegrepet, vil kunne være omfattet av avvikssystemet i virksomheten. Sakene bør følges opp videre der.

Andre saker kan være av en slik karakter at det faller inn under arbeidsgivers oppfølging av arbeidsforhold. Vi viser til personalhåndboka i Oslo kommune, kapittel 3.

Det er viktig å avgrense og henvise varsler om eget arbeidsmiljø til annen saksbehandling i tråd med lovens bestemmelser. Varslingssystemet legger til rette for dialog med melder i slike saker, slik at det kan gis veiledning både i den konkrete saken og om lovforståelsen på området.

2.5.3 Andre ytringer som faller utenfor varslingsbegrepet

Andre ytringer som faller utenfor varslingsbegrepet er:

- Politiske ytringer
- Moralske ytringer
- Faglige ytringer og faglig uenighet

Dette er ytringer som arbeidstakere har rett til å ytre, og som er vernet etter Grunnlovens § 100. Kommunen har også nedfelt bestemmelser som sikrer ansatte rett til å ytre seg vidt. Vi viser til rundskriv 2022/14 om ansattes ytringsfrihet og Vær åpen- plakaten.

2.6 Oversendelse av varsler til sentral varslingsordning

Hvis den lokale varslingsordningen mottar varsler som omhandler temaer nevnt som unntak i pkt. 1.2 skal disse oversendes til sentral varslingsordning for videre behandling.

Varsler på øverste leder i kommunale foretak skal oversendes styret i foretaket for videre behandling.

Varsler som mottas i lokal varslingsordning, og som skal behandles enten i sentral varslingsordning eller i en annen virksomhet, skal oversendes til sentral varslingsordning. Sentral varslingsordning vil videresende eventuelle feilsendte varsler til riktig varslingsmottak.

Rutinen må sikre at varsler som omhandler virksomhetens øverste leder ikke blir behandlet i egen virksomhet, men oversendes til sentral varslingsordning eller styret i kommunalt foretak for videre vurdering. Hvis varselet omhandler personer som har tett relasjon til virksomhetens øverste leder, må varslingsmottaket i virksomheten vurdere om varselet bør oversendes sentral varslingsordning eller styret i kommunalt foretak for videre vurdering, for å ivareta kravene til forsvarlig saksbehandling og habilitet.

3. Den lokale varslingsordningen

3.1 Ansvar for behandlingen av varselet

Varslingsordningen er en del av virksomhetsleders ansvarsområde.

Behandling av varsler skal prioriteres, slik at varslene blir behandlet uten ugrunnet opphold. Arbeidsgiver har aktivitetsplikt til å behandle og undersøke varsler innen rimelig tid, jfr. arbeidsmiljøloven § 2 A-3 første ledd og forvaltningsloven § 11 a.

Det er et ledelsesansvar å legge til rette for tillit og åpenhet i virksomheten slik at varsling av kritikkverdige forhold ikke oppleves som risikofyllt for de ansatte.

Det er et ledelsesansvar å oppklare de faktiske forhold og iverksette nødvendige tiltak for å rette opp i eventuelle kritikkverdige forhold som avdekkes ved varsling.

3.2 Varslingsråd

For å bistå virksomhetsleder i arbeidet med varslingsaker, bør virksomheten normalt opprette et varslingsråd. Oppgavene til varslingsrådet vil være å vurdere, undersøke og anbefale oppfølging av varsel.

Virksomhetsleder vil ha ansvaret for utpekingen av varslingsrådet, men AMU bør gi råd om sammensetningen av rådet før utpeking.

Varslingsrådet bør bestå av representant for den øverste virksomhetsledelsen og representant fra HR/personal-funksjonen i virksomheten.

I flere virksomheter er det etablert praksis at representant for ansatte også inngår i varslingsrådet. På den ene siden vil en slik praksis kunne føre til større legitimitet i behandlingen av varslingsaken. På den andre siden kan en slik praksis utfordre verneombud/tillitsvalgtes rolle i å ta vare på de arbeidsmiljømessige forholdene for alle ansatte i virksomheten. Hvis representant for ansatte skal inngå i varslingsrådet, er det viktig med tydelig rolleforståelse, slik at et samlet varslingsråd er tydelig på at mandatet for arbeidet er å bistå virksomhetsleder i sin håndtering av varslingsakene.

Varslingsrådet bør normalt ikke ha flere enn 3-5 medlemmer.

Det utpekes vararepresentanter for de faste medlemmene i rådet. Disse skal tre inn ved eventuell inhabilitet hos de faste medlemmer i rådet.

3.3 Habilitet

Når et varsel skal vurderes, må de som er gitt ansvaret for vurderingen innledningsvis vurdere egen habilitet. Forvaltningsloven § 6 regulerer i hvilke tilfeller en offentlig tjenestemann er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for, eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Inhabilitet inntreffer:

- Når en selv er part i saken.
- Nært slektskap (opp- eller nedstigende linje og søsken) med part.
- Nær relasjon (gift, forlovet eller fosterfamilie) med part.
- Leder for et selskap som er part.

Videre inneholder forvaltningsloven § 6, 2.ledd en bestemmelse om inhabilitet når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til upartiskheten. Loven slår fast at det skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen som han har en nær personlig tilknytning til. Det skal vektlegges om det er reist innsigelse til habiliteten av en part i saken.

HR/personalavdelingen vil ofte ha vært involvert i saksforløp som kan ende opp som varslingssaker. Av habilitetsgrunner og for å sikre tillit til prosessen kan det være nødvendig at de medarbeidere i HR/personalavdelingen som tidligere har vært involvert i personalsaker mv. knyttet til konkrete arbeidstakere, ikke deltar i behandling av varslingssaker som omhandler de samme arbeidstakerne.

Varslere vil ofte være utrygge på behandlingen av eget varsel, og også være utrygg på habiliteten til de som skal behandle saken. Det er derfor viktig å gjennomføre en konkret habilitetsvurdering ved oppstarten av behandlingen av hvert enkelt varsel, og dokumentere hvilke vurderinger som er foretatt.

3.4 Kompetanse og opplæring

Virksomhetsleder har ansvaret for at varslingsrådet, ledere og andre som deltar i saksbehandling av varsler har nødvendig faglig kunnskap til å håndtere varselet. Dette innebærer blant annet å ha nødvendig:

- kunnskap om saksbehandlingsregler
- kunnskap om habilitetsvurderinger
- kunnskap om varslingsregelverket
- kunnskap om arbeidsmiljøfaglige temaer

4. Saksbehandling av varselet

4.1 Mottak og arkivering

Saksbehandling av varslingssaker skal dokumenteres i Acos Websak. Det er utarbeidet en veiledende arbeidsflyt for behandling av slike saker som virksomhetene kan benytte seg av. Hvis det etableres egne arbeidsflyter må det foretas en ROS-analyse av den arbeidsflyten som etableres for å sikre ivaretagelse av lov- og forskriftskrav.

4.2 Vurdering av offentlighet og meroffentlighet i dokumenter knyttet til varselet

Offentleglova legger til grunn at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter. Hovedregelen er innsyn og åpenhet. Dette gjelder også dokumenter i varslingssaker.

Det er flere unntak fra denne hovedregelen som kan være relevante i forbindelse med dokumenter eller opplysninger knyttet til behandling av varsler:

- Lovbestemt taushetsbelagte opplysninger skal unntas fra innsyn. Offentleglova § 13 og lovbestemmelsen som hjemler taushetsplikten vil være relevante. Her vil særlig taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 om noens personlige forhold kunne være aktuelt.
- Offentleglova § 24 2. ledd om melding, tips eller lignende om lovbrudd.
- Offentleglova § 23 1. ledd om unntak når det er påkrevd for en forsvarlig gjennomføring av personalforvaltningen i kommunen.
- Offentleglova § 14 første ledd om unntak om internt dokument utarbeidet for egen intern saksforberedelse.
- Offentleglova § 15 om unntak for internt dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen.

Det skal alltid foretas en saklig og reell vurdering av om vilkårene for unntak av dokumentet/opplysningen skal eller kan unntas fra innsyn i det konkrete tilfellet.

For dokumenter eller opplysninger som kan unntas fra innsyn skal virksomheten også vurdere meroffentlighet etter offentliglova § 11. Ved vurdering av meroffentlighet skal det foretas en konkret interesseavveining av om hensynene til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Ett av flere momenter i vurderingen kan etter omstendighetene være hvilke skadevirkninger innsyn kan få i forhold til varsleren, den/de det varsles om og varslingsordningens omdømme og effektivitet.

Nærmere omtale/veiledning om innsynsvurderinger finnes i Justisdepartementets veileder til offentliglova, pkt. 4.9. Mer informasjon om tolkningen av offentliglova er tatt inn på kommunens felles intranett sin side om journalføring og offentlighet/innsyn.

4.3 Innsynsrett i varselet

4.3.1 Varsler sin rett til innsyn

Innsyn etter personopplysningsloven:

Varsler har rett til innsyn i egne personopplysninger som behandles etter personopplysningsloven. Innsynsrett i egne personopplysninger gjelder for alle ansatte og er derfor uavhengig av om varslere er formelt definert som part eller ikke etter forvaltningslovens bestemmelser. Personopplysningsloven § 16 vil likevel kunne gi unntak fra innsyn. Praktisk er § 16 bokstav e, som på visse vilkår kan gi grunnlag for å unnta opplysninger i dokumenter som er utarbeidet kun for intern saksforberedelse.

Innsyn etter forvaltningsloven:

Varsler vil i praksis ofte ikke være part i saken etter forvaltningsloven. Det kan i mange tilfeller likevel være naturlig å gi varslere ytterligere informasjon i saken ut fra en vurdering av hvor berørt varslere er, selv om varslere ikke er part. Arbeidsgiver må likevel overholde taushetsplikten og ivareta personvern hensyn overfor den det er varslet om. Dersom varslere er part i saken, kan dette utløse partsinnsynsrettigheter etter forvaltningsloven.

4.3.2 Omvarslede sin rett til innsyn

Varslerens identitet kan være undergitt taushetsplikt. Relevante momenter i vurderingen vil blant annet være varselets innhold, om varsleren ønsker å være anonym, om opplysningene var offentlig kjent fra før og om offentliggjøring av identiteten kan svekke tilliten til varslingsordningen og kommunens arbeid med forebygging av kritikkverdige forhold. I tråd med dette skal varslers identitet behandles med konfidensialitet. I utgangspunktet innebærer det at varslers identitet kun skal opplyses til dem som har saklig grunn til å få kjennskap til denne.

Dersom den det varsles om ikke har partsrettigheter, vil spørsmålet om innsyn i varslers identitet måtte vurderes etter offentliglova.

Partsinnsynsreglene kan gi en part rett til innsyn i varslers identitet og eventuelt andre taushetsbelagte opplysninger også i de tilfeller opplysningene gjelder personlige forhold etter forvaltningsloven § 13 og derfor er taushetsbelagt.

Det følger av forvaltningsloven § 18 at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i tilknytning til saksforberedelsen av et mulig enkeltvedtak. Dette vil i utgangspunktet også gjelde varslers identitet. Unntak for partsinnsyn kan på visse vilkår følge av forvaltningsloven § 18 og § 19.

Partsinnsynsreglene kan gi en part rett til innsyn i varslers identitet og eventuelt andre taushetsbelagte opplysninger også i de tilfeller opplysningene gjelder personlige forhold etter forvaltningsloven § 13 og derfor er taushetsbelagt.

Uttalelsen i forarbeidene om at varslers identitet skal behandles med konfidensialitet, kan tilsi at arbeidsgiver bør benytte unntaksadgangen i forvaltningsloven § 19 andre ledd til å unnlate å opplyse om dette i de tilfeller der den det er varslet om er part og kontradiksjon blir ivarettatt på andre måter.

Hvorvidt den omvarslede er part og har partsrettigheter, er avhengig av den videre oppfølging av varselet. Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e) definerer en part som en «person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder».

Igangsettelse av videre undersøkelser av varselet utløser ikke automatisk partsrettigheter for den omvarslede. Det kan tidlig i saksbehandlingen være vanskelig å forutse hva en undersøkelse vil avdekke. Mulige konsekvenser for den omvarslede – også av mulig negativ omtale – kan tilsi at vedkommende har partsrettigheter eller bør behandles i overensstemmelse med dette.

I den videre saksbehandlingen må omvarslede gis mulighet til å uttale seg til varselet. Dersom det er mulig å kommunisere med varsleren bør det vurderes om uttalelse fra omvarslede gir grunnlag for å stille varsleren oppfølgingsspørsmål.

Den omvarslede vil uavhengig av om vedkommende er part eller ikke ha rett til innsyn i egne personopplysninger. Personopplysningsloven § 16 vil likevel kunne gi unntak fra innsyn.

4.3.3 Allmennheten sin rett til innsyn

Enhver kan uten nærmere begrunnelse be om innsyn i kommunens saksdokumenter etter offentleglova. Ved innsynsbegjæringer i saker som er flyttet mellom virksomheter bør det være en samordning, for å sikre at det gis innsyn i samme dokumenter.

Det er en rekke unntaksbestemmelser i lovens kapittel 3. Taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas. I varslingsaker kan unntak etter bestemmelser om interne dokumenter i § 14, samt etter § 23 første ledd og § 24 andre og tredje ledd ofte være aktuelt.

Det må vurderes konkret om varslers identitet er å anse som et personlig forhold som omfattes av taushetsplikten etter offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd første punktum. Vernet om varslers identitet som er fremhevet i forarbeidene til varslingsbestemmelsene, vil kunne være et tolkningsmoment som tilsier at varslers identitet i mange tilfeller kan være taushetsbelagt og dermed skal unntas for innsyn. Eventuell koblingsfare med andre opplysninger som kan medføre at lovbestemt taushetsbelagte opplysninger røpes må også tas med i vurderingen av hva som er taushetsbelagt. Tilsvarende vil vern om varslers identitet også kunne være et legitimt hensyn å ta ved vurdering av meroffentlighet etter offentleglova § 11, se omtale i punkt 4.2 over.

Når det gjelder identitet til den varselet retter seg mot, må det vurderes konkret om det er grunnlag for unntak. Identiteten kan være taushetsbelagt etter offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd

nr. 1, for eksempel dersom varselet gjelder påstander om straffbare forhold. Gjelder varselet en leder, og det straffbare forholdet har sammenheng med arbeidsforholdet, er det ikke nødvendigvis taushetsbelagt.

Dersom det gjelder påstander om trakasserende lederstil, er det ikke uten videre taushetsbelagt. Også her har det betydning blant annet hvilken stilling det dreier seg om og som må vurderes konkret etter varselets innhold. Justisdepartementets veileder til offentleglova pkt. 6.2.3.2 gir mer veiledning om taushetsplikten for ansatte i offentlige virksomheter.

Dersom det ikke er taushetsbelagte opplysninger, vil det kunne være andre unntakshjemler. For eksempel vil offentleglova § 23 kunne komme til anvendelse for vern av identitet til den varselet retter seg mot når det er påkrevd og lovens øvrige vilkår er oppfylt.

4.4 Behandling av opplysninger

Den interne saksbehandlingen skal skje på en tillitsfull og forsvarlig måte. Kunnskap om og innsyn i konkrete varslingssaker som inneholder lovbestemt taushetsbelagte opplysninger skal begrenses til de som har et tjenstlig behov for informasjon. Dette reguleres med tilgangsstyring i varslingssystemet og Websak. Ansatte som jobber med varslingssaker skal overholde dette prinsippet og ikke involvere andre ansatte i saksbehandlingen.

Vi viser for øvrig til avsnitt [4.3](#) om innsyn.

4.5 Undersøkelse av og vurdering av varselet

Arbeidsgivers aktivitetsplikt i varslingssaker innebærer å gjennomføre tilstrekkelige undersøkelser innen rimelig tid. Også forvaltningsloven stiller krav om at saksbehandlingen skal gjennomføres uten ugrunnet opphold. Dette betyr at varslingssaker skal behandles uten unødige opphold fra mottak av varselet til virksomhetsleder fatter en beslutning i saken.

Omfanget av undersøkelse, og krav til kompetanse til de som foretar undersøkelsen, vil variere etter omfang og tematikk i varselet.

Mange varsel kan undersøkes internt, ved hjelp av arbeidsgivers interne ressurser. Vi viser til omtalen av varslingsrådet i pkt. [3.2](#). Den enkelte virksomhet kan be om råd fra egen byrådsavdeling eller det sentrale varslingssekretariatet for å sikre at undersøkelsen gjennomføres på tilstrekkelig måte.

Det kan være aktuelt å få ekstern, profesjonell bistand for å undersøke varselet. Dette gjelder spesielt i saker med særlig alvorlighet, saker som kan være vanskelig å undersøke eller der det kan være vanskelig å ivareta habilitetskravet i egen virksomhet. Aktører som kan være aktuelle er f.eks. advokater, psykologer eller bedriftshelsetjenesten. Seksjon for internrevisjon ved Byrådslederens kontor har en rammeavtale som etter nærmere avtale kan brukes for å gjennomføre eksterne undersøkelser/granskinger.

Før arbeidsgiver inngår avtale om ekstern bistand til å gjennomføre undersøkelser, må det utarbeides et mandat med klare bestemmelser om:

- økonomisk ramme og tidsbruk
- formålet med undersøkelsen
- en beskrivelse av hvordan undersøkelsen konkret skal gjennomføres

Et slikt mandat bør normalt forankres i varslingsrådet. Rådet bør være omforent både om mandatet. I den grad det er mulig, er det også en fordel om både varslar og omvarslet får ytre seg om hvem som skal yte ekstern bistand før beslutning tas.

Perioden fra et varsel mottas til arbeidsgiver beslutter om og eventuelt hvordan varselet skal følges opp er belastende både for varslar, den/de omvarslede, arbeidsgiver og øvrige ansatte. Perioden bør derfor

gjøres så kort som mulig. Det er likevel viktig at det brukes nødvendig tid til å gjennomføre de nødvendige undersøkelsene og vurderingene. Uavhengig av om varselet følges opp gjennom interne eller eksterne undersøkelser, er det avgjørende at omvarslede har mulighet til kontradiksjon og til å få formidlet sin side av saken.

4.6 Beslutning

Når undersøkelsene har kommet til et punkt der det ikke fremkommer mer som i vesentlig grad kan belyse saken, må arbeidsgiver konkludere med om det foreligger et kritikkverdig forhold eller ikke. Brudd på noe av det som listes opp i arbeidsmiljøloven § 2 A-1 andre ledd vil innebære et kritikkverdig forhold. Det kan påvirke konklusjonen dersom bruddene har pågått over lengre tid. Hvis kommunen på et tidligere tidspunkt har fått kunnskap om forholdene uten å rette opp forholdene kan også dette påvirke konklusjonen.

Arbeidsgiver skal identifisere og planlegge tiltak for å rette opp eventuelle kritikkverdige forhold. Tiltakene bør forankres i varslingsrådet.

De(n) omvarslede må få en orientering om arbeidsgivers konklusjon i saken, og orienteres om eventuelle konsekvenser. Personen(e) vil normalt ha vært involvert i de foregående undersøkelsene. Dersom noens arbeidsforhold påvirkes (skriftlig tjenestepåtale, omplassering, oppsigelse, avskjed, o.a.), må virksomheten følge normale rutiner for håndtering av disiplinærsaker.

4.7 Forebygge gjengjeldelse

Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven § 2 A-3 andre ledd en plikt til å forbygge gjengjeldelse, og sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for den som har varslet om et mulig kritikkverdig forhold. Arbeidsgiver må sikre at den omvarslede har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i denne situasjonen. Virksomhetens ledelse må i samarbeid med øvrige ressurser gjennomføre en vurdering av hvilke forhold som kan oppstå når andre i organisasjonen får kjennskap til varselet. Arbeidsgiver er ansvarlig for alle holdninger og handlinger den som varsler og den omvarslede blir møtt med på arbeidsplassen - ikke kun sanksjoner fra noen som representerer arbeidsgiver.

Hvis det kommer frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det likevel ikke har funnet sted gjengjeldelse. Tvist om eventuelle brudd på forbudet mot gjengjeldelse kan bringes inn for tvisteløsningsnemnda, med unntak av saker om oppsigelse eller avskjed.

4.8 Tilbakemelding til varsler

De(n) som har varslet har i utgangspunktet kun krav på tilbakemelding om utfallet i saken dersom den selv er part i saken. Varsler har ikke krav på å få vite hvilke konsekvenser saken eventuelt har ført til for omvarslede. Varsler bør normalt få en tilbakemelding. Innholdet i tilbakemeldingen må tilpasses i den enkelte sak. Det er en forutsetning at en slik tilbakemelding ikke bryter med bestemmelsene om taushetsplikt.

5. Arbeidsgivers omsorgsplikt

Etter arbeidsmiljøloven § 2A- 3 (2) skal arbeidsgiver særlig påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dette omtales ofte som arbeidsgivers omsorgsplikt. Denne medfører at arbeidsgiver må forsikre seg om at varsler ikke blir utsatt for gjengjeldelse eller på annen måte ikke har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Denne omsorgsplikten krever at arbeidsgiver er i dialog med varsler ikke bare om innholdet i varselet, men også om arbeidsmiljøet. Ved behov bør arbeidsgiver benytte f.eks. bedriftshelsetjenesten for å sikre at varslere har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Arbeidsmiljøloven § 4-1 (1) stiller krav om at arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Også kolleger bli påvirket av situasjonen som er oppstått.

Arbeidsgiver må fortløpende vurdere om arbeidsmiljøet for alle involverte er fullt forsvarlig, og eventuelt sette inn nødvendige tiltak.

Arbeidsgiver har også ansvar for å påse at det ikke iverksettes handlinger som er ulovlig gjengjeldelse, jfr. arbeidsmiljølovens bestemmelser om dette.

6. Ivaretagelse av den eller de omvarslede

Arbeidsgiver har ansvar for vern også for den eller de omvarslede.

Den eller de det er varslet om må sikres kontradiksjonsmulighet om de påstander varselet inneholder før arbeidsgiver foretar beslutning i saken.

Arbeidsgivers har også en omsorgsplikt for den eller de som er omvarslet, og skal sørge for at omvarslede har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

7. Rapportering

Fra og med 2026 vil dataene som skal inkluderes i årsrapporten for kommunens varslingsordning bli hentet direkte fra varslingssystemet. Virksomhetene har ansvar for å sikre at nødvendig data er utfyllt med korrekte opplysninger.

8. Endringer av retningslinjene

Byrådsavdeling for finans vil ved behov gjennomgå og foreta endringer i disse retningslinjene. Endringer legges frem for drøfting i sentralt arbeidsmiljøutvalg før iverksettelse.