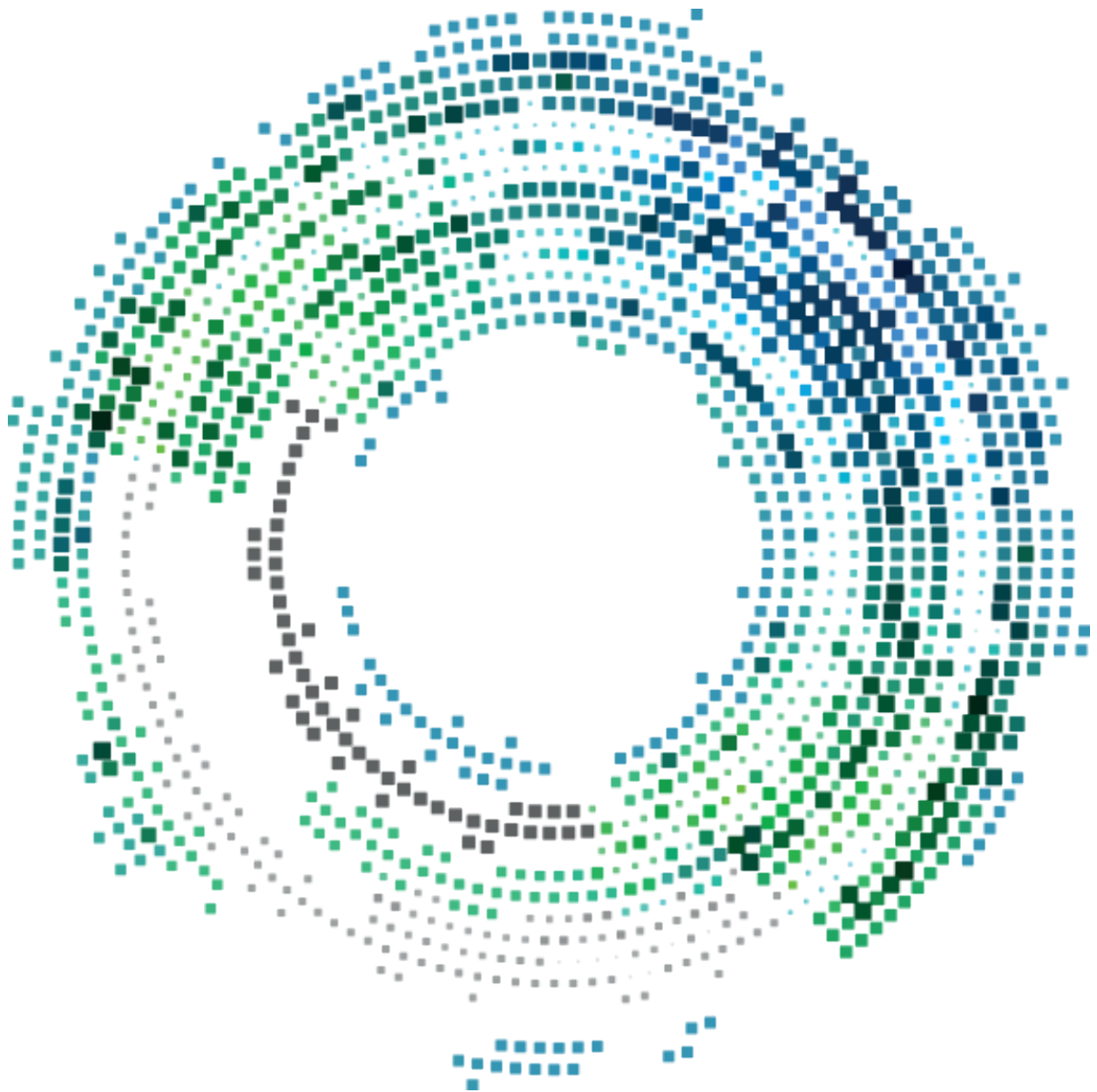




«Forvaltningsrevisjon av Melding og
oppfølging av avvik og varsling »

Mai 2025

Rapporten er utarbeidet for Rana
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av Melding og oppfølging av avvik og varsling i Rana kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune 9.9.2024 i sak 34/24. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Rana kommune har etablert et hensiktsmessig system for å melde og følge opp avvik. I tillegg har revisjonen undersøkt om kommunen har etablert et hensiktsmessig system for varsling av kritikkverdige forhold. I undersøkelsen er det gjennomført dokumentanalyse av planer, retningslinjer og rutiner. Det er gjennomført en spørreundersøkelse som ble sendt til 2128 ledere og ansatte i kommunen hvor 783 personer svarte (tilsvarende svarprosent på 37 prosent). Det er gjennomført enkeltintervjuer med kommunedirektør, kommunaldirektører for alle fire sektorer, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. Det er også gjennomført intervjuer med utvalgte ledere, ansatte og tillitsvalgte i sektor for helse og omsorg og oppvekst- og kultur. Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2024 til april 2025.

Under oppsummerer vi revisjonens funn og vurderinger fra forvaltningsrevisjonen.

Ytringskultur

Ytringskultur kan defineres som kulturen som skapes av hva vi ytrer og hvordan vi ytrer oss. Det blir vist til at en mye brukt metafor for tilstanden er ytringsklima. Ytringsklima også begrepet som er tatt inn i arbeidsmiljøloven §1-1c som et mål for reguleringen av arbeidsmiljøet. Et godt ytringsklima kan sies å være resultatet av en god ytringskultur¹. Begge begrepene brukes i rapporten uten at det skilles vesentlig mellom disse.

Et godt ytringsklima skal sikre ivaretagelsen av arbeidstakernes ytringsfrihet. Et godt ytringsklima karakteriseres først og fremst av «en kultur med stor takhøyde for meningsutveksling og hvor kritikk og andre ytringer ønskes velkommen som grunnlag for forbedring og utvikling i virksomheten»². Ytringsklima har stor betydning både for om ansatte opplever det som trygt å melde fra om forhold på arbeidsplassen og hvordan slike meldinger blir håndtert, og er nært knyttet til bestemmelsene om varsling og arbeidsmiljø i arbeidsmiljøloven³.

Denne undersøkelsen viser at Rana kommune har etablert retningslinjer for ansattes ytringsfrihet og systemer for å melde fra om ulike forhold. Samtidig mener revisjonen det er uheldig at en betydelig andel ledere (16 %) og ansatte (30 %) mener at ytringskulturen samlet sett i kommunen ikke er god. Undersøkelsen viser at flere er fornøyd med ytringskulturen på egen arbeidsplass, men oppfatter at dette ikke gjelder kommunen som helhet, og at det ikke er like akseptert å ytre sin mening internt eller eksternt av kommunens øverste ledelse. Gjennomgående vises det til negative konsekvenser av å melde fra eller at det ikke nytter å melde fra, og at dette er viktige årsaker til at ansatte og ledere ikke melder fra om alle avvik og kritikkverdige forhold de er kjent med. Det er derfor revisjonens vurdering at det er det er behov for mer systematisk arbeid for å forbedre ytringskulturen i kommunen og legge til rette for et godt ytringsklima.

System for avvik

Omfang av meldte avvik

Rana kommune har oversikt over omfang av meldte kvalitetsmeldinger og avvik gjennom avvikssystemet EQS. Undersøkelsen viser at to tredjedeler av kvalitetsmeldingene fra 2021-2024 vurderes som avvik, basert på brudd på avtale, interne prosedyrer, lov, forskrift eller reglement. Det har vært en økning i innmeldte kvalitetsmeldinger og avvik fra 2021 til 2023, med en liten nedgang i 2024. Revisjonen bemerker at det er ledere selv som kategoriserer meldingene om hendelser som avvik (ikke ansatte som registrerer melding), og omfanget kan derfor variere avhengig av lederens vurdering av hendelsene som ansatte melder inn.

System og rutiner for å melde avvik

Rana kommune bruker avvikssystemet EQS og har rutiner for innmelding av hendelser. Som nevnt er det lederne som vurderer om hendelser skal registreres som avvik. Rana kommune sin rutine for at hendelser som meldes ikke alltid trenger å være avvik kan senke terskene for å melde fra om hendelser, noe som er positiv. Dette krever samtidig god opplæring av lederne som skal kategorisere meldingene, for å sikre at alle hendelser som er avvik identifiseres og følges opp på en god måte.

¹ NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale. Ytringsfrihetskommisjonens utredning

² Prop. 74 L (2018–2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

³ NOU 2018: 6 Varsling – verdier og vern. Varslingsutvalgets utredning om varsling i arbeidslivet

Revisjonen merker seg at rutinen for innmelding av hendelser i EQS sier at kritikkverdige forhold ikke skal varsles i avvikssystemet. Revisjonen vil understreke at det er innholdet i avviket som bestemmer om det også er et varsel, og at et varsel kan frembringes på ulike måter i ulike kanaler. Det er derfor viktig at kommunen er oppmerksom på at hendelser som meldes i kvalitetssystemet også kan være varsel om kritikkverdige forhold avhengig av innholdet i meldingen, og sikrer at eventuelle varsel følges opp uavhengig av om det meldes i avvikssystem eller i varslingskanal.

Opplæring i system og rutiner for å melde avvik

For å sikre at ansatte registrerer avvik er det nødvendig med tilstrekkelig opplæring i kommunens system for å melde inn avvik, og hva som regnes som avvik. Undersøkelsen viser at de fleste ledere opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet, mens mange ansatte opplever at de har fått lite opplæring. Dette bekreftes i intervjuer. Det er også ulikheter mellom kommunens enheter når det gjelder nyansattes opplæring i avvikssystemet. Revisjonen vurderer at god opplæring og omforent forståelse av hva som regnes som avvik er sentralt for å sikre at hendelser eller praksis som er uheldig blir meldt, og at lederne følger opp meldte hendelser på en forsvarlig måte.

Praksis for å melde avvik

Revisjonens undersøkelser viser at en betydelig andel ansatte og ledere ikke alltid melder fra om hendelser som de anser som et avvik. Dette betyr at avvik underrapporteres og at det kan være uheldige praksiser som dermed får fortsette og eventuelt eskalere uten å bli fulgt opp. Undersøkelsen viser at det er flere ulike årsaker til at avvik ikke meldes av ledere og ansatte, særlig fremtredende er uklarerhet rundt hva som skal meldes inn, en opplevelse av at avvik ikke følges opp og håndteres, samt mangel på tid. I tillegg er det en vesentlig andel ansatte som er litt enig eller enig i at de ikke melder inn avvik fordi det vil ha negative konsekvenser for dem. Revisjonen mener dette bekrefter behovet for systematiske tiltak for å forbedre ytringsklimaet, samt god opplæring og en felles forståelse av viktigheten av å melde avvik og at dette blir fulgt opp på en god måte.

Oppfølging av avvik

Rutiner for å følge opp avvik

Rana kommune har en rutine for oppfølging av avvik. Rutinen inneholder imidlertid ikke tydelige beskrivelser av frister for å følge opp avvik, eller hva som skjer dersom avvik ikke blir tilstrekkelig fulgt opp. Revisjonen vurderer at dette er en svakhet i rutinen som medfører risiko for at avvik ikke blir fulgt opp innen rimelig tid. Manglende oppfølging av avvik kan medføre at disse eskaleres over tid og at det dermed blir vanskeligere å løse enn om de håndteres når de blir meldt.

Opplæring i oppfølging av avvik

Det er lederne som er ansvarlig for oppfølging av avvik. Undersøkelsen viser at ikke alle ledere i Rana kommune har fått tilstrekkelig opplæring i oppfølging av avvik. Revisjonen vurderer at dette medfører en risiko for at avvik ikke håndteres slik de skal, og som igjen fører til at ansatte ikke melder inn avvik. Dette kan videre hindre avdekking av avvik. Revisjonen vurderer at opplæringsaktiviteter og kompetanseheving er særlig viktig når ledere er ansvarlig for å følge opp meldte avvik og det er liten sentral kontroll av om avvik følges tilstrekkelig opp.

Tiltak for å følge opp avvik

Det er et betydelig antall avvik som lukkes uten at det iverksettes tiltak. Dette er ikke i tråd med Rana kommunes egne rutiner. Det fremgår i undersøkelsen at det også er tilfeller hvor ledere lukker avvik og iverksetter tiltak, men hvor det ikke registreres i kvalitetssystemet. Revisjonen vurderer at dette ikke er i tråd med krav til skriftlig dokumentasjon jf. internkontrollforskriften §5 tredje ledd og at dette er en svakhet i Rana kommunes avvikssystem at det er mulig å lukke avvik uten å dokumentere hvordan avviket er fulgt opp. Undersøkelsen viser også at ledere i større grad enn ansatte opplever at hensiktsmessige tiltak iverksettes, men det er også ledere som opplever at det er utfordrende å følge opp avvik med hensiktsmessige tiltak. Revisjonen anerkjenner at det i noen tilfeller er utfordrende å håndtere og følge opp avvik blant annet grunnet budsjettmessige utfordringer. Samtidig bør slike tilfeller løftes, drøftes og dokumenteres for å synliggjøre utfordringsområder som er sentral for kommunens risikovurderinger og arbeidet med internkontroll generelt. Det er også viktig at det blir gitt god tilbakemelding på avvikene som meldes for å unngå at ansatte opplever at det ikke har noen betydning å melde fra.

Analyser av årsaker til avvikene

Rana kommune har tilrettelagt for analyser av årsaker til avvik gjennom kvalitetssystemet EQS. Undersøkelsen viser likevel at det er varierende hvorvidt ledere i kommunen gjør systematiske analyser og bruker analysene i arbeid og forbedringsarbeid, samt hvorvidt ansatte og arbeidstakere inkluderes og informeres. Det er revisjonens vurdering at analyser av årsakene til avvik kan ha mange positive ringvirkninger for kommunen og gi verdifulle erfaringer som kan brukes til å utvikle og videreutvikle kommunens rutiner og prosedyrer.

Gjennomgang av avvik fra øverste ledelse

Trender for avvik gjennomgås av øverste ledelse i kommunen gjennom ledelsens årlige gjennomgang. Dette gir kommunedirektør og kommunaldirektørene oversikt over de områdene i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter. Trender gjennomgås i arbeidsmiljøutvalget, selv om det påpekes at disse kan følges opp og drøftes noe mer enn det gjøres i dag. For at gjennomgang av avvik i øverste ledelse, AMU og de ulike sektorene skal ha størst mulig effekt er det viktig at avvik meldes slik at grunnlaget for dette arbeidet er godt. Undersøkelsen viser at det er indikasjoner på at hendelser ikke alltid meldes inn og det må arbeides ytterligere med å oppfordre ansatte til å melde fra.

System og rutiner for varslingssaker

Omfanget av varslingssaker

Revisjonen vurderer at Rana kommune ikke har en tilstrekkelig oversikt over det omfanget av varslingssaker i kommunen. For å få oversikt over varslingssaker må dette etterspørres fra de ulike sektorene. Som Deloitte også påpeker i FOU rapporten om varslings i kommuner og fylkeskommuner som Deloitte gjennomførte i samarbeid med KS, vil mange varsel i en organisasjon løses på lavt nivå i organisasjonen uten at man tenker på dem som varsel. Dermed vil det være vanskelig å ha en fullstendig oversikt over alle ytringer om kritikkverdige forhold som kan defineres som varsel. Det er likevel grunn til å anbefale å systematisere arbeidet med å registrere varslings om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven for å sikre at disse faktisk følges opp i samsvar med arbeidsgivers aktivitetsplikt. Som denne undersøkelsen viser kan det foreligge flere varslings enn det som er opplyst i oversikten fra kommunen. En mer fullstendig samlet oversikt enn det kommunen har per i dag kan derfor være et nyttig verktøy i det systematiske internkontrollarbeidet i kommunen jf. kommuneloven §25-1 og internkontrollforskriften §4, for å sikre at varsel blir håndtert og fulgt opp i samsvar med regelverket. Revisjonen merker seg at kommunen opplyser at de har som mål å få en bedre oversikt over varslingssakene i kommunen gjennom et digitalt system for varslings.

Organisering for håndtering av varslings

Rana kommune har retningslinjer for varslings hvor nærmeste leder skal ta imot varsel. Det finnes også alternative kanaler for varslings hvis det i enkelte tilfeller ikke er hensiktsmessig å varsle til nærmeste leder. Revisjonen vurderer dette som hensiktsmessig.

Undersøkelsen viser at flere opplyser å ha varslet gjennom kommunens kvalitetssystem, selv om det i kommunens rutiner fremgår det at det ikke skal varsles gjennom denne kanalen. Revisjonen peker på at det er innholdet i en melding som avgjør om det er et varsel uavhengig av hvilken kanal meldingen mottas. Det er revisjonens vurdering at det derfor er viktig at lederne som tar imot meldinger/ytringer fra ansatte vet hva som skal kategoriseres som varslings og følges opp i henhold til dette, uavhengig av hvordan meldingen mottas. God opplæring er sentralt for å lykkes med dette.

Støtte og håndtering av varslingssaker

Det er tilrettelagt for at ledere får støtte og veiledning i håndtering av varslingssaker, men dette er ikke nedfelt skriftlig. Dette skaper risiko for at ledere ikke systematisk søker den støtten og veiledningen de har behov for. Undersøkelsen viser også at en betydelig andel ledere er litt eller helt uenig at kommunen har en ordning som sikrer dem tilstrekkelig støtte og veiledning i varslingssaker og at de er kjent med hvor de kan få lederstøtte for oppfølging av varslingssaker. Revisjonen vurderer at dette understreker behovet for at det blir iverksatt tiltak for å gjøre lederne enda bedre kjent med oppfølging av varslingssaker.

Rutiner for intern varslings

Rana kommune har utarbeidet rutine for fremgangsmåte ved varslings, men revisjonen vurderer at rutinene kan spesifiseres ytterligere. Dette inkluderer omtale av hvorfor ansatte bør varsle, hvordan en kan varsle, fremgangsmåte for anonym varslings, hvordan varsel blir undersøkt, vurdert og håndtert, samt hva som skjer dersom en blir utsatt for gjengjeldelse. Undersøkelsen viser at noen ledere ikke er fullt kjent med retningslinjene. Revisjonen vurderer at alle ledere bør være kjent med retningslinjene for varslings, særlig ettersom dette er et viktig linjeansvar slik organiseringen av håndtering av varslingssaker i Rana kommune er.

Opplæring i håndtering av varsel

Undersøkelser viser at ledere svarer at de i liten grad har fått opplæring i hvordan de skal håndtere varsel. Revisjonen vurderer at det er avgjørende at ledere får god opplæring i hva som skal håndteres som varslingssaker og hvordan håndtering av varslingsaker skal gjøres i praksis ettersom dette er et linjeansvar i Rana kommune.

Kjennskap til fremgangsmåte for varsling

Retningslinjer for varsling er tilgjengelig for ansatte, og fra 2024 må alle kvittere for å ha lest dem. Likevel viser undersøkelsen at ikke alle ansatte i Rana kommune vet hvordan de kan varsle. Ansatte uten behov for å varsle har muligens ikke hatt behov for å settes seg inn i rutiner og fremgangsmåte. Revisjonen mener det er viktig at informasjonen er tilgjengelig når behovet oppstår. Undersøkelsen viser at over halvparten av de ansatte mener det i liten grad er tilrettelagt for at arbeidstakere skal varsle om kritikkverdige forhold. Revisjonen mener en slik oppfatning kan føre til at ansatte ikke varsler. Revisjonen vurderer at kommunen må tydeliggjøre at varsling er viktig og ønskelig for å forebygge og avdekke kritikkverdige forhold.

Opplevelse av trygghet ved varsling

Undersøkelsen viser at ansatte mangler nødvendig trygghet og tillit til kommunens praksis for varsling. Halvparten opplever at det kun delvis eller ikke er trygt å melde fra om kritikkverdige forhold, og flere har unnlatt å varsle. Det trekkes frem både i spørreundersøkelse og i intervju at ansatte frykter for konsekvensene av å varsle om kritikkverdige forhold. Denne undersøkelsen viser at tidligere erfaringer med varslingssaker, medieoppslag samt egne antagelser påvirker hvordan ansatte opplever ytringsklimaet og muligheten for å varsle på en trygg måte. Som nevnt innledningsvis mener revisjonen at kommunen bør arbeide mer systematisk med ytringskultur, og videre med trygghet ved varsling.

Løse varslingssaker

Undersøkelsen viser at ikke alle ansatte varsler om kritikkverdige forhold, og mange opplever at det ikke er trygt å varsle. Manglende varsling kan føre til at problemer eskalerer og blir mer alvorlige. En stor andel av ansatte som har varslet, føler seg ikke godt ivaretatt av kommunen, og det vises til at kritikkverdige forhold ofte ikke opphører etter varsling. Revisjonen vurderer at det er behov for mer systematisk arbeid i kommunen for å tilrettelegge for en god ytringskultur, der det oppfordres til å varsle og der varslingene håndteres på en god og effektiv måte.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen kommer revisjonen med noen anbefalinger til kommunen. Disse går frem av kapittel 7.

Innhold

1	Innledning	9
2	Om tjenesteområdet	12
3	Ytringskultur	14
4	System for avvik	21
5	Oppfølging av avvik	38
6	System og rutiner for varslingssaker	47
7	Konklusjon og anbefalinger	68
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	70
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	73
	Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	77

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Formål og problemstillinger	9
1.3	Avgrensning	9
1.4	Metode	9
1.4.1	Dokumentanalyse	10
1.4.2	Intervju	10
1.4.3	Spørreundersøkelse	10
1.4.4	Dataens pålitelighet og gyldighet	10
1.4.5	Verifiseringsprosesser	10
1.5	Revisjonskriterier	11
2	Om tjenesteområdet	12
2.1	Organisering	12
2.2	Sentrale begreper som er benyttet i rapporten	12
2.2.1	Kvalitetsmelding	12
2.2.2	Avvik	12
2.2.3	Varsling av kritikkverdige forhold	12
2.2.4	Ytringskultur	13
3	Ytringskultur	14
3.1	Problemstilling	14
3.2	Revisjonskriterier	14
3.3	Opplevelse av ytringskulturen blant ansatte og ledere	14
3.3.1	Datagrunnlag	14
3.4	Vurdering	19
4	System for avvik	21
4.1	Problemstilling	21
4.2	Revisjonskriterier	21
4.3	Omfang av meldte avvik	21
4.3.1	Datagrunnlag	21
4.3.2	Vurdering	26
4.4	System og rutiner for å melde avvik	27
4.4.1	Datagrunnlag	27
4.4.2	Vurdering	29
4.5	Opplæring i system og rutiner for å melde avvik	30
4.5.1	Datagrunnlag	30
4.5.2	Vurdering	32
4.6	Praksis for å melde inn avvik	33
4.6.1	Datagrunnlag	33
4.6.2	Vurdering	37
5	Oppfølging av avvik	38
5.1	Problemstilling	38

5.2	Revisjonskriterier	38
5.3	Rutiner for å følge opp avvik	38
5.3.1	Datagrunnlag	38
5.3.2	Vurdering	39
5.4	Opplæring i oppfølging av avvik	39
5.4.1	Datagrunnlag	39
5.4.2	Vurdering	40
5.5	Tiltak for å følge opp avvik	40
5.5.1	Datagrunnlag	40
5.5.2	Vurdering	42
5.6	Analyser av årsaker til avvikene	42
5.6.1	Datagrunnlag	42
5.6.2	Vurdering	44
5.7	Gjennomgang av avvik fra øverste ledelse	44
5.7.1	Datagrunnlag	44
5.7.2	Vurdering	45
6	System og rutiner for varslingssaker	47
6.1	Problemstilling	47
6.2	Revisjonskriterier	47
6.3	Omfanget av varslingssaker	47
6.3.1	Datagrunnlag	47
6.3.2	Vurdering	48
6.4	Organisering for håndtering av varsling	49
6.4.1	Datagrunnlag	49
6.4.2	Vurdering	51
6.5	Støtte og håndtering av varslingssaker	52
6.5.1	Datagrunnlag	52
6.5.2	Vurdering	52
6.6	Rutiner for intern varsling	53
6.6.1	Datagrunnlag	53
6.6.2	Vurdering	56
6.7	Opplæring i håndtering av varsel	56
6.7.1	Datagrunnlag	56
6.7.2	Vurdering	58
6.8	Kjennskap til fremgangsmåte for varsling	58
6.8.1	Datagrunnlag	58
6.8.2	Vurdering	60
6.9	Opplevelse av trygghet ved varsling	61
6.9.1	Datagrunnlag	61
6.9.2	Vurdering	63
6.10	Løse varslingssaker	63
6.10.1	Datagrunnlag	63
6.10.2	Vurdering	67
7	Konklusjon og anbefalinger	68
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	70
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	73
	Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	77

Figurer

Figur 1: Organisasjonskart for Rana kommune	12
Figur 2: Påstander om ytringskultur til ledere og ansatte	17
Figur 3: Påstander om ytringskultur fordelt på ledere og ansatte	17
Figur 4: Påstand om ledere og ansatte tør å si det de mener om forhold på egen arbeidsplass	17
Figur 5: Påstand om ledere og ansatte tør å delta i samfunnsdebatten	17
Figur 6: Påstand om ledere og ansatte oppfordres til å dele meninger, forslag og kritikk	18
Figur 7: Spørsmål om ytringskultur på arbeidsplassen til ledere og ansatte	18
Figur 8: Antall meldte kvalitetsmeldinger og registrerte avvik fra 2021-2024	22
Figur 9: Antall avvik fordelt på sektor fra 2021-2024	22
Figur 11: Totalt samlet avvik fordelt på sektor fra 2021-2024	23
Figur 12: Type avvik totalt for 2021-2024 fordelt på kategorier	24
Figur 13: Type avvik totalt for 2021-2024	25
Figur 14: Type avvik totalt for 2021-2024	26
Figur 15: Prosesskart for kvalitetsmelding i EQS	28
Figur 16: Vet du hvordan du skal gå frem for å melde fra om avvik? Spørsmål til ledere og ansatte	29
Figur 17: Tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet	31
Figur 18: Tilstrekkelig opplæring i hva som regnes som avvik	32
Figur 19: Hvor melder du avvik? Spørsmål til ledere og ansatte som opplyste at de har meldt inn avvik	33
Figur 20: Når du har opplevd hendelser du anser som avvik, har du meldt fra om disse? Spørsmål til ledere og ansatte som opplyste at de har meldt fra om avvik.	34
Figur 21: Årsaker til at avvik ikke meldes, filtrert på ansatte	35
Figur 22: Årsaker til at avvik ikke meldes, filtrert på ledere	35
Figur 23: Spørsmål til ledere om opplæring i håndtering og oppfølging av avvik	40
Figur 24: Spørsmål til ledere om ansatte om oppfølging av avvik	41
Figur 25: Spørsmål til ledere om analyser av gjentakende avvik	43
Figur 26: Spørsmål til ledere og ansatte om bruk av innsikt om trender	43
Figur 27: Spørsmål til ledere og ansatte om diskusjon av trender og avvik	44
Figur 28: Spørsmål om hvem det ble varslet til	50
Figur 29: Spørsmål om kommunen har et hensiktsmessig system for håndtering av varsler	50
Figur 30: Påstander om støtte i oppfølging av varsel	52
Figur 31: Prosess for varsling i Rana kommune	53
Figur 32: Spørsmål til ansatte om opplæring i håndtering av varsel	57
Figur 33: Kjennskap til mulighet for varsling av kritikkverdige forhold	59
Figur 34: Kunnskap om fremgangsmåte ved varsling	59
Figur 35: Kjennskap til Rana kommunes retningslinjer for varsling	60
Figur 36: Varslet om kritikkverdige forhold	61
Figur 37: Spørsmål til leder og ansatt om opplevelsen av trygghet ved varsling	62
Figur 38: Spørsmål om ivaretagelse av kommunen i forbindelse med varslingssak	65
Figur 39: Spørsmål om kritikkverdige forhold har opphørt etter varsling	66
Figur 40: Spørsmål om oppfølging av varsel og eskalering	67

Tabeller

Tabell 1: Avvik fordelt på underkategorier for perioden 2021-2024	24
Tabell 2: Oversikt over videoopplæring tilgjengelig for ansatte i EQS	30
Tabell 3: Sammenligning av viktige spørsmål i varslingsrutiner fra Arbeidstilsynet med Rana kommunes retningslinjer for varsling	54

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av Melding og oppfølging av avvik og varsling i Rana kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune 9.9.2024 i sak 34/24.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Rana kommune har etablert et hensiktsmessig system for å melde og følge opp avvik. I tillegg har revisjonen undersøkt om kommunen har etablert et hensiktsmessig system for varsling av kritikkverdige forhold.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt⁴:

1. I hvilken grad opplever ledere og ansatte at Rana kommune har etablert en god ytringskultur?
2. Har Rana kommune etablert et hensiktsmessig system for å melde inn og avdekke avvik?
 - a. Hva er omfanget av meldte avvik for ulike sektorer/tjenesteområder de siste tre årene?
 - b. I hvilken grad har kommunen etablert systemer og rutiner for at ansatte kan melde om avvik?
 - c. Har ansatte fått tilstrekkelig opplæring i kommunens system for å melde inn avvik, og hva som skal regnes som avvik?
 - d. I hvilken grad melder ansatte om avvik som de opplever på arbeidsplassen?
3. Har Rana kommune etablert et hensiktsmessig system for å sikre at avvik blir fulgt opp og brukt til å forbedre tjenestene?
 - a. Har kommunen etablert hensiktsmessige rutiner for oppfølging av avvik?
 - b. Har ledere fått tilstrekkelig opplæring i hvordan avvik skal følges opp?
 - c. I hvilken grad opplever ledere og ansatte at kommunen klarer å iverksette hensiktsmessige tiltak for å følge opp og lukke avvik?
 - d. I hvilken grad blir det gjort analyser av årsakene til avvik?
 - e. Har kommunen etablert et system som sikrer at trender knyttet til avvik blir systematisk løftet opp og gjennomgått av øverste ledelse?
4. Har Rana kommune etablert system og rutiner for varsling i samsvar med regelverk og eventuelle kommunale vedtak?
 - a. Hva er omfanget av varslingssaker i kommunen?
 - b. Har kommunen etablert en hensiktsmessig organisering for håndtering av varsling?
 - c. Er det etablert ordninger som sikrer at ledere får støtte og veiledning i håndteringen av varslingssaker, etter behov?
 - d. Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for intern varsling som sikrer at aktivitetsplikten blir ivaretatt?
 - e. I hvilken grad har ledere fått opplæring i hvordan de skal håndtere varsel?
 - f. Har ansatte i kommunen kjennskap til hvordan de kan melde fra om kritikkverdige forhold?
 - g. I hvilken grad opplever ansatte at det er trygt å varsle?
 - h. I hvilken grad klarer kommunen å følge opp og løse varslingssaker uten at de eskalerer unødvendig?

1.3 Avgrensning

Undersøkelsen har omhandlet system og rutiner for å melde og følge opp avvik, og hvordan det legges til rette for at ansatte i Rana kommune kan melde avvik og varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Revisjonen har ikke gjort en vurdering av om konkrete avvikssaker eller om varslingssaker er behandlet korrekt.

1.4 Metode

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

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2024 til mars 2025.

⁴ Deloitte har endret rekkefølgen på problemstillingene sammenlignet med prosjektplanen, men alle problemstillingene har blitt besvart.

1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Rana kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. er blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dokumentanalysen har blitt gjennomført løpende, slik at også dokumenter som har blitt utarbeidet under prosjektperioden har blitt inkludert.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Rana kommune. På overordnet nivå har det blitt gjennomført intervju med kommunedirektør og personer med ansvar for melding og oppfølging av avvik, samt for oppfølging av varsling. For å undersøke hvordan avvik blir meldt og fulgt opp, samt hvordan system og rutiner for varslingssaker oppleves i kommunen har vi gjennomført intervjuer med kommunaldirektørene for alle fire sektorer. Sektorene i Rana kommune er sektor for oppvekst- og kultur, teknisk sektor, sektor for helse og mestring og sektor for stab og støttetjenester. Revisjonen har også gjennomført intervjuer med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. I tillegg har sektor for helse og omsorg og oppvekst- og kultursektoren i kommunen blitt valgt ut for nærmere undersøkelser. Sektorene og enhetene har blitt valgt ut av revisjonen i dialog med kontrollutvalget. I de utvalgte sektorene har vi gjennomført intervjuer med et utvalg ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte for å belyse hvordan sektoren jobber med å avdekke og følge opp avvik, kjennskap til system og rutiner for varsling samt hvordan ytringskulturen i kommunen oppleves. Revisjonen har gjennomført totalt 18 intervjuer, både enkeltintervjuer og gruppeintervju. Totalt har revisjonen intervjuet 39 personer i Rana kommune.

1.4.3 Spørreundersøkelse

Revisjonen har gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til alle ansatte og ledere i Rana kommune for å få nærmere informasjon om ytringskultur, avvikshåndteringen og varsling i kommunen. Kontaktinformasjonen til ledere og ansatte ble samlet inn av Rana kommune i forbindelse med en gjennomført 10-FAKTOR undersøkelse i 2024. Spørreundersøkelsen ble sendt til 2128 ledere og ansatte basert på listen over kontaktinformasjon sendt fra kommunen. 783 personer svarte, henholdsvis 109 ledere og 674 ansatte eller ledere uten personalsvar. Dette gir en svarprosent på 37 prosent.

Spørreundersøkelsen er utformet med skjult identitet. Med skjult identitet blir ingen identifiserbar informasjon, slik som nettlisertype og versjon, internett-IP-adresse, operativsystem eller e-postadresse, lagret sammen med svarene. Dette er gjort for å beskytte respondentenes identitet.

Deloitte mottok svar fra ledere og ansatte i alle de fire sektorene. Der det er større skjevheter mellom sektorene i svarene på spørreundersøkelsen påpekes dette.

1.4.4 Dataens pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare undersøkelsens problemstillinger.

Våre vurderinger er utformet på bakgrunn av dataene vi har samlet inn, og vi har benyttet metodetriangulering i den grad det har vært mulig. Dette betyr å bruke flere ulike metoder for å besvare de samme problemstillingene. I denne undersøkelsen er det samlet inn dokumentasjon på system og rutiner, gjennomført intervjuer samt en spørreundersøkelse. Det er vårt samlede inntrykk på bakgrunn av innsamlede data som er grunnlaget for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Deloitte mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige, og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

1.4.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunen for verifisering. Revisjonen mottok en «Foreløpig tilbakemelding til utkast av revisjonsrapport» med tilbakemelding på verifiseringsutkastet. Revisjonen har svart ut dette brevet i eget dokument. Vi fikk ytterligere svar på spørsmål knyttet til verifiseringen 30.4.2025. Eventuelle faktafeil og relevante opplysninger fra disse to verifiseringsprosessene er rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten er sendt til kommunedirektøren for uttalelse. Kommunes høringsuttalelse er vedlagt rapporten (vedlegg 1).

1.5 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 kommuneloven og arbeidsmiljøloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2.

2 Om tjenesteområdet

2.1 Organisering

Per 31. desember 2023 var det totalt 1950 ansatte i Rana kommune, fordelt på 1713,5 årsverk.⁵ Den administrative organiseringen av Rana kommune fremgår av figuren nedenfor.

Figur 1: Organisasjonskart for Rana kommune



Rana kommune er som figuren over viser organisert i fire sektorer; stab og støttetjenester, oppvekst- og kultursektoren, sektor for helse- og mestring og teknisk sektor. Alle sektorer ledes av en kommunaldirektør og har hver sine underliggende avdelinger. I Rana kommune er kommunedirektøren øverste administrative leder.

2.2 Sentrale begreper som er benyttet i rapporten

I denne revisjonen har vi sett på Rana kommunes system for å melde opp og følge opp avvik, system for varsling av kritikkverdige forhold og kommunens ytringskultur. Temaene er på mange måter tett knyttet sammen. For eksempel er gode varslingsrutiner viktige for å sikre gode ytringsbetingelser og i forlengelse av det en god ytringskultur,⁶ varslingsaker kan oppleves å grense mot avvik og motsatt. Derfor har vi inkludert et utvalg sentrale begreper vi mener det er nyttig å forstå før en leser rapporten.

2.2.1 Kvalitetsmelding

Rana kommune har utarbeidet et eget kvalitetssystem hvor det meldes kvalitetsmeldinger. En *kvalitetsmelding* omfatter både hendelser som kan defineres som avvik (se definisjon under) eller uønskede hendelser eller tilbakemeldinger som kan benyttes for å forbedre tjenester i kommunen (som ikke defineres som avvik).⁷

2.2.2 Avvik

Når en kvalitetsmelding er meldt inn blir de kategorisert av leder i Rana kommune, og da blir hendelser som for eksempel innebærer brudd på lover og forskrifter, interne prosedyrer eller avtaler definert som *avvik*.⁸

2.2.3 Varsling av kritikkverdige forhold

En varsling er at en arbeidstaker eller innleid arbeidstaker sier ifra om et kritikkverdig forhold på egen arbeidsplass. Et kritikkverdig forhold er brudd på lover og regler, brudd på skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller

⁵ Rana kommune, [Årsregnskap og årsberetning](#), 2023.

⁶ KS, [Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner](#), 14. september 2017.

⁷ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

⁸ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

brudd på etiske normer. Eksempler på kritikkverdige forhold kan være økonomisk kriminalitet, uforsvarlig arbeidsmiljø, fare for liv og helse, myndighetsmisbruk eller fare for klima og miljø.⁹

Varslingssaker skal håndteres i henhold til lovfestede krav i arbeidsmiljøloven. Det er innholdet i det det meldes fra om som gjør det til et varsel. Det vil dermed si at dersom kritikkverdige forhold blir meldt muntlig eller gjennom andre systemer i kommunen vil det fortsatt regnes som en varsling (for eksempel som en kvalitetsmelding).

2.2.4 Ytringskultur

Ytringskultur kan defineres som kulturen som skapes av hva vi ytrer og hvordan vi ytrer oss. Ytringsfrihetskommisjonen bruker ofte metaforen *ytringsklima* for å beskrive ytringskultur og peker på at et godt ytringsklima kan være et resultat av en god ytringskultur.¹⁰

I 2019 ble arbeidsmiljølovens formålsparagraf endret til også inkludere det å legge til rette for et godt ytringsklima som et viktig formål. Ifølge Arbeidstilsynet kjennetegnes et godt ytringsklima på arbeidsplassen av stor takhøyde for meningsutveksling. På slike arbeidsplasser er forslag, kritikk og andre ytringer velkomne som grunnlag for forbedring og utvikling.¹¹ Arbeidstilsynet viser til at både psykologisk trygghet og ytringseffektivitet belyser ytringsklimaet, og at dette dreier seg om følgende:

- *Psykologisk trygghet: Er det trygt å si ifra, eller blir jeg straffet hvis jeg sier ifra om kritikkverdige forhold eller foreslår forbedringer?*
- *Ytringseffektivitet: Nytt det å si ifra? Blir det jeg sier ifra om – ytringen – tatt hensyn til og gitt en skikkelig vurdering?*

Arbeidstilsynet viser til at varslingsinstituttet er der for å styrke arbeidstakeres reelle ytringsfrihet. Varsling er dermed også knyttet til ytringskulturen på arbeidsplassen, fordi en god ytringskultur legger til rette for at ansatte både kan ytre seg generelt, men også varsle om kritikkverdige forhold.

⁹ Arbeidstilsynet, [Varsling](#), udatert.

¹⁰ Kultur- og likestillingsdepartementet, *NOU 2022:9 En åpen og opplyst offentlig samtale. NOU 2022: 9 - regjeringen.no*

¹¹ Arbeidstilsynet, [Ytringsklima på arbeidsplassen](#), udatert

3 Ytringskultur

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende problemstilling:

I hvilken grad opplever ledere og ansatte at Rana kommune har etablert en god ytringskultur?

3.2 Revisjonskriterier

Basert på arbeidsmiljøloven, veiledning fra Arbeidstilsynet og KS sin veileder for ytringsfrihet og varsling har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Kommunen skal

- legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten jf. arbeidsmiljøloven §1-1c.
- respektere ansatte sin mulighet til å utøve sin ytringsfrihet, inkludert retten til å delta i samfunnsdebatten og å uttale seg på egne vegne jf. etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Rana kommune.

Kommunen bør:

- samarbeide med verneombud, tillitsvalgt og arbeidstakerne for øvrig for å sikre et godt ytringsklima på arbeidsplassen jf. Arbeidstilsynets veiledningsmateriell.¹² Herunder bør kommunen:
 - Planlegge arbeidet
 - Kartlegge ytringsklimaet på arbeidsplassen
 - Iverksette treffsikre tiltak for å bedre ytringsklimaet
- Sørge for at ledere tar ansvar for å tilrettelegge for å og oppmuntre til det er en åpen og god ytringskultur i virksomheten jf. KS sin veileder for varsling¹³
- Sikre god ytringskultur på alle nivåer i organisasjonen.¹⁴

Se vedlegg 2: for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Opplevelse av ytringskulturen blant ansatte og ledere

3.3.1 Datagrunnlag

I Rana kommunes etiske retningslinjer er det skrevet følgende om ansattes ytringsfrihet:

Ytringsfrihet er et grunnleggende prinsipp. Som alle andre borgere kan ansatte i Rana kommune delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne. Dette gjelder også adgang til å ytre seg om forhold på eget arbeidsområde og egen arbeidsplass. Kommunens ledelse har rett til å avgjøre hvem som uttaler seg på kommunens vegne.

I tråd med alminnelige kontraktsprinsipper er det en gjensidig lojalitetsplikt mellom ansatte og Rana kommune som arbeidsgiver. Arbeidsgiver skal ivareta de ansatte.¹⁵

Rana kommune har også et mediereglement som beskriver prinsipper for dokumentoffentlighet, møteoffentlighet, ytringsfrihet, tilsvar til media og pressekontakter i kommunen. Beskrivelsen av ytringsfriheten er i stor grad overlappende med beskrivelsen fra kommunens etiske retningslinjer, men mediereglementet presiserer krav til ansatte om ytringer på eget fagområde og egen arbeidsplass.

Ytringsfrihet er et grunnleggende prinsipp. Alle ansatte i Rana kommune har rett til å ytre seg i den offentlige samfunnsdebatten som privatpersoner. Hvis det er tvil om man uttaler seg som privatperson eller ikke, skal man presisere at man gjør det.

Hvis en ansatt har kritikk som gjelder sitt eget fagområde og sin egen arbeidsplass, skal man forsøke å løse det tjenestevei. Kommunens ansatte må selv passe på at man ved offentlige ytringer ikke bryter taushetsplikten. De ansatte har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med arbeidsmiljølovens kapittel 2-A. Varslingen skal være forsvarlig,

¹² Arbeidstilsynet, [Ytringsklima på arbeidsplassen](#), udatert

¹³ KS, [KS Varslingsveileder 2024](#), 17. juni 2024.

¹⁴ KS, [KS Varslingsveileder 2024](#), 17. juni 2024.

¹⁵ Rana kommune, [Etske retningslinjer](#), Vedtatt av kommunestyret 24. mars 2015 sak 10/15.

og bare skje når det kritikkverdige forholdet etter arbeidstakerens oppfatning ikke kan løses internt. Arbeidstakeren skal bare vise til fakta som er korrekte.

De ansatte skal opptre lojalt overfor politiske og administrative vedtak og sin egen arbeidsplass.¹⁶

Kommunen har ikke gjennomført noen kartlegginger av ytringsklimaet i de ulike enhetene i kommunen eller i kommunen som helhet. Det er ikke iverksatt noen særskilte tiltak for å utvikle ytringsklimaet. Det kommer frem i intervju at det er etablert arenaer for medvirkning, både samarbeidsmøter mellom hovedtillitsvalgte og kommuneledelsen og partssamarbeid på de enkelte enhetene i kommunen. I tillegg er det andre samarbeidsarenaer som nevnes i intervju med de undersøkte enhetene, blant annet personalmøter, innspillmøter, medarbeidersamtaler og i noen undersøkte enheter blir plasstillitsvalgte invitert inn på ledermøter. I forbindelse med verifisering blir det presisert av kommunen at det gjennomføres et stort antall møter med ansatte, ledere, tillitsvalgte og samarbeidspartnere i forbindelse med budsjettarbeid, omstillingsprosesser og gjennomføring av virksomhetsplaner og andre lovpålagte oppgaver. Kommunen presiserer at disse arenaene er de viktigste for meningsbryting, ytring, tilbakemelding og dialog.¹⁷

I forbindelse med verifisering vises det også til at Rana kommune jobber risikobasert og helhetlig med arbeidsmiljø, inkludert ytringskultur. Basert på gjennomførte vernerunder, risikovurderinger og medarbeiderkartlegginger utarbeides handlingsplaner og tiltak årlig. KS 10 faktor benyttes for arbeidet med medarbeiderkartlegginger, noe som også gir kommunen mulighet til å sammenligne resultatet med andre kommuner.¹⁸

Det kommer frem i intervju at det er delte oppfatninger om ytringsfriheten og ytringskulturen i Rana kommune. I intervju forteller kommunedirektøren at han opplever at Rana kommune har en god ytringskultur, og peker på at ansatte har en lav terskel for å engasjere seg i saker. Kommunaldirektørene i de fire sektorene i kommunen forteller i intervju at de er opptatt av at det skal være rom for å ytre seg og at det er full ytringsfrihet i Rana kommune. Flere av kommunaldirektørene viser til at kommunen forsøker å legge til rette for en god ytringskultur og meningsutveksling gjennom samarbeidsmøter med tillitsvalgte og verneombud samt dialog med ansatte på alle nivå. For eksempel kommer det frem i intervju med kommunaldirektør for oppvekst og kultur at det arrangeres ukentlige møter mellom ledelsen, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. I møtene er det gode diskusjoner, og mulighet til å ta opp eventuelle utfordringer. Ledelsen forsøker også i disse møtene å kartlegge om det er særlige forhold de bør være oppmerksomme på, eller om det er noe de trenger å vite om forhold i sektoren. Det vises også til at det har i forbindelse med strukturendringer i kommunen vært arrangert tre folkemøter hvor alle står fritt til å uttale seg. Kommunaldirektør i sektor for oppvekst og kultur viser til at det er formålstjenlig at ansatte først ytrer seg i linja slik at kommunen kan forsøke å løse eventuelle utfordringer, men om ansatte velger å ytre seg eksternt, sanksjonerer ikke dette.

Kommunaldirektørene peker også på noen utfordringer knyttet til både opplevelse av ytringskulturen i kommunen og med praktisering og tolkningen av ytringsfriheten. En kommunaldirektør viser til at den subjektive opplevelsen av ytringskulturen kan variere. Det påpekes at det er en forskjell på å bli hørt, versus å få det slik man selv ønsker, og at dette kan være en medvirkende faktor for hvordan ansatte opplever ytringskulturen. En annen kommunaldirektør forteller i intervju at det har vært en pågående diskusjon rundt ytringskulturen i kommunen, hvor det har blitt uttrykt bekymring for at ytringskulturen kunne være dårlig. Det vises til at ansatte kan ytre seg om hva de vil, men det er viktig å skille mellom når man er i rollen som ansatt og når man er privatperson. Samtidig påpeker kommunaldirektøren at det må være mulig å ha dialog rundt tematikken og at det ikke må oppfattes som at ledere som ønsker dialog med ansatte blir tolket til å kalle ansatte «inn på teppet». Kommunaldirektør viser til at både trygghet og dialog er viktig. En representant fra sentral stab i en av kommunens sektorer viser også til at ansatte har rett til å ytre seg i sosiale medier, samtidig kan det skape utfordringer hvis kollegaer eller andre ansatte føler seg hengt ut. Det kommer også frem i intervju at det også er en særskilt utfordring for ansatte når ansatte må manøvrere mellom taushetsplikt og ytringsfrihet. En kommunaldirektør påpeker at ivaretagelse av taushetsplikt ikke betyr at man ikke kan ytre seg, men at dette må gjøres på en måte som ikke identifiserer personene som kan være involvert slik at man samtidig bevarer taushetsplikten.

Flere kommunaldirektører påpeker at medieuttalelser kan være utfordrende for ledere. Kommunaldirektøren for helse og mestring nevner at det har vært flere diskusjoner på ledernivå om ytringer. Ledere har myndighet til å uttale seg på vegne av kommunen, men det er ingen begrensninger på hva de kan uttale seg om som

¹⁶ Rana kommune, *Medireglementet for Rana kommune*, sist godkjent 26. februar 2024

¹⁷ Rana kommune, *Foreløpig tilbakemelding til utkast av revisjonsrapport «Melding og oppfølging av avvik og varsling, 06. mars 2025»*.

¹⁸ Rana kommune, *Foreløpig tilbakemelding til utkast av revisjonsrapport «Melding og oppfølging av avvik og varsling, 06. mars 2025»*.

privatpersoner. Kommunaldirektøren for oppvekst og kultur understreker at ledere noen ganger må uttale seg på vegne av kommunen. Kommunen har også gjennomført medietrening for utvalgte ansatte for å sikre at de kan kommunisere med media på en hensiktsmessig måte. Kommunikasjonssjefen i Rana kommune har på medietreningen understreket at man står fritt til å uttale seg om hva man vil.

I intervju med kommunikasjonssjefen i Rana kommune vises det til at det har blitt avholdt flere refleksjonsmøter som innledes med et foredrag hvor det er gitt ut informasjon om ytringsklima og ytringskultur. Det foreligger ikke en oversikter over hvem som har deltatt på slike møter, men kommunikasjonssjef viser til at møtene blant annet har blitt gjennomført med hovedtillitsvalgte, vernetjenesten, rektorkollegiet, ledergruppe i bydrift og ledergruppe i skole- og oppvekst. Det påpekes også at møtene gjennomføres på forespørsel. Kommunikasjonssjefen peker på at det er viktig å oppfordre til refleksjon knyttet til ytringskultur fordi opplevelsen av ytringsklima varierer fra ulike ståsted. Han peker videre på at det ikke er ledelsen sin oppgave å definere ansattes opplevde virkelighet når det kommer til ytringskultur, og derfor legges det vekt på refleksjon hos den enkelte på disse kursene.

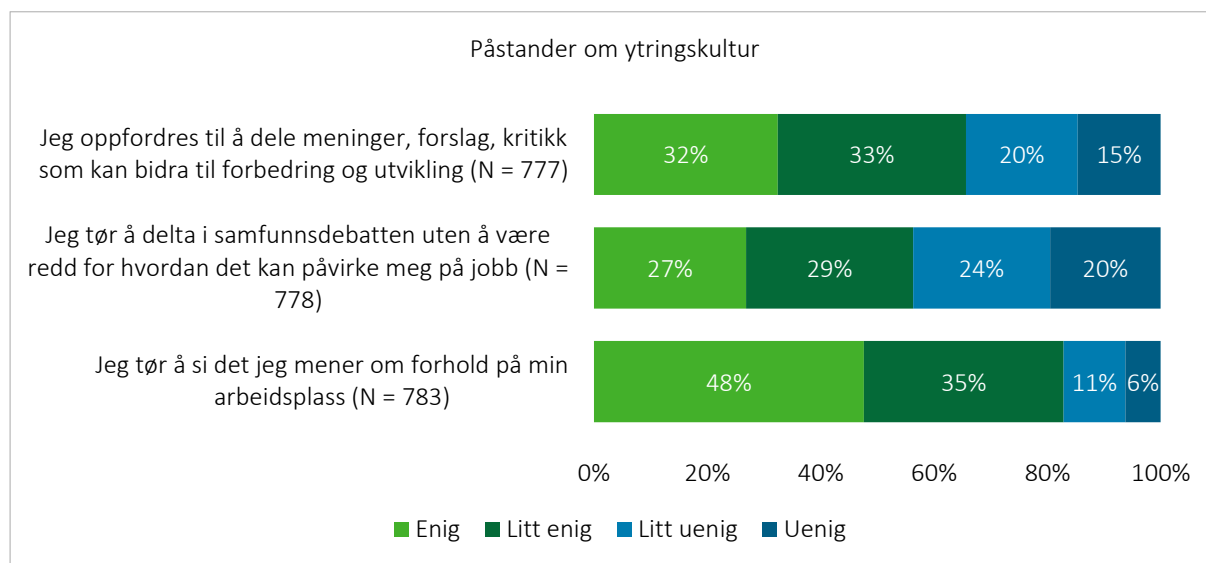
I intervju med ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte ved undersøkte enheter er det variasjon i opplevelsen av om ytringskulturen ved egen arbeidsplass og i Rana kommune generelt er god. Ledere ved de undersøkte enhetene viser til at det er stor takhøyde for at ansatte skal dele sine meninger og de beskriver at det er god ytringskultur ved egen arbeidsplass. De viser til at det er tilrettelagt for dette gjennom felles møter og samarbeid med verneombud og tillitsvalgte. Blant intervjuede ansatte, tillitsvalgte og verneombud forteller majoriteten av de intervjuede at de opplever at det er god ytringskultur på egen arbeidsplass. Et fåtall opplever at ytringskultur ved egen arbeidsplass ikke er god. De som ikke opplever en god ytringskultur, viser til at ledelsen ved arbeidsplassen ikke er åpne for ansattes meninger og oppfatninger.

Mens hovedvekten som er intervjuet mener ytringsklimaet på egen arbeidsplass er god er det flere av de intervjuede som har en oppfatning av at det er en dårlig ytringskultur i kommunen som helhet. Ansatte beskriver den generelle ytringskulturen i kommunen som mindre god av flere årsaker. Noen viser til at de har hørt om negative konsekvenser eller dårlig håndtering når ansatte har ytret seg. Andre viser til at tilsvar fra kommuneledelsen i folkemøter ikke alltid har vært formidlet på en god måte. Det er også ansatte som påpeker behovet for arenaer hvor de kan ytre seg ved organisatoriske endringer. En viser til at det har utviklet seg en kultur hvor ansatte er forsiktige med å ytre seg, noe som reduserer muligheten for åpenhet og dialog. Det blir videre kommentert i intervju at ledelsen i kommunen har en viktig rolle i å definere og fremme ønsket kultur, og at ansatte opplever at den overordnede ledelsen ikke alltid oppfordrer til åpenhet og dialog noe som kan bidra til en mindre god ytringskultur. Noen av de intervjuede viser også til at det kan være utfordrende å manøvrere taushetsplikten med muligheten til å ytre seg.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har revisjonen også intervjuet hovedtillitsvalgte og hovedverneombud i kommunen om ytringskulturen i kommunen. En hovedtillitsvalgt viser til at det er gode diskusjoner ved ulike enheter i kommunen om forhold som gjelder arbeidsplassen, og at dette er et tegn på at mange ansatte tør å ytre seg om forhold ved egen enhet. En annen hovedtillitsvalgt forteller samtidig at ytringskulturen i kommunen oppleves som tilbakeholden og noe mangelfull. Det pekes på at det i mange tilfeller er en selvpålagt lojalitet til kommunen som arbeidsgiver. Hovedtillitsvalgt og hovedverneombud viser til at når ansatte går til media er det ofte fordi de har forsøkt å ta opp saken med nærmeste leder først, men har opplevd at saken ikke har blitt håndtert tilstrekkelig, eller at de ikke har blitt hørt.

For å kartlegge ledere og ansattes opplevelse av ytringskultur på arbeidsplassen ba vi ledere og ansatte ta stilling til en rekke påstander som er nært knyttet til opplevelsen av ytringskultur. Se figur nedenfor. 65 prosent av respondentene svarer at der er enig eller litt enig i at de oppfordres til å dele meninger, forslag, kritikk som kan bidra til forbedring og utvikling. Respondentene er mer delt når det kommer til påstanden om de tør å delta i samfunnsdebatten uten å være redd for hvordan det påvirker dem på jobb. Her svarer 56 prosent at de er litt enig eller enig i påstanden og 44 prosent at de er litt uenig eller uenig i påstanden. Majoriteten av respondentene, 83 prosent, er enig eller litt enig i at de tør å uttale seg om forhold på egen arbeidsplass.

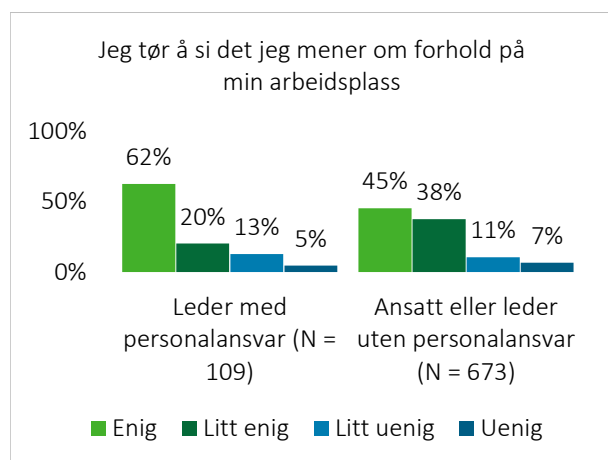
Figur 2: Påstander om ytringskultur til ledere og ansatte



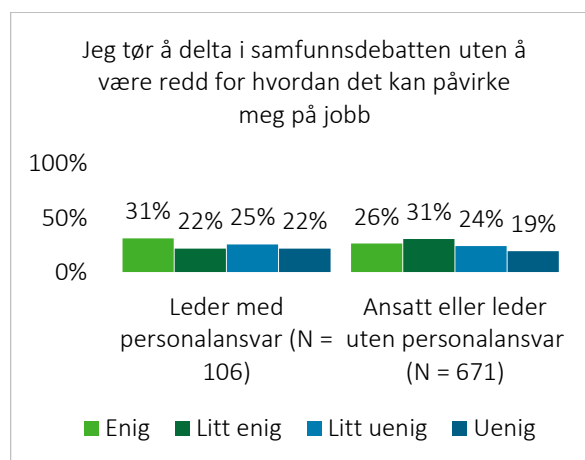
Det er noen variasjoner mellom svarene på påstandene mellom ledere og ansatte når det gjelder påstander nært knyttet til opplevelsen av ytringskulturen, som vist i figuren nedenfor. Selv om det er forskjeller i svarene, er disse mindre betydelige når man sammenligner kategoriene "enig" og "litt enig" mot "litt uenig" og "uenig".

Figur 3: Påstander om ytringskultur fordelt på ledere og ansatte

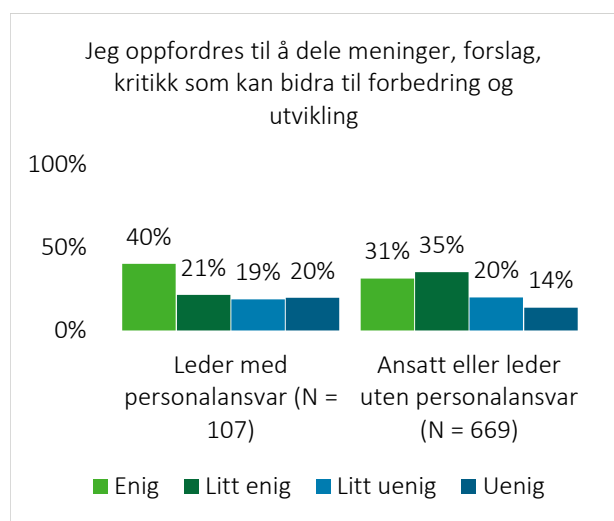
Figur 4: Påstand om ledere og ansatte tør å si det de mener om forhold på egen arbeidsplass



Figur 5: Påstand om ledere og ansatte tør å delta i samfunnsdebatten



Figur 6: Påstand om ledere og ansatte oppfordres til å dele meninger, forslag og kritikk

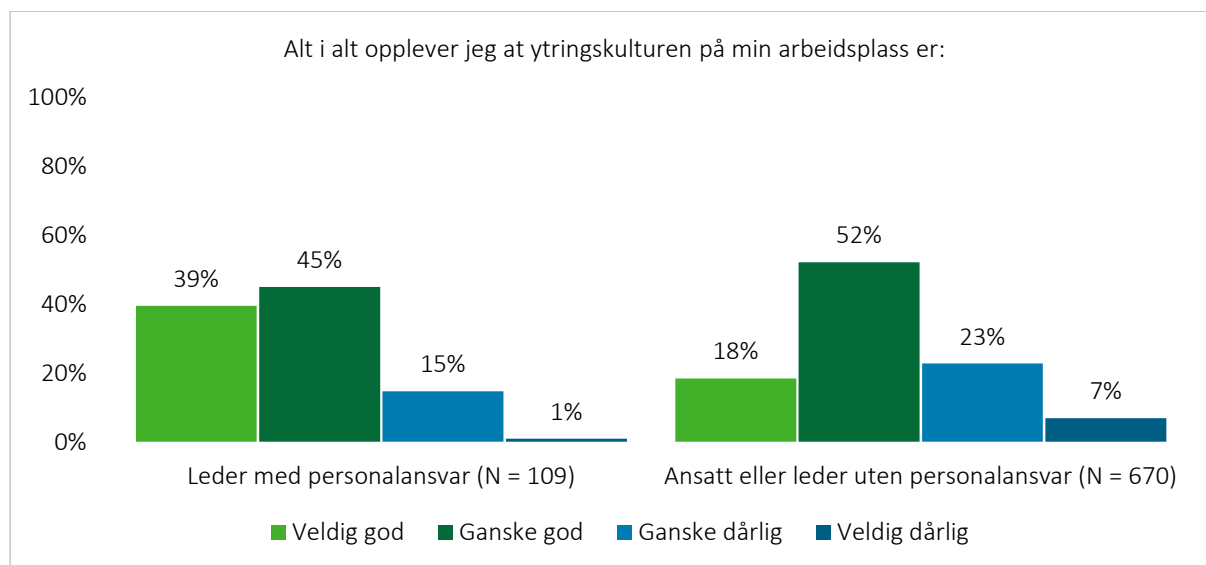


I tillegg til påstandene nært knyttet til opplevelsen av ytringskultur ved egen arbeidsplass fikk ledere to ekstra påstander knyttet til opplevelsen av om ansatte ytrer seg, og om ledere selv oppfordrer til at ansatte skal ytre seg. Se påstandene i figuren nedenfor. Majoriteten av ledere svarer at de i svært stor grad eller i stor grad både opplever at ansatte ytrer seg, og at de oppfordrer ansatte til å gjøre det. En av fem ledere svarer at de i liten eller i svært liten grad opplever at ansatte ytrer seg og oppfordrer i liten eller svært liten grad til det.

I revisjonens spørreundersøkelse fikk ledere og ansatte i Rana kommune spørsmål om hvordan de opplever ytringskulturen alt i alt på egen arbeidsplass. Majoriteten av både ledere og ansatte opplever ytringskulturen som veldig eller ganske god, henholdsvis 84 prosent av ledere og 70 prosent av ansatte. 30 prosent av ansatte og 16 prosent av ledere svarer at de opplever ytringskulturen som ganske dårlig eller veldig dårlig.

Det er noen forskjeller mellom sektorene i kommunen på oppfatningen om ytringskulturen i kommunen. Det er flere (35 prosent)¹⁹ i teknisk sektor enn i kommunen totalt som opplever ytringskulturen som ganske dårlig eller veldig dårlig og det er færre i sektor for stab og støttetjenester som opplever ytringskulturen som ganske dårlig eller veldig dårlig (14 prosent)²⁰.

Figur 7: Spørsmål om ytringskultur på arbeidsplassen til ledere og ansatte



¹⁹ N=114

²⁰ N=49

Alle respondenter i spørreundersøkelsen fikk spørsmål om de ønsket å legge til noe om ytringskulturen i Rana kommune. 131 respondenter valgte her å legge igjen utdypende kommentarer knyttet til ytringskulturen i Rana kommune. Det fremkommer blant annet:

- Flere peker på at ytringskulturen ved egen arbeidsplass er god, men **ytringskulturen i kommuneledelsen og kommunen som helhet oppleves ikke som god.**
- Flere skriver at **de ikke opplever det som trygt å ytre** seg om forhold i kommunen. En respondent viser til at ansatte er redd for å ikke få nok vakter på jobb eller ikke få en utlyst stilling dersom de sier ifra om forhold på egen arbeidsplass. En annen skriver at ansatte er redde for å si sine meninger på grunn av utfrysning eller oppsigelse.
- Flere peker på at det er rom for å ytre seg eller komme med forslag, men at dette **ikke har noen effekt.** Respondenter beskriver her ønske om å bli hørt og at ytringer og forslag blir tatt videre.
- Flere beskriver at de **opplever å ha «munnskurv»** som kommunalt ansatte i Rana kommune.
- Respondenter opplever at **kommunens retningslinjer er motstridende med forventningene til ansatte** i kommunen. Her vises det blant annet til at det kan være illojalt å uttale seg, samtidig som man har full ytringsfrihet som kommunalt ansatt. En annen respondent viser til at ansatte i henhold til mediereglement under punktet ytringsfrihet at ansatte kun har lov til å vise til fakta som er korrekte og at ansatte skal opptre lojalt overfor politiske og administrative vedtak og sin egen arbeidsplass.
- Noen viser til at det er **behov for at ledelsen i kommunen oppfordrer og tilrettelegger for at ansatte kan ytre seg** i større grad enn i dag.
- Noen respondenter viser til at de har ledere **som legger til rette for stor takhøyde for drøfting og refleksjoner** på arbeidsplassen.
- Noen viser til at det oppleves at det **ikke er ønskelig med ytringer i offentligheten.**
- Noen påpeker at **kommunalt ansatte får munnskurv i omstillingsprosesser.**

En respondent skriver følgende om ytringskulturen i Rana kommune:

God ytringsfrihet på min seksjon og med min nærmeste leder, men ikke i kommunen som helhet.

En annen respondent skriver:

Jeg opplever at det er stor takhøyde på eget arbeidssted til å ytre seg. Vi kan diskutere og være uenige, men få fruktbare samtaler ut av det. Derimot oppleves det som om vår leder og andre mellomledere ikke kan være kritisk til det som skjer på leddet over. Våre ledere er redde for å oppleves illojale dersom de stiller kritiske spørsmål til ledelsen i kommunen. Det oppleves som om våre ledere på arbeidsplassnivå sitter i en skvis, der de kun kan ta imot frustrasjon og bekymringer fra sine ansatte uten å kunne ta det videre opp i systemet. Dette ser mange arbeidstakere, og velger derfor heller å brenne inne med ting enn å ta det videre. Vi ser at jobben og arbeidsmengden til mellomlederne er alt for stor og vanskelig, så det tas ikke videre.²¹

En respondent skriver:

Jeg opplever at det er stort rom for å ytre seg. Jeg opplever også at man som oftest blir hørt. Men det er en stor forskjell på å bli hørt og å bli forstått. På det siste er det et stort gap mellom partene. Kanskje handler noe av dette om kommunikasjon.

3.4 Vurdering

Arbeidsmiljølovens formålsparagraf beskriver at et av lovens formål er å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten. Et godt ytringsklima er avgjørende for å sørge for at utfordringer på arbeidsplassen avdekkes og korrigeres på et tidlig tidspunkt. Et godt ytringsklima er avhengig av god psykologisk trygghet, noe som kan styrkes ved at ansatte blir oppfordret til å si ifra om det de mener om forhold på arbeidsplassen og at en sørger for at ansatte tør gi beskjed om det de mener. Det er etablert retningslinjer som slår fast ansattes ytringsfrihet i Rana kommune og det er etablert ulike system hvor en skal kunne melde fra om ulike forhold. Samtidig mener revisjonen det er uheldig at det er en betydelig andel ledere (16 prosent) og ansatte (30 prosent) som mener at ytringskulturen ikke er god. Undersøkelsen viser også at flere er fornøyde med ytringskulturen på egen arbeidsplass, men at det råder en oppfatning blant flere om at dette ikke gjelder kommunen som helhet og at det ikke er like akseptert å ytre sin mening internt eller eksternt av kommunen øverste ledelse. Dette underbygges av at ledere og ansatte i større grad er uenig i at de kan delta i samfunnsdebatten, enn at de kan si fra lokalt på egen arbeidsplass. Gjennomgående vises det til dilemmaene knyttet til ytringsfrihet opp mot lojalitet, taushetsplikt, og eventuelle negative konsekvenser av å melde fra. Noen viser også til at de opplever at det ikke har noen effekt å

²¹ Deloitte har gjort få justeringer å forbedre lesbarheten

gi beskjed om forhold, samtidig som flere ledere understreker at retten til å bli hørt ikke er den samme som at det alle mener skal bli gjennomført.

Disse dilemmaene krever at det kommuniseres godt omkring disse forholdene både for ledere og ansatte, ikke bare på den enkelte arbeidsplass, men også for kommunen som helhet. Revisjonen merker seg at det er gjennomført kurs i ytringsklima og ytringskultur, men at det i liten grad er iverksatt systematiske tiltak for å utvikle ytringsklima og ytringskultur i kommunen. Revisjonen mener at undersøkelsen viser at det er behov for å sette i verk enda mer systematisk arbeid for å legge til rette for godt ytringsklima i kommunen. Det er viktig å betrygge de ansatte om at det er i orden å ytre seg, og diskutere dilemmaene og grensedragningene mellom ytringsfrihet og lojalitet slik at dette ikke oppleves som et hinder for godt ytringsklima.

4 System for avvik

4.1 Problemstilling

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

Har Rana kommune etablert et hensiktsmessig system for å melde inn og avdekke avvik?

Under dette:

- Hva er omfanget av meldte avvik for ulike sektorer/tjenesteområder de siste tre årene?²²
- I hvilken grad har kommunen etablert systemer og rutiner for at ansatte kan melde om avvik?
- Har ansatte fått tilstrekkelig opplæring i kommunens system for å melde inn avvik, og hva som skal regnes som avvik?
- I hvilken grad melder ansatte om avvik som de opplever på arbeidsplassen?

4.2 Revisjonskriterier

Kommunen skal:

- ha systematisk internkontroll jf. kommuneloven §25-1
- ha nødvendige rutiner og prosedyrer jf. kommuneloven § 25-1 b
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik jf. kommuneloven § 25-1 c
- sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer jf. Internkontrollforskriften §5-2.

Kommunen bør:

- Tilrettelegge for at ansatte registrerer avvik og jobbe for å skape en kultur hvor registrering av avvik blir benyttet til styring, lærings- og forbedringsarbeid jf. DFØs veiledning om prosedyre for registrering og håndtering av avvik²³, DFØs veileder i interkontroll²⁴ og arbeidstilsynets veiledning om avvik og avvikshåndtering²⁵.

4.3 Omfang av meldte avvik

4.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått tilsendt oversikt over innmeldte kvalitetsmeldinger og vurderte avvik i Rana kommune fra 2021 til 2024 i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. I dette delkapittelet beskriver vi omfanget av meldte avvik i Rana kommune de siste fire årene.

Antall innmeldte kvalitetsmeldinger og vurderte avvik

Kommunen benytter kvalitetssystemet EQS, hvor alle kvalitetsmeldinger skal meldes inn. Det er ansvarlig leder som vurderer om innmeldt kvalitetsmelding skal anses som et avvik eller ikke, basert på noen gitte kriterier. Av rutine for kvalitetsmelding fremgår det at avvik defineres som «mangel på oppfyllelse av spesifiserte krav», eksempelvis brudd på lover og forskrifter, brudd på etterlevelse av regelverk, interne prosedyrer eller avtaler.²⁶ Nærmere beskrivelse av rutiner og systemer for avvikshåndtering er omtalt i kapittel 4.4. Figuren under viser totalt antall innmeldte kvalitetsmeldinger og hvor mange av disse som ble vurdert å være avvik i alle sektorene i tidsperioden 2021 til 2024.²⁷ I 2021 ble det sendt inn 1913 kvalitetsmeldinger, hvorav 1252 ble vurdert som avvik. Dette betyr at omtrent to tredjedeler av innmeldte kvalitetsmeldinger ble vurdert som avvik i 2021. Figuren viser at denne trenden fortsetter de neste tre årene, hvor to tredjedeler av kvalitetsmeldingene blir vurdert som avvik av leder. I intervjuer med ledere og ansatte i utvalgte enheter i kommunen, kommer det samtidig frem at det ikke

²² Denne problemstillingen er primært kartleggende

²³ DFØ, [Veiledning – prosedyre for registrering og håndtering av avvik](#), udatert.

²⁴ DFØ, [Veileder i interkontroll](#), udatert

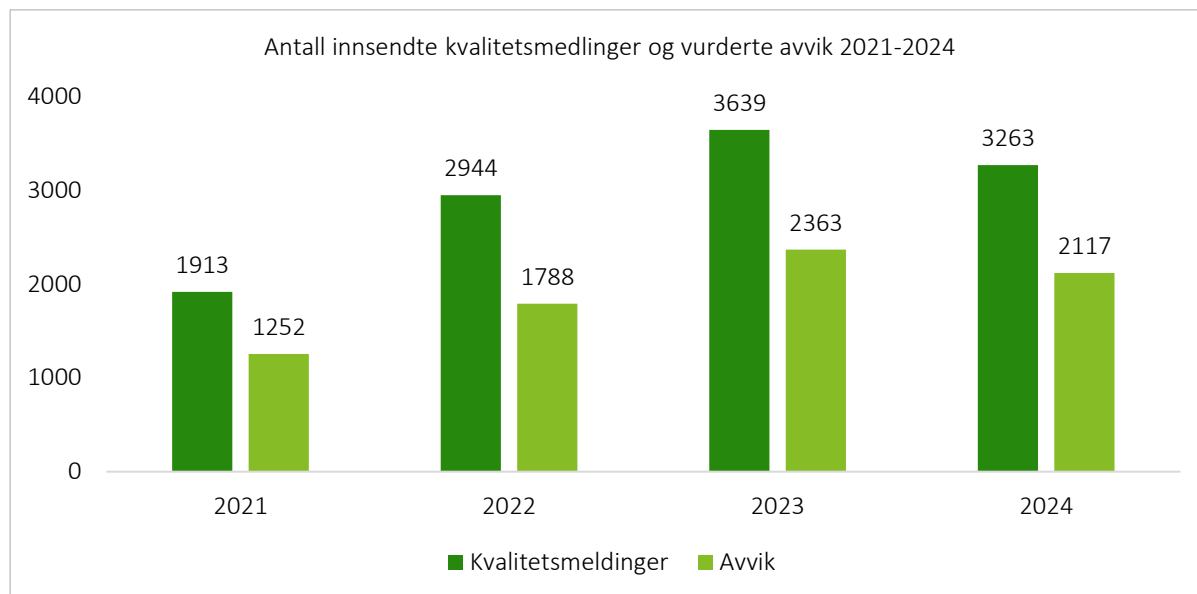
²⁵ Arbeidstilsynet, [Avvik og avvikshåndtering](#), udatert.

²⁶ Rana kommune, [Kvalitetsmelding](#), 19. juli 2024

²⁷ Rana kommune, Forvaltningsrevisjon – *Oversikt over meldte avvik siste tre år* (innsendt dokumentasjon fra kommunen til Deloitte), udatert, oversendt 6. januar 2025.

alltid er klart hva som regnes som et avvik, og at det i enkelte tilfeller ikke er enighet mellom den ansatte og leder hva som regnes som et avvik.

Figur 8: Antall meldte kvalitetsmeldinger og registrerte avvik fra 2021-2024

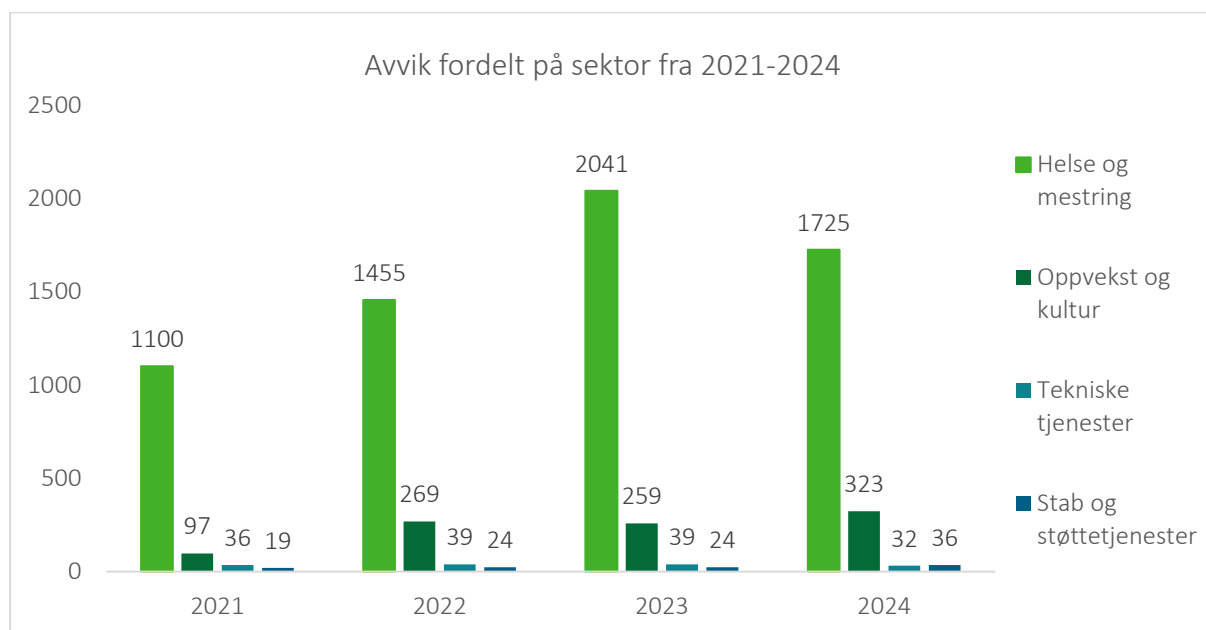


Som figuren over viser, ble antall kvalitetsmeldinger som ble vurdert å være avvik i kommunen doblet fra 2021 til 2023, med 1252 avvik i 2021 til 2363 i 2023. Vurderte avvik gikk noe ned i 2024 til 2117 avvik totalt i hele kommunen.

Antall vurderte avvik fordelt på sektor

Figuren nedenfor illustrerer antall innmeldte avvik fordelt på sektorene i kommunen fra 2021 til 2024. Som figuren viser, er det betydelige variasjoner i antall vurderte avvik mellom de forskjellige sektorene i kommunen. Samlet sett har sektoren for helse og mestring registrert flest avvik de siste fire årene, med en topp på 2041 avvik i 2023. Sektoren for oppvekst og kultur har hatt en jevn økning i antall avvik de siste fire årene, med 323 avvik i 2024. Sektor for tekniske tjenester og sektor for stab og støttetjenester har hatt relativt stabile avvikstall gjennom hele perioden fra 2021-2024.

Figur 9: Antall avvik fordelt på sektor fra 2021-2024



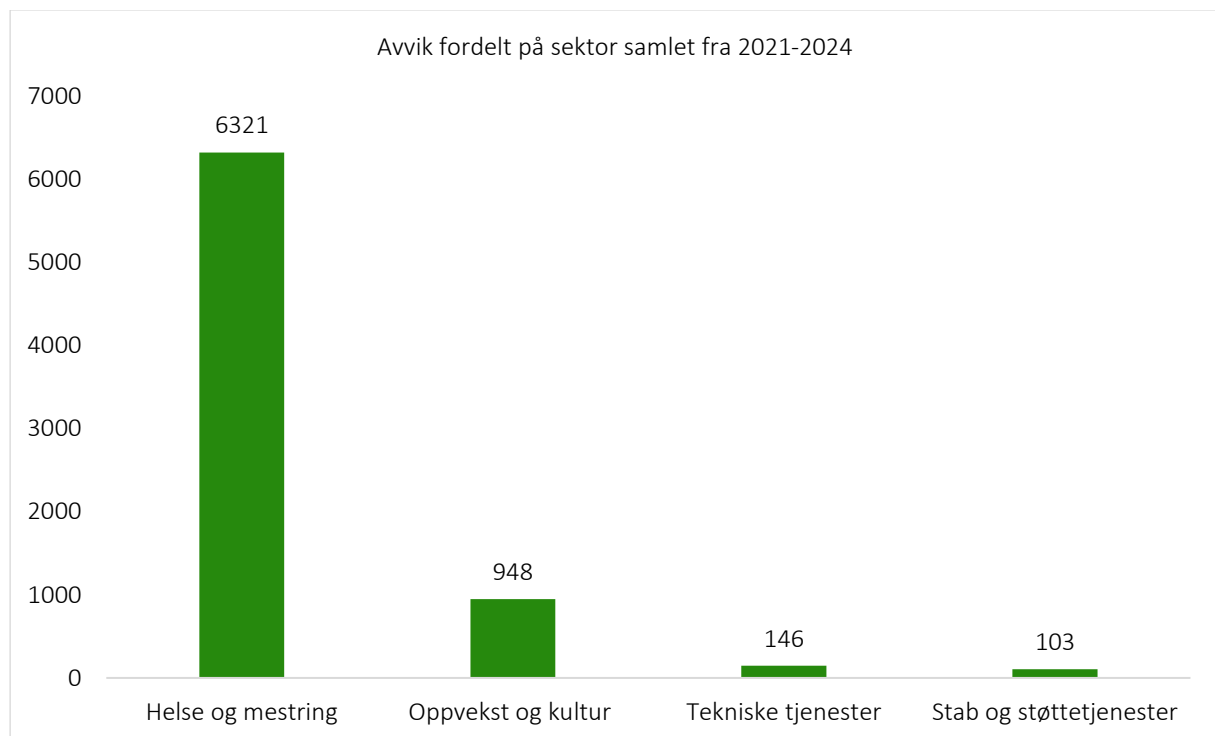
I intervjuer med revisjonen forklarer kommunaldirektør og representant fra sektor for helse og mestring at de opplever at to av hovedårsakene til økningen i antall avvik i sektoren for helse og mestring er en forbedret

meldekultur og at det nå er enklere for ansatte å melde avvik gjennom kvalitetssystemet til kommunen EQS. Kommunaldirektøren påpeker at sektoren for helse og mestring har lagt stor vekt på arbeid med sikkerhet og kvalitet i tjenestene. Kommunaldirektøren opplever at dette har ført til at ansatte er mer oppmerksomme på avvik og melder dem for å sikre at tjenestene opprettholder høy kvalitet.

Kommunaldirektøren i sektor for oppvekst og kultur forteller i intervju at kulturen for melding av hendelser og avvik varierer i sektoren, og det er et pågående arbeid for å få flere ansatte til å melde hendelser i kvalitetssystemet. Kommunaldirektøren peker på at manglende innmelding av hendelser blant annet kan påvirkes av at flere ansatte i sektoren ikke jobber med en PC til daglig.

Figuren under viser totalt antall registrerte avvik fordelt på ulike sektorer i kommunen fra 2021 til 2024. Sektoren for helse og mestring har det høyeste antallet avvik med 6321 avvik, oppvekst og kultur har 948 avvik, tekniske tjenester har 146 avvik og stab og støttetjenester har 103 avvik.²⁸

Figur 10: Totalt samlet avvik fordelt på sektor fra 2021-2024



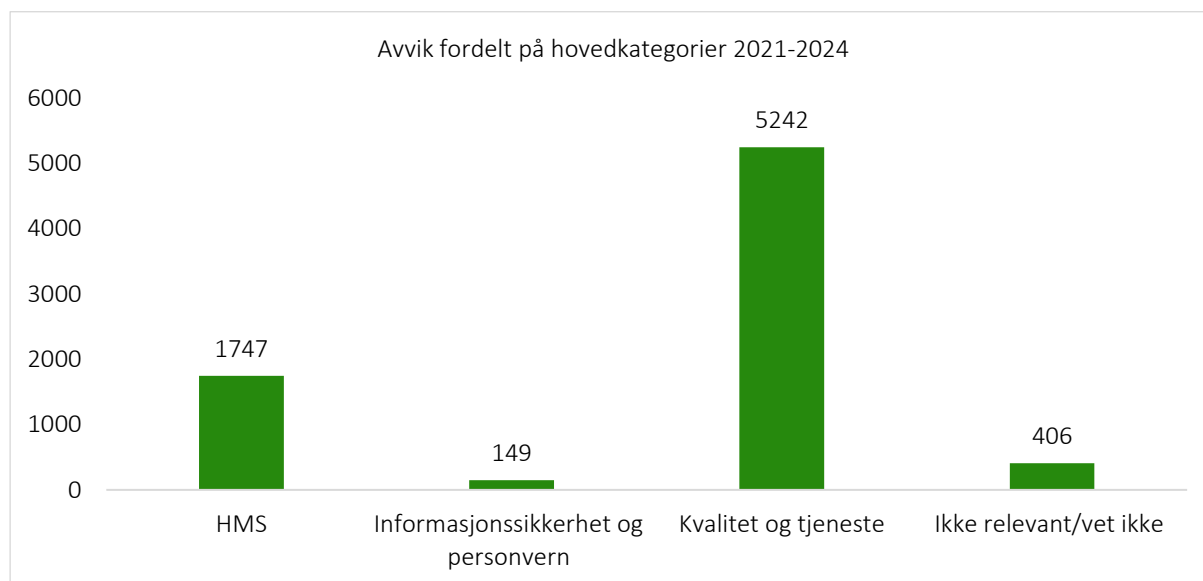
Avvik fordelt på kategorier

Når en ansatt melder inn en kvalitetsmelding i EQS, må de kategorisere den uønskede hendelsen i en av tre hovedkategorier: HMS, informasjonssikkerhet eller kvalitet og tjeneste. Det er også mulig å huke av for vet ikke/ikke relevant.²⁹ Som figuren under viser, er det flest avvik som blir kategorisert under området kvalitet og tjeneste.

²⁸ Mellom 2021-2024 er det registrert 1 avvik i kommunikasjonsavdelingen som er organisert under kommundirektøren.

²⁹ Rana kommune, *Forvaltningsrevisjon – Oversikt over meldte avvik siste tre år (innsendt dokumentasjon fra kommunen til Deloitte)*, udatert, oversendt 6. januar 2025.

Figur 11: Type avvik totalt for 2021-2024 fordelt på kategorier



Når leder mottar og vurderer kvalitetsmelding skal leder kategorisere kvalitetsmeldingen i underkategorier. Det er kun mulighet til å velge en underkategori. Tabell 1 viser avvik fordelt på underkategorier for perioden 2021-2024. Som tabellen viser er det flest avvik knyttet til vold og trusler i kategorien for HMS, flest avvik knyttet til uønsket innsyn i informasjon for kategorien informasjonssikkerhet og flest avvik knyttet til fagspesifikke kategorier for kategorien kvalitet og tjeneste.

Tabell 1: Avvik fordelt på underkategorier for perioden 2021-2024

Hovedkategori	Underkategori	Antall avvik 2021-2024
HMS	Brann/branntilløp	51
	Fysisk arbeidsmiljø	2
	Muskel- og skjelettplager	7
	Psykisk belastning	277
	Utslipp/forurensing til ytre miljø	7
	Utstyr/ materiell	135
	Vold/trusler	756
	Annet	181
Informasjonssikkerhet	Midlertidig eller permanent tap av informasjon	35
	Uønsket endring i informasjon	2
	Uønsket innsyn i informasjon	42
	Ulovlig behandling av personopplysning	24
	Annet	4
	<i>Brudd på konfidensialitet³⁰</i>	3
	<i>Brudd på integritet³¹</i>	-
	<i>Brudd på tilgjengelighet³²</i>	-
Kvalitet og tjeneste	Ansettelse	28
	Arbeidsavtale	7
	Bemanning	5
	Beredskap	29
	Bygningsmessige forhold	3
	Fagspesifikk kategorier ³³	3025
	Faktura	7

³⁰ Ny underkategori lagt til i systemet 13. september 2024

³¹ Ny underkategori lagt til i systemet 13. september 2024

³² Ny underkategori lagt til i systemet 13. september 2024

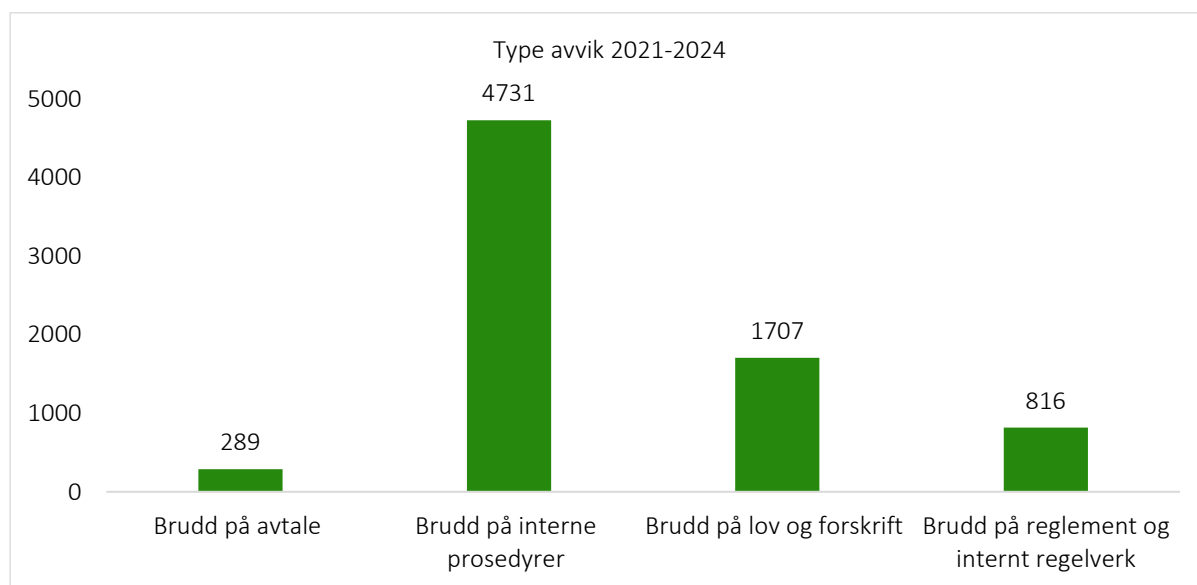
³³ Fagspesifikke kategorier er definert av sektorene selv. Dette kan eksempelvis være ernæring, legemiddelhåndtering, velferdsteknologi og annet.

Hygiene/smittevern	68
IKT	50
Saksbehandling	53
Taushetsplikt	7
Teknisk utstyr	132
Tjenesteproduksjon	1099

Når en leder vurderer en kvalitetsmelding som et avvik i EQS, skal avviket kategoriseres basert på om avviket er basert på brudd på lover og forskrifter, regelverk, interne prosedyrer eller avtaler.³⁴ En nærmere beskrivelse av kommunens rutine for kvalitetsmelding blir omtalt i delkapittel 4.4.

Figuren nedenfor viser at majoriteten av de totale avvikene som er vurdert i Rana kommune omhandler brudd på interne prosedyrer, dernest brudd på lov og forskrift.³⁵

Figur 12: Type avvik totalt for 2021-2024



Avvik fordelt på alvorlighetsgrad

Ved behandling av innmeldt kvalitetsmelding skal leder også vurdere alvorlighetsgraden av avviket ved å besvare en rekke spørsmål i behandlingsskjemaet som er basert på valgt hovedkategori av den ansatte. Videre skal også lederen vurdere faktisk og mulig konsekvens av hendelsen som er meldt inn. Alvorlighetsgraden blir vurdert etter:

- Svært lav (grønn)
- Lav (grønn)
- Middels (gul)
- Høy (rød)
- Svært høy (rød)

De ulike alvorlighetsgradene er operasjonalisert etter kategori, eksempelvis er kategoriseringen innenfor HMS som følger.

- Svært lav (grønn) - Ingen fysisk skade / psykiske plager. Ikke fravær
- Lav (grønn) - Mindre fysisk skade / psykiske plager. Fravær under en uke
- Middels (gul) - Fysisk skade / psykiske plager. Behandling nødvendig, eller fravær over en uke
- Høy (rød) - Omfattende fysisk skade / psykiske plager eller varig men, langvarig sykehusopphold eller invaliditet

³⁴ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

³⁵ Rana kommune, *Forvaltningsrevisjon – Oversikt over meldte avvik siste tre år (innsendt dokumentasjon fra kommunen til Deloitte)*, udatert, oversendt 6. januar 2025.

- Svært høy (rød) - Livstruende fysiske skader uførhet eller død. Alvorlige psykiske plager. Mange skadde eller alvorlig syke

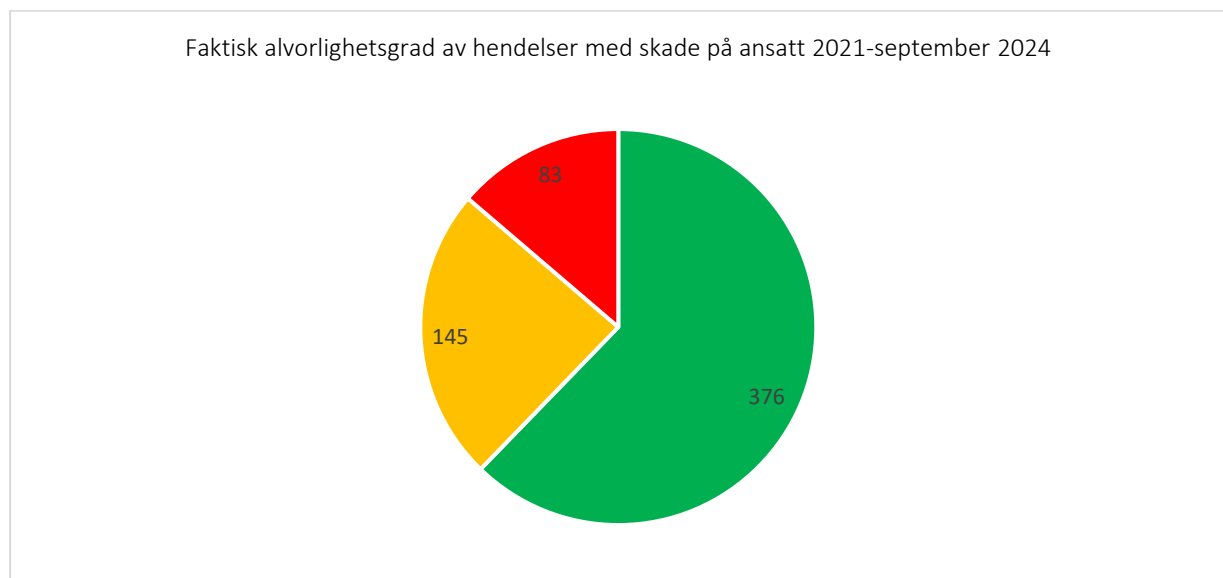
I tillegg har kommunen nå operasjonalisert konsekvenser for følgende kategorier basert på ROS-skjema:

- Kvalitet og tjeneste
- Omdømme
- Personvern og informasjonssikkerhet
- Natur og miljø
- Materielle verdier og økonomi

Kommunen opplyser at kategorisering av konsekvens er et nytt tillegg til EQS som ble innført i høsten 2024, derfor har ikke kommunen statistikk for alle kategorier, men for kategorien HMS har kommunen registrert faktisk alvorlighetsgrad siden 2021, når det har vært en hendelse med skade. Avvik registrert mellom 2021 og 13.09.2024 har følgende fordeling:³⁶

Figuren under viser den faktiske alvorlighetsgraden av hendelser med skade på ansatte vurdert av leder, fordelt på tre kategorier:

Figur 13: Type avvik totalt for 2021-2024



4.3.2 Vurdering

Rana kommune har oversikt over innmeldte kvalitetsmeldinger og vurderte avvik gjennom avvikssystemet EQS. Undersøkelsen til revisjonen viser at omtrent en to tredjedeler av innmeldte kvalitetsmeldinger i Rana kommune vurderes som avvik i den undersøkte tidsperioden 2021-2024, basert på at de representerer brudd på enten avtale, interne prosedyrer, lov og forskrift eller reglement og internt regelverk. Videre har det vært en økende trend i både innmelde kvalitetsmeldinger og vurderte avvik fra 2021 til 2023, med en liten nedgang i 2024. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner på tvers av sektorene i vurderte avvik, og at sektor for helse og mestring har klart flest vurderte avvik i perioden 2021 til 2024. Sektor for oppvekst og kultur har hatt en økning i meldte avvik, mens tekniske tjenester og stab og støttetjenester har hatt stabile og lave avvikstall. Det er meldt inn flest kvalitetsmeldinger innenfor kategorien kvalitet og tjeneste, som kan innebære fagspesifikke kategorier eksempelvis som legemiddelhåndtering. Majoriteten av meldte avvik vurderes av ledere å være brudd på interne prosedyrer. Revisjonen merker seg at det er lederne i Rana som kategorisere meldingene som avvik, og at

³⁶ Behandlingsskjemaet ble nylig endret (13.09.2024), så det er nå flere alternativer enn tidligere. Derfor har Rana kommune sendt statistikk fra vurderinger gjort før endringen.

omfanget av avvik kan variere avhengig av den enkelte leder sin vurdering av hva som er et forbedringstiltak og hva som utgjør et avvik.

4.4 System og rutiner for å melde avvik

4.4.1 Datagrunnlag

Kvalitetsportalen EQS

Kvalitetsportalen EQS er et elektronisk system, og er tilgjengelig for alle ansatte i Rana kommune gjennom kommunens intranett.³⁷ EQS ble tatt i bruk i kommunen i 2019. I forbindelse med implementeringen av kvalitetsportalen, ble det opprettet et kvalitetsutvalg med representanter fra hver av sektorene. Kvalitetsutvalget fikk ansvar for implementering og tilpasninger av systemet til de ulike sektorene³⁸.

Revisjonen får opplyst i intervju at EQS var lite forhåndsdefinert, og at det har krevd tid og innsats for å tilpasse det til sektorenes behov. Dette har ført til en lang implementeringsprosess av systemet. Det blir likevel påpekt i intervjuer med kommunaldirektørene at det har vært positivt at EQS er dynamisk og gir mulighet for fagspesifikke tilpasninger etter behov i sektorene. I intervjuer forteller kommunaldirektørene og medlemmer fra kvalitetsutvalget at de har arbeidet med å innhente erfaringer fra ansatte og ledere i sektorene for å kunne tilpasse systemet etter hva som fungerer best i praksis. Medlemmer fra kvalitetsutvalget og kommunaldirektørene peker på at de opplever at kvalitetssystemet fungerer etter hensikten, men at det som nevnt har tatt tid å få implementert systemet i alle tjenestene. Tiden det har tatt har medført at alle ansatte ikke er like godt kjent med systemet. Kommunedirektørene opplyser videre at EQS fungerer hensiktsmessig, og at systemet gir godt innsyn og mulighet for analyser av avvikene i kommunen.

Rutine for kvalitetsmelding

Kommunen har utarbeidet en rutine for innmelding av kvalitetsmelding og hvordan og når ansatte skal registrere en melding i EQS kvalitetsportalen.³⁹ I rutinen er hensikten med og ansvaret for kvalitetsmeldinger definert:

«Rana kommuner benytter EQS kvalitetsportalen som et verktøy for utvikling og kontinuerlig forbedring. Alle ansatte er ansvarlig for å bidra til dette. Ansatte skal melde kvalitetsmelding i EQS ved behov, leder er ansvarlig for oppfølging og tiltak.»

Videre dekker rutinen omfang, definisjon, beskrivelse, når og hvordan hendelser skal meldes, hva som ikke omfatter en kvalitetsmelding, behandling av meldinger, og oversikt over kvalitetsmeldinger⁴⁰.

Rutinen inneholder eksempler på hendelser som kan meldes inn som kvalitetsmelding:

- **Hendelser** i det fysiske og/eller psykiske arbeidsmiljøet som er **uheldige**.
- **Uønskede hendelser**, hendelser eller svikt som kunne medført ulempe/skade for tjenesteyter og/eller tredjepart.
- **Tjenesten ble ikke utført**, kunne ikke utføres eller holder ikke riktig kvalitet.
- **Brudd på skriftlige rutiner**, eller mangler på rutiner på viktige områder.
- Henvendelser sendt på e-mail, helpdesk, facilit eller lignende der det **ikke er gitt en tilbakemelding**.

Det presiseres videre i rutinen at kvalitetssystemet ikke skal benyttes for å melde om konflikter mellom ansatte, varsling av kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven, klagesaker, driftstekniske saker eller IKT. Varsling av kritikkverdige forhold skal håndteres i henhold til retningslinjer for varsling i Rana kommune.⁴¹

Revisjonen får opplyst at kommunen har et eget system, Facilit, for å melde inn driftstekniske avvik. I tilfeller hvor avvik innmeldt i Facilit ikke svares ut innen fristen, kan avvikene meldes i kvalitetssystemet EQS. Varsel om dette avviket meldes da videre til teknisk sektor i kvalitetssystemet. Det blir pekt på i intervjuer med kommunaldirektør for stab og støttetjenester og ledere i utvalgte enheter i kommunen at det i enkelte tilfeller er kompliserende at

³⁷ Rana kommune, *Kvalitetshåndbok*, under revisjon

³⁸ Kvalitetsutvalgets ansvarsområder står beskrevet

i kommunen *Kvalitetshåndbok*. Kvalitetsutvalgets ansvarsområder inkluderer bl.a. innspill til organisasjonen om behov for overordnede dokumenter, påse at kvalitetsportalen fungerer etter hensikten og at forbedringer gjennomføres, bidra til at kvalitetsportalen videreutvikles i tråd med organisasjonens behov, revidere og utvikle felles regler og retningslinjer som vedrører kvalitetsarbeidet i kommunen (eksempelvis *Kvalitetshåndboken*), bidra til samarbeid om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling på tvers av enheter og fagmiljø, stimulere til samarbeid og erfaringsutveksling vedrørende kvalitetsarbeid med andre institusjoner samt følge med på den nasjonale og kommunale utviklingen samt sette mål og prioritere oppgaver og satsningsområder innenfor kvalitetsarbeidet.

³⁹ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

⁴⁰ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

⁴¹ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

avvik meldes inn i to ulike systemer. Videre viser ledere i utvalgte enheter i kommunen til at de ikke alltid får svar på driftstekniske avvik meldt inn i Facilit.

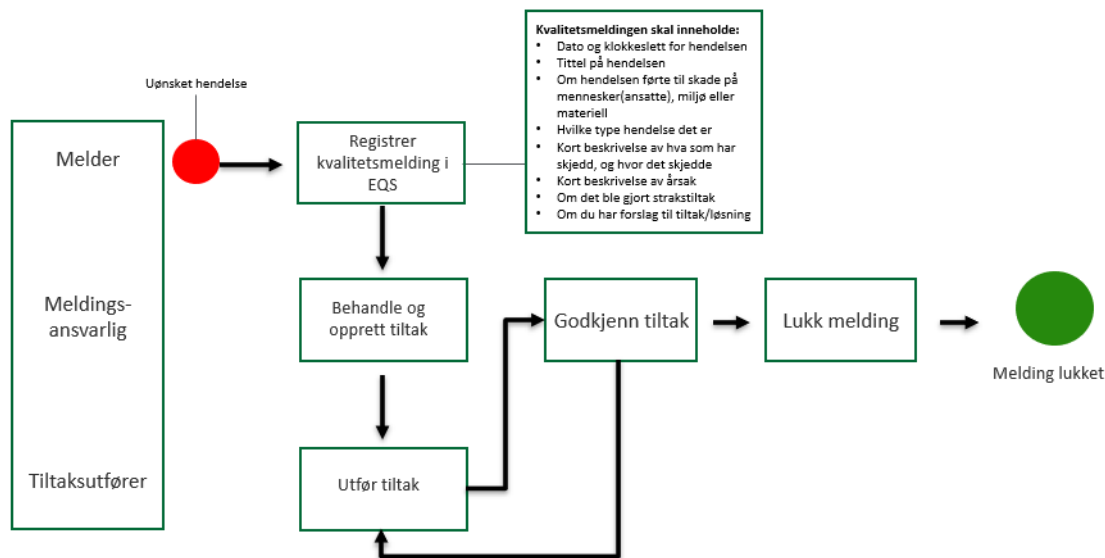
Innmelding av kvalitetsmelding

I kommunens rutine for kvalitetsmelding blir det beskrevet hvordan en kvalitetsmelding skal meldes inn og hvordan meldingen skal bli behandlet videre. Ansatte og ledere i Rana kommune kan melde inn kvalitetsmeldinger i EQS via mobiltelefon eller PC, hvor funksjonen "meld hendelse" er tilgjengelig på forsiden av kvalitetssystemet for alle ansatte. Prosessen med å melde inn en kvalitetsmelding har ifølge kommunens rutine følgende trinn:

- **Registrer kvalitetsmelding i EQS:** Den ansatte registrerer hendelsen i EQS-systemet med nødvendige informasjon som fremkommer av prosesskartet under. Når en ansatt melder inn en kvalitetsmelding i EQS, må de kategorisere den uønskede hendelsen under en av tre ulike områder: HMS, informasjonssikkerhet, eller kvalitet og tjeneste.
- **Vurdere og behandle kvalitetsmeldingen:** Leder vurderer og behandler innmeldt kvalitetsmelding. Dette innebærer å vurdere om hendelsen som er meldt inn anses som et avvik eller ikke. Et avvik defineres i rutinen for kvalitetsmelding som «mangel på oppfyllelse av spesifiserte krav». Det gis en rekke eksempler, som brudd på lover og forskrifter, regelverk, interne prosedyrer og avtale.⁴² I tillegg vurderer leder hvilke kvalitet og tjeneste som omfattes av hendelsen samt mulige konsekvenser av hendelsen.
- **Opprette tiltak:** Leder oppretter tiltak, og angir om tiltaket skal evalueres og eventuell frist for tiltaket.
- **Utfør tiltak:** Tiltaksutfører gjennomfører de foreslåtte tiltakene, og beskriver tiltaket som utført.
- **Godkjenn tiltak:** Lederen godkjenner de utførte tiltakene.
- **Lukk melding:** Når alle tiltak er godkjent og gjennomført, lukkes meldingen i systemet.

Denne strukturerte prosessen skal sikre at alle kvalitetsmeldinger blir håndtert effektivt og at nødvendige tiltak blir iverksatt.⁴³ Prosesskartet under viser en fremstilling av trinnene fra en person melder inn kvalitetsmelding til meldingen blir lukket.

Figur 14: Prosesskart for kvalitetsmelding i EQS



Kommunedirektøren og kommunaldirektørene for de fire sektorene forteller i intervjuer at de opplever kommunens rutiner og avvikssystem som godt organisert. Det blir vist til at det daglig blir meldt inn kvalitetsmeldinger i kommunen, og at det er et tegn på at systemet og rutinene fungerer godt.

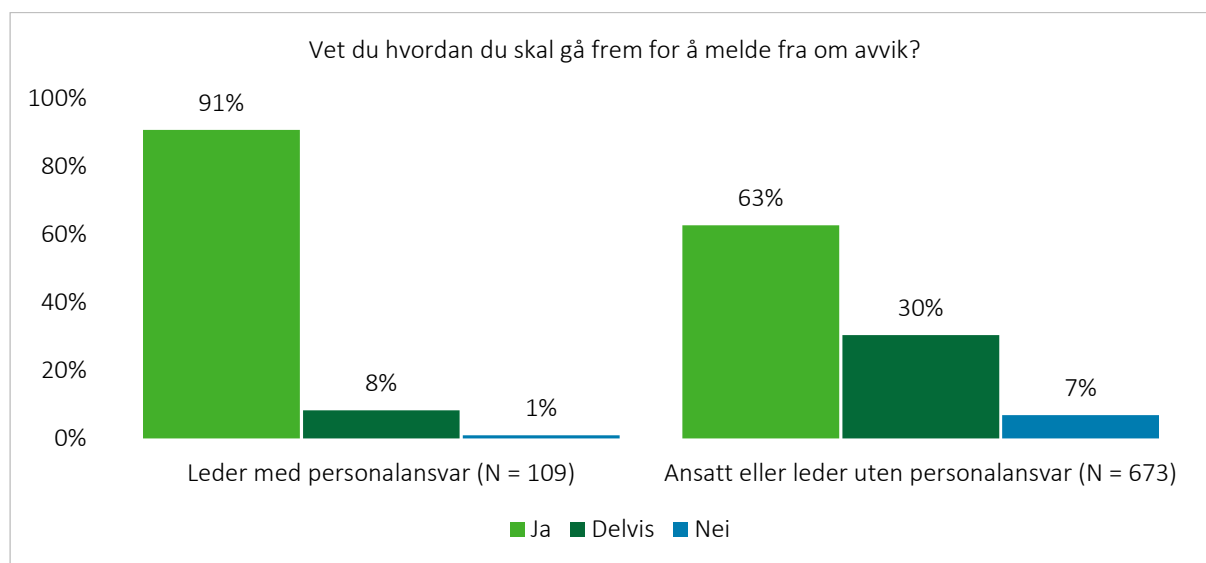
⁴² Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

⁴³ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

Ledere i utvalgte enheter i kommunen opplyser i intervjuer at det har tatt tid å implementere rutiner for kvalitetsmelding i EQS i tjenestene. Tillitsvalgte og ansatte på utvalgte enheter i kommunen opplyser om at rutinen for innmelding av kvalitetsmeldinger er oversiktlig, men peker på at rutinen ofte ikke er godt nok kjent blant ansatte på grunn av manglende opplæring (se også delkapittel 4.5). Videre peker ansatte på at selv om rutinen for kvalitetsmelding oppleves oversiktlig, er det i praksis vanskelig å skille mellom de ulike kategoriene for kvalitetsmeldingene, som kvalitet og tjeneste, HMS og informasjonssikkerhet.

I spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført ble ansatte og ledere i Rana kommune spurt om de vet hvordan de skal gå frem for å melde inn et avvik. Figuren under viser at 91 prosent av lederne og 63 prosent av ansatte i kommunen svarte ja på om de vet hvordan de skal melde inn avvik. En større andel ansatte enn ledere svarer delvis på dette spørsmålet. Det er flest ledere og ansatte i sektor for oppvekst og kultur som svarer delvis (35 prosent), fulgt av teknisk sektor (30 prosent), sektor for helse og mestring (21 prosent) og sektor for stab og støttetjenester (12 prosent).

Figur 15: Vet du hvordan du skal gå frem for å melde fra om avvik? Spørsmål til ledere og ansatte



4.4.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at Rana kommune har etablert et avvikssystem, EQS, og har utarbeidet en rutine for hvordan ansatte kan melde inn hendelser. Rutinen inneholder informasjon om hvilke hendelser som skal meldes inn, fremgangsmåten for å melde inn en kvalitetsmelding, og hvordan kvalitetsmeldingen skal bli behandlet. Det er imidlertid ledere som behandler innmeldte kvalitetsmeldinger og vurderer om hendelser anses som avvik eller ikke. Revisjonen anerkjenner at terskelen for å melde inn hendelser kan senkes ved at det ikke er et krav at hendelser som meldes må være definert som avvik. Dette gjør at kommunen kan få nyttige innspill og forslag til forbedringer som en del av kvalitetssystemet. Samtidig medfører dette en viss risiko for at ansatte opplever hendelser de anser som avvik, men som ikke blir behandlet som avvik med tilhørende tiltak. Dette krever god opplæring av lederne som skal kategorisere meldingene (se neste delkapittel).

Revisjonen merker seg også at det i rutinen står at det ikke skal varsles om kritikkverdige forhold i dette avvikssystemet. Revisjonen vil understreke at kritikkverdige forhold defineres som brudd på lover og regler (rettsregler), brudd på virksomhetens interne, skriftlige etiske retningslinjer og brudd på etiske normer som er bredt forankret i samfunnet. Det er innholdet i avviket som bestemmer om det også er et varsel om kritikkverdige forhold, og ansatte har mulighet til å varsle i ulike kanaler så lenge det anses som forsvarlig. Det er derfor viktig at kommunen er oppmerksom på at hendelser som meldes i kvalitetssystemet også kan være varsel om kritikkverdige forhold avhengig av innholdet i meldingen, og sikrer at eventuelle varsler følges opp uavhengig av om det meldes i avvikssystem eller i varslingskanal.

4.5 Opplæring i system og rutiner for å melde avvik

4.5.1 Datagrunnlag

Rolle og ansvar for opplæring i EQS

Kommunen opplyser til revisjonen at ved implementering av EQS i 2019 fikk alle ansatte en generell opplæring i systemet og hvordan kvalitetsmeldinger skal registreres.⁴⁴ Kommunen har imidlertid ikke noen oversikt over hvorvidt ansatte har gjennomført opplæringen i EQS. På revisjonstidspunktet opplyser kommunen at de har gjennomført flere opplæringer av ledere og superbrukere i 2024, og at planen er å fortsette med opplæring av ansatte i sektorene i 2025. Kommunen opplyser om at det blir gjennomført opplæring i flere deler av EQS, både relevante dokumenter, meldinger/avvik og ulike temaområder som beredskap. Videre opplyser kommunen om at det i 2025 er fokus på opplæring i risikomodulen, og eventuelt kompetanse og aktivitetsmodulene.

Ved implementeringen av EQS i kommunen var det medlemmer av kvalitetsutvalget som hadde ansvar for å opplæring og introduksjon av systemet i de ulike sektorene i kommunen.⁴⁵ I intervjuer med revisjonen fremkommer det at kvalitetsutvalget ønsker å videreutvikle opplæringen i EQS, blant annet ved å lage digitale opplæringsfilmer som alle ansatte skal få tilgang til. Per februar 2025 har opplæringsfilmer blitt utviklet, og de er tilgjengelig for alle ansatte på forsiden av EQS under en knapp for «opplæring kvalitetsportalen». Video-opplæringen består av følgende kurs:

Tabell 2: Oversikt over videoopplæring tilgjengelig for ansatte i EQS

Kurs	Målgruppe
Hva er EQS? – en introduksjon til systemet	Ansatte
Dokumenter i EQS	Ansatte
Skjema og meldinger – kvalitetsmelding og vernerunde	Ansatte
Behandling av meldinger – kvalitetsmelding og vernerunde	Ledere

Videre har Rana kommune etablert superbrukere, hvor alle enhetene i sektorene skal ha egne superbrukere i EQS og avvikssystemet. Revisjonen har ikke fått tilsendt oversikt over om det er etablert superbrukere i alle enhetene i de ulike sektorene. Kommunen opplyser at ledere har fått spørsmål om egen enhet har superbrukere for kvalitetsportal EQS i forbindelse med Rana kommunes egenkontroll ⁴⁶fra 2023.⁴⁷ Her svarer 53 ledere at de har egen superbruker, 39 svarer at de ikke har egen superbruker og 2 svarer at spørsmålet ikke er relevant. Superbrukerne har ansvaret for den daglige veiledningen og opplæring i systemet ute i tjenestene i kommunen.

Opplæring i sektorene

Medlemmene i kvalitetsutvalget, som representerer hver sin sektor, legger til rette for opplæring i EQS i egne sektorer ved behov. Medlemmene i kvalitetsutvalget har dermed også rollen som toppadministrator for egen sektor. I tillegg bidrar utpekte superbrukere med informasjon og opplæring til sine enheter.

Helse og mestring: I sektor for helse og mestring har det blitt gjennomført opplæring med ulike metoder som bruk av videoer, brukermanualer og Teams-veiledning siden 2019, dette kommer frem i intervju med kommunaldirektør og kvalitetsutvalgsmedlem. Kommunaldirektør for sektor for helse og mestring påpeker også i intervjuet med revisjonen viktigheten av kontinuerlig opplæring for både nyansatte og ansatte som har brukt systemet en stund.

Oppvekst og kultur: Sektor for oppvekst og kultur gjennomfører opplæring internt i sektoren. Den enkelte leder kan bestille opplæring av toppadministrator for sine ansatte når de har behov, hvor det er medlem fra

⁴⁴ Rana kommune, *Forvaltningsrevisjon – opplæring avvik*, udatert, oversendt 5. november 2024.

⁴⁵ Rana kommune, *Statusrapport – arbeid utført av kvalitetsutvalget 2023*, udatert, oversendt 5. november 2024.

⁴⁶ Årlig ledelsesgjennomgang er den overordnede, styrende og kontrollerende delen av internkontroll og virksomhetsstyring i Rana kommune. Den skal som et minimum omfatte gjennomgang og vurdering av om mål og resultater nås, vurdering av om gjeldende lover, forskrifter og faglige anbefalinger overholdes, samlet vurdering av om styringssystemet fungerer og bidrar til forbedring samt plan for forbedring. Rapporten behandles av kommunedirektørens ledergruppe. (Rana kommune, *Rapport egenkontroll leder 2023*, 09.02.2024, oversendt 5. november 2024.)

⁴⁷ Rana kommune, *Rapport egenkontroll leder 2023*, 09.02.2024, oversendt 5. november 2024.

kvalitetsutvalget som har ansvaret for å gjennomføre opplæringen. Revisjonen får opplyst at det er gjennomført opplæring i alle avdelinger hvor det er bestilt opplæring, men det har ikke blitt bestilt til alle enheter.⁴⁸

Kommunaldirektør og stabsleder i sektor for oppvekst og kultur opplyser at kvalitetsutvalget har satt opp kurs for ledere gjennom hele året, for at ledere kan bli trygge på systemet og implementere det i egen tjeneste.

Teknisk sektor: Da EQS ble innført var medlem i kvalitetsutvalg rundt på avdelingene i sektoren og ga en introduksjon til systemet. Kommunaldirektør for teknisk sektor opplyser i intervju om at de på sikt skal arrangere workshops knyttet til systemet for de ansatte som opplever at de har et behov for det.

Stab- og støttetjenester: Det er seksjon for stab og støttetjenester som har det overordnede ansvaret for lederopplæring og opplæring for superbrukere i kvalitetssystemet EQS. Toppadministratorer i kvalitetsutvalget som har hovedansvaret for EQS i hver sin sektor, og sektor for stab og støttetjenester som er systemadministrator. Hvis det er behov for opplæring av ansatte i sektor for stab- og støttetjenester, vil toppadministrator legge til rette for opplæring på lik måte som i de andre sektorene.

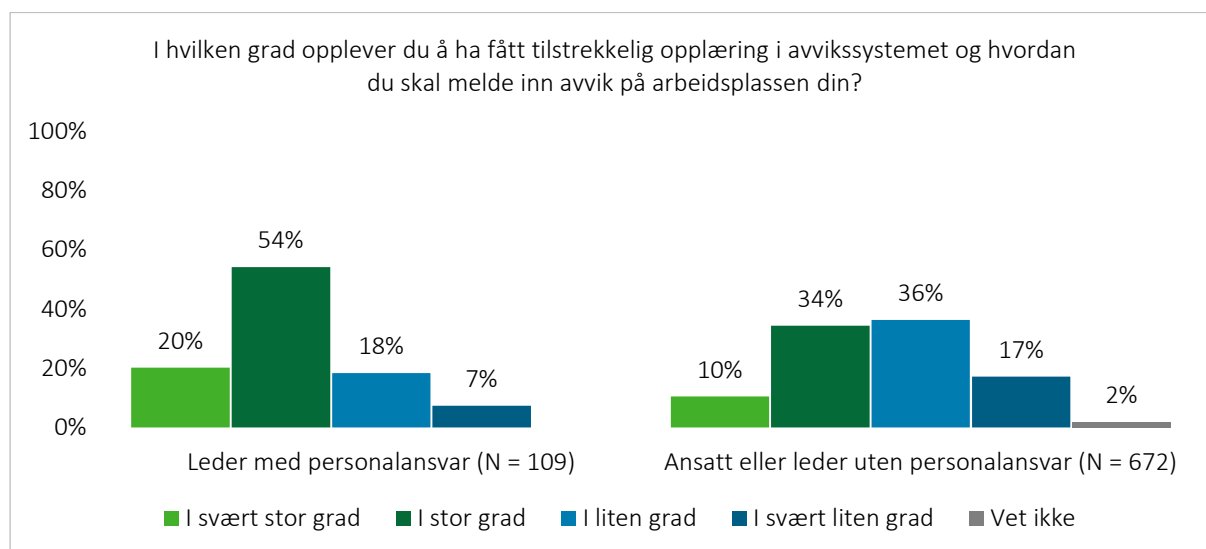
Erfaringer med opplæring i kommunens system og rutiner for avvik

I intervju kommer det frem at det er varierende i hvor stor grad ansatte er kjent med hvordan de skal gå frem for å melde avvik og hvor mye opplæring de opplever å ha fått. Ledere forteller at det har tatt tid med opplæring i kvalitetssystemet, og peker på at det er årsaken til at det er varierende i hvor stor grad alle ansatte er godt kjent med systemet.

I enkelte enheter opplever de at leder har stort fokus på felles gjennomgang av innmelding og oppfølging av avvik, på andre enheter er de ansatte usikre på om de har fått opplæring i EQS og kommunens rutiner for kvalitetsmelding. Videre forteller enkelte ansatte i intervjuer at opplæring i avvikssystemet har vært gitt på et overordnet nivå, men at opplæring i stor grad er basert på selv læring ved å bruke systemet.

I spørreundersøkelsen fikk respondentene spørsmål om i hvilken grad de opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet og hvordan de skal melde inn avvik på arbeidsplassen. Figuren under viser at 25 prosent av ledere og 53 prosent av ansatte svarte at de i liten grad eller svært liten grad opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring.

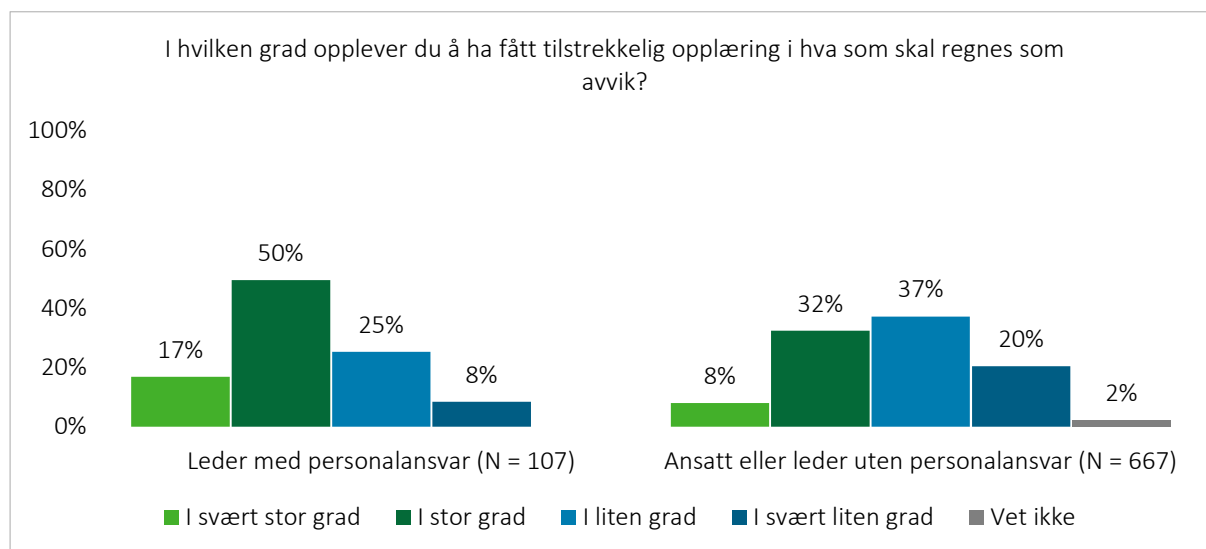
Figur 16: Tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet



Videre fikk respondentene spørsmål i hvilken grad de har fått opplæring i hva som regnes som et avvik. Figuren under viser at 33 prosent av ledere og 57 prosent av ansatte svarte at de i liten grad eller svært liten grad har fått tilstrekkelig opplæring i hva som regnes som et avvik.

⁴⁸ Rana kommune, Forvaltningsrevisjon – opplæring avvik, udatert, oversendt 5. november 2024.

Figur 17: Tilstrekkelig opplæring i hva som regnes som avvik



Undersøkelsen viser at det er noen forskjeller mellom sektorene på spørsmålet om opplæring i avvikssystemet og hva som regnes som et avvik. Respondenter fra sektor for helse og mestring og sektor for stab og støttetjenester opplever i større grad at de har fått tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet og hva som har regnes som avvik, enn respondenter fra sektor for oppvekst og kultur og teknisk sektor.

Opplæring av nyansatte

Rana kommune har utarbeidet en felles rutine for nyansatte⁴⁹, hvor det står beskrevet at nyansatte skal få en gjennomgang av EQS og kommunens rutine for kvalitetsmelding. Det står presisert i rutinen at det er leders ansvar at den nyansatte får opplæringen som er beskrevet i rutinene. Av intervjuer i utvalgte enheter i kommunen fremgår det at det er det varierende i hvor stor grad nyansatte får opplæring EQS og rutine for kvalitetsmelding. Ansatte peker på at en nyansatt ofte skal gjennom mye under opplæringen, og at avvik og avvikssystem ofte blir nedprioritert.

Intervjuer med ledere i utvalgte enheter i kommunen viser at det varierer om enhetene har utarbeidet egne rutiner for opplæring av nyansatte i EQS, innmelding av avvik, og hva som skal regnes som avvik på enheten. Enkelte enheter har utarbeidet rutiner for mer systematisk opplæring av nyansatte som inkluderer sjekklistor for hva den nyansatt skal få opplæring i. Ifølge retningslinjene skal nyansatte bli vist EQS, og rutine for å melde inn kvalitetsmelding. Likevel peker ansatte på at avvikssystemet ikke brukes nok, noe som gjør at mange ansatte ikke husker hvordan det skal brukes. Andre enheter i kommunen forklarer i intervjuer at de ikke har en klar rutine for opplæring av nyansatte og at opplæring i avvikssystemet ofte ikke blir prioritert. Dette resulterer i at det kan være tilfeldig om en nyansatt blir vist avvikssystemet eller ikke.

4.5.2 Vurdering

For å sikre at ansatte registrerer avvik er det nødvendig med tilstrekkelig opplæring i kommunens system for å melde inn avvik, og hva som regnes som avvik. Melding av avvik er vesentlig for det systematiske HMS-arbeidet og for å sikre at det er lagt til rette for å forebygge, avdekke og følge opp feil og mangler jf. Internkontrollforskriften §5-2, og kommuneloven §25.1 c. Det er også vesentlig for å sikre læring og forbedring i kommunens arbeid og tjenester. Undersøkelsen viser at et stort flertall av lederne opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring i avvikssystemet og hvordan avvik meldes. Samtidig er det en betydelig andel ansatte som opplyser at de i liten grad opplever at de har fått tilstrekkelig opplæring. Dette blir også bekreftet i intervju. Undersøkelsen viser også at det er ulikheter mellom enhetene og tjenestene i kommunen knyttet til hvordan nyansatte får systematisk opplæring i avvikssystemet, og at det i flere tilfeller ikke sikres at nyansatte også får opplæring i kommunens system for å melde inn avvik. Revisjonen vil påpeke at god opplæring og en omforent forståelse av hva som skal regnes som avvik er sentralt for å sikre at hendelser eller praksis som er uheldig blir meldt, og at lederne følger dette opp på en forsvarlig måte.

⁴⁹ Rana kommune, *Oppfølging av nyansatte*, 14.januar 2025

4.6 Praksis for å melde inn avvik

4.6.1 Datagrunnlag

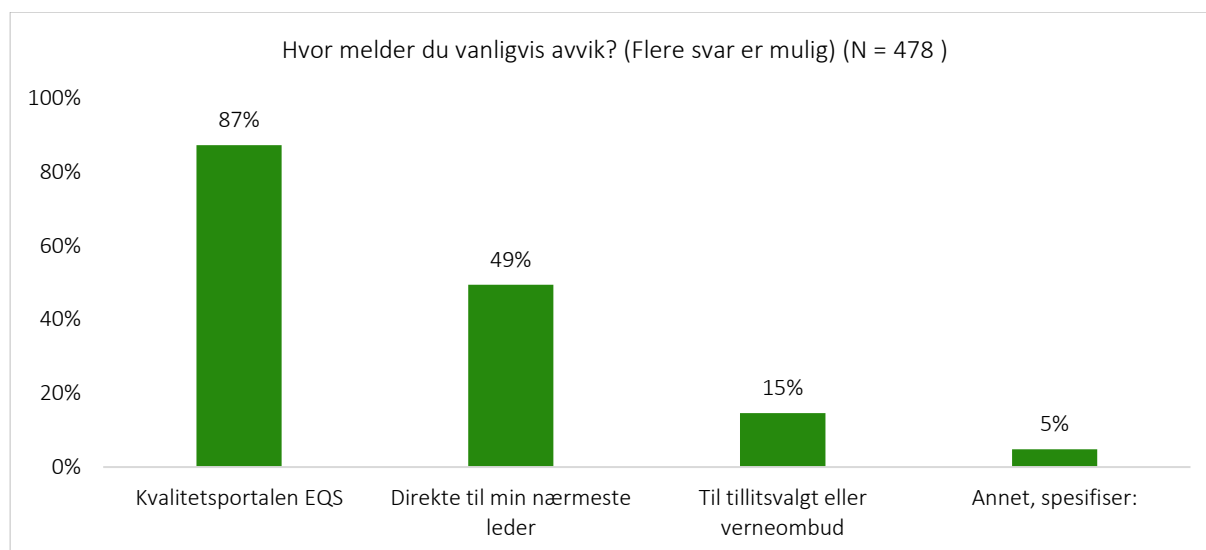
Som beskrevet i kapittel 4.3 har det vært en økende trend i registrerte avvik i Rana kommune fra 2021 til 2023, med en liten nedgang i 2024.

I intervju med kommunaldirektørene i de ulike sektorene i Rana kommune kommer det frem at det er ulike meldekulturer for innmelding av avvik på tvers av sektorene i kommunen. Kommunaldirektøren for oppvekst og kultur påpeker at det også innad i sektoren er varierende meldekultur mellom enheter og ulike oppfatninger av hva som utgjør en kvalitetsmelding eller et avvik. Kommunaldirektøren for helse og mestring opplever at det er en etablert kultur for å melde avvik i helse- og mestringssektoren, og understreker viktigheten av å opprettholde denne kulturen for å sikre tjenestekvaliteten. Videre forventer kommunaldirektøren for helse og mestring en økning i innmeldte avvik ettersom kvalitetssystemet EQS fortsatt er under implementering. Gjennom revisjonens sin spørreundersøkelse og intervjuer med ledere og ansatte i Rana kommune kommer det frem ulike årsaker til at avvik ikke alltid blir meldt. I dette delkapittelet beskriver vi nærmere praksis for melding av avvik på arbeidsplassen herunder hvordan ansatte og ledere melder avvik, samt de viktigste årsakene til at kvalitetsmeldinger ikke blir meldt inn.

Innmelding av avvik

I spørreundersøkelsen fikk respondentene som svarte at de har meldt inn et avvik de siste tre årene oppfølgingsspørsmål om hvor respondentene pleier å melde inn avvik. Respondentene fikk anledning til å velge ett eller flere alternativer. Figuren under viser at 87 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen melder inn avvik via kvalitetsportalen EQS, 49 prosent melder til nærmeste leder, og 15 prosent til tillitsvalgt eller verneombud. Av de fem prosent som har svart annet, spesifiser, svarte flest at de har meldt byggetekniske avvik i Facilit.⁵⁰

Figur 18: Hvor melder du avvik? Spørsmål til ledere og ansatte som opplyste at de har meldt inn avvik



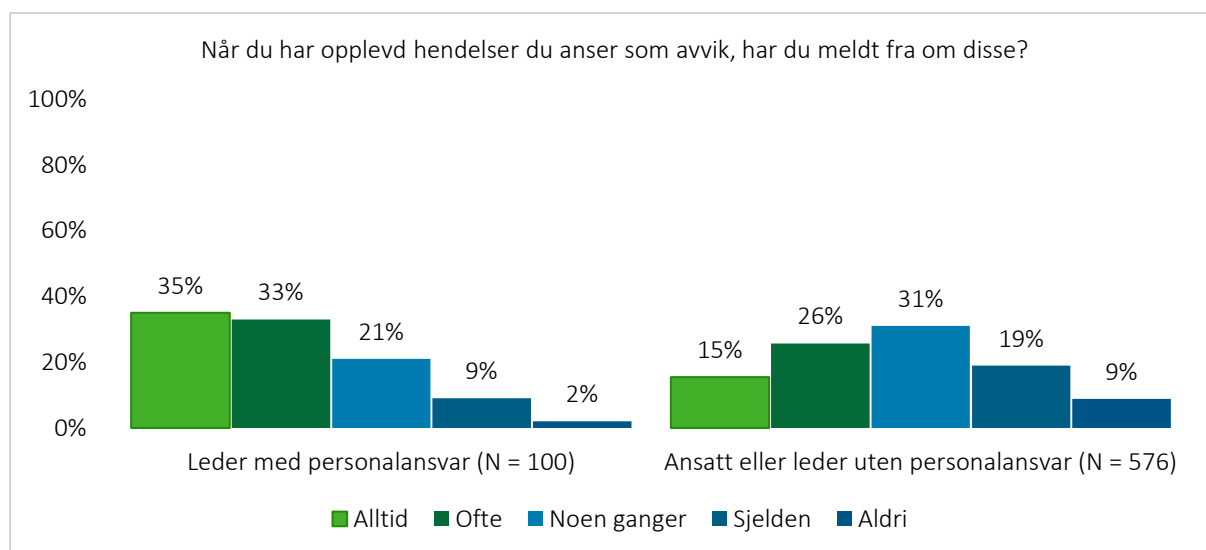
Som beskrevet i kapittel 4.4 kan ansatte og ledere i Rana kommune melde inn kvalitetsmeldinger i EQS via mobiltelefon eller PC. I intervjuer kommer det frem at det varierer i hvor stor grad ansatte og ledere i tjenestene er kjent med at kvalitetsmelding kan bli meldt inn på både PC og mobil. En leder fra en utvalgt enhet i kommunen opplyser om at alle ansatte skal ha tilgang til avvikssystemet gjennom en lenke på mobilen og at lederen oppfatter at denne funksjonen er lett tilgjengelig for ansatte. Derimot peker ansatte i utvalgte enheter i kommunen på at denne lenken ikke er lett tilgjengelig, noe som gjør at innmelding av avvik med mobiltelefon ikke blir brukt i like stor grad som ønskelig. I intervjuer blir det også nevnt at noen ansatte bruker Ipad som arbeidsverktøy i arbeidsdagen. Det er imidlertid ikke mulig å registrere kvalitetsmeldinger på denne. Flere ansatte mener at det ville vært nyttig og gjort det enklere å rapportere kvalitetsmeldinger fortløpende på Ipaden.

I spørreundersøkelsen ble ansatte og ledere videre spurt om de har opplevd en hendelse som de anser som et avvik, hvor 86 prosent av respondentene (N=782) svarte at de har opplevd en hendelse som de anser som et avvik. De 86 prosentene som svarte at de har opplevd en hendelse som de anser som et avvik fikk deretter et

⁵⁰ Avvikssystemet Facilit er nærmere omtalt i kapittel 4.4.

oppfølgingsspørsmål om de meldte fra om denne hendelsen. Figuren under viser at 35 prosent av lederne svarte at de alltid har meldt inn opplevde avvik. Sammenlignet svarer kun 15 prosent av ansatte at de alltid har meldt inn om hendelser som de opplever som avvik.

Figur 19: Når du har opplevd hendelser du anser som avvik, har du meldt fra om disse? Spørsmål til ledere og ansatte som opplyste at de har meldt fra om avvik.



Årsaker til at avvik ikke blir meldt

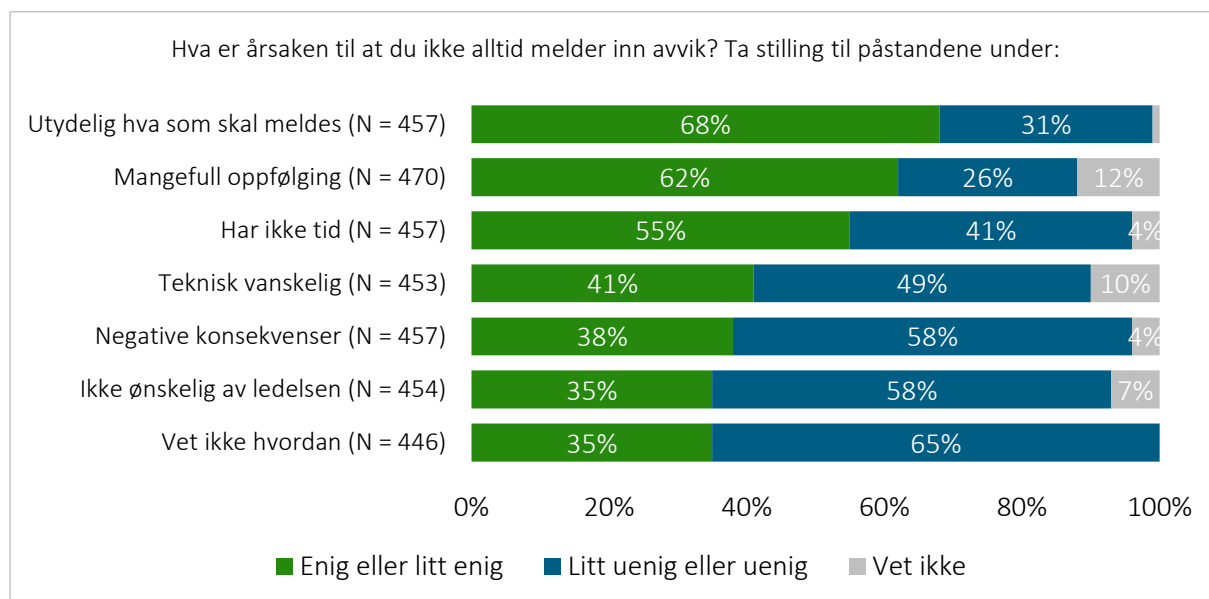
Alle respondentene som svarte at de ofte, noen ganger, sjelden eller aldri melder fra om hendelser som de anser som avvik, fikk et oppfølgingsspørsmål hvor respondentene måtte ta stilling til følgende påstander om årsaker til at de ikke alltid melder inn avvik. Påstandene er sortert etter hva flest ledere og ansatte samlet sett peker på som årsaker til at de ikke alltid melder inn avvik (svarer enig eller litt enig):

1. Det er **ikke tydelig** hva som skal bli meldt inn (66 %)
2. At **avvik ikke blir fulgt opp** og håndtert (62 %)
3. **Ikke har hatt** tid til å melde inn avvik (55 %)
4. At det er **teknisk vanskelig** (41 %)
5. Redd for **negative konsekvenser** i etterkant (35 %)
6. At **ledelsen ikke ønsker** at avvik skal bli meldt inn (32 %)
7. **Ikke vet hvordan** man skal melde inn avvik (32 %)

Det er noen variasjoner i årsaker til at avvik ikke meldes mellom ledere og ansatte. Figuren under viser årsak til at avvik ikke meldes, filtrert på ansatte. Den viser at hovedvekten av ansatte oppgir at det utydelig hva som skal meldes, mangelfull oppfølging og mangel på tid som de største årsakene til at avvikene ikke meldes. Mellom 38 og 25 prosent av de ansatte svarer også at avvikene ikke meldes i frykt for negative konsekvenser, at innmelding ikke er ønskelig av ledelsen eller at de ikke vet hvordan de skal melde.⁵¹

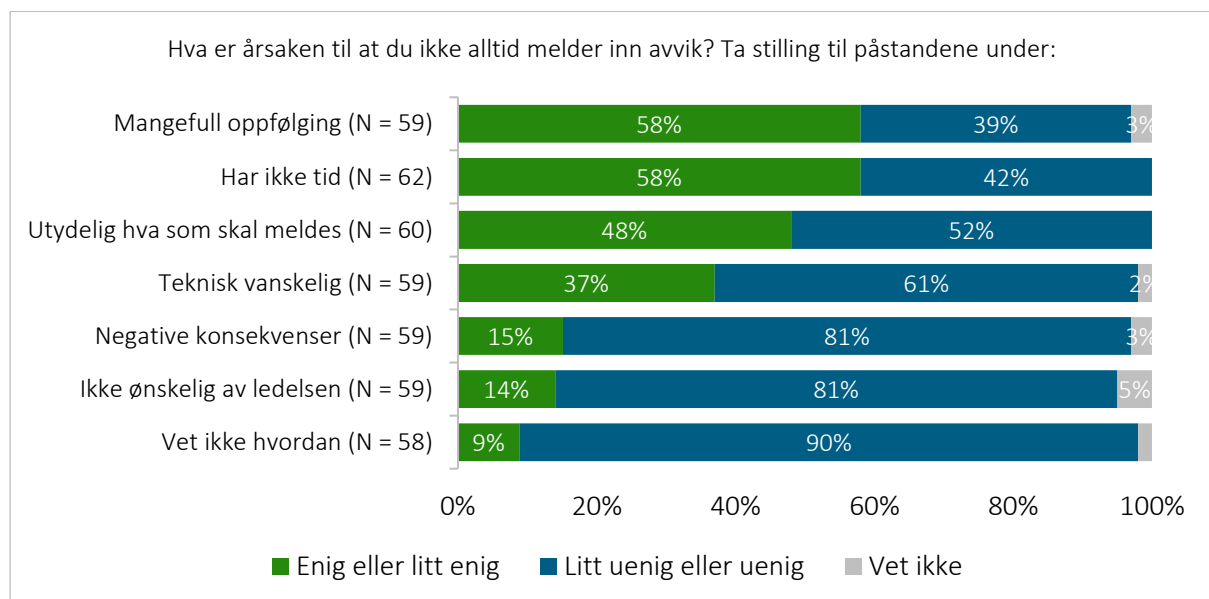
⁵¹ Rekkefølgen i figuren er sortert etter størst andel ansatte som sier seg enig eller litt enig i påstand til at avvik ikke meldes.

Figur 20: Årsaker til at avvik ikke meldes, filtrert på ansatte



Figuren under viser årsak til at avvik ikke meldes, filtrert på ledere. Den viser at hovedvekten av lederne oppgir mangelfull oppfølging, mangel på tid og at det er utydelig hva som skal meldes som de største årsakene til at avvikene ikke meldes. Sammenliknet med de ansatte, er prosentandelen lavere blant lederne som svarer at avvikene ikke meldes i frykt for negative konsekvenser, at innmelding ikke er ønskelig av ledelsen eller at de ikke vet hvordan de skal melde.⁵²

Figur 21: Årsaker til at avvik ikke meldes, filtrert på ledere



Revisjonen viser at en av de mest fremtredende årsakene til at avvik ikke alltid blir meldt, er at det **ikke er tydelig hva som skal bli meldt inn**. 48 prosent av lederne svarte at de er enige eller litt enige i at det ikke er tydelig hva som skal meldes inn som avvik. Til sammenligning svarte 68 prosent av ansatte at de ikke syntes det er tydelig hva som skal meldes inn. Når man ser på svarene fordelt på sektorer, er det en høy andel av respondentene i alle sektorer som opplever at det ikke er tydelig hva som skal meldes inn som avvik. Det er flest respondenter fra sektoren for oppvekst og kulturs om svarte at de var enige eller litt enige (72 prosent) i at det ikke er tydelig hva som skal bli meldt inn som avvik.

⁵² Rekkefølgen i figuren er sortert etter størst andel ledere som sier seg enig eller litt enig i påstand til at avvik ikke meldes.

Gjennom intervjuer forteller hovedtillitsvalgt og hovedverneombud i Rana kommune at de opplever at det mangler en omforent forståelse av hva som er et avvik blant ansatte og ledere i kommunen. Dette blir også nevnt i intervjuer med flere ansatte og ledere i utvalgte enheter i kommunen. Eksempelvis blir det pekt på hendelser med vold og trusler mot ansatte i sektor for oppvekst og kultur, hvor det er uklart hva som er terskelen for at noe skal meldes. Revisjonen får opplyst i intervju at det på disse områdene ikke er felles føringer fra kommunen på hvordan praksisen er for hva som regnes som et avvik. Det blir videre pekt på at det er et ønske om bedre skriftlige føringer for ulike situasjoner som anses som et avvik.

I spørreundersøkelsen var både ledere og ansatte enige eller litt enig i at årsaken til at avvik ikke blir meldt er at **avvik ikke blir fulgt opp og håndtert**. 62 prosent av ansatte og 58 prosent av ledere var enig eller litt enig i denne påstanden. I intervjuer med ansatte i utvalgte enheter i kommunen kommer det frem at det er en oppfatning blant noen ansatte at det ikke har noen hensikt å melde avvik fordi de erfarer at det ikke skjer endringer i tjenesten ved å melde inn. I intervju peker hovedtillitsvalgt på at mangel på svar og oppfølging av innsendt kvalitetsmelding ofte fører til at ansatte mister motivasjonen for å melde inn avvik. Nærmere beskrivelse av oppfølging og håndtering av meldte kvalitetsmeldinger er omtalt i kapittel 5.

58 prosent av lederne og 55 prosent av de ansatte svarte at de er enige eller litt enig i at årsaken til at ikke alltid melder inn avvik er at de **ikke har hatt tid til å melde inn avvik**. I intervjuer med hovedtillitsvalgt, hovedverneombud og ansatte og ledere i utvalgte tjenester blir mangel på tid beskrevet som en av hovedårsakene til at avvik ikke blir meldt inn. Ansatte beskriver at det er vanskelig sette av tid til å melde avvik i en travel arbeidshverdag, og at andre arbeidsoppgaver blir prioritert fremfor å melde avvik. Det er flere av respondentene i sektor for helse og omsorg og sektor for oppvekst og kultur som svarer at de er enige eller litt enig i at de har hatt tid til melde avvik sammenlignet med respondenter fra teknisk sektor og sektor for stab og støttetjenester.

Videre viser svar fra spørreundersøkelsen at 37 prosent av lederne og 41 prosent av ansatte svarte at de er enig eller litt enig i at det er **teknisk vanskelig** å melde inn avvik i EQS. I intervjuer med utvalgte enheter i kommunen varierer det hvor godt ansatte, tillitsvalgte og ledere ute i tjenestene i kommunen opplever at EQS fungerer. Det blir videre pekt på at det er mange steg i EQS, og at det derfor for noen er vanskelig å navigere seg i systemet. Dette er spesielt utfordrende for ansatte som ikke bruker systemet regelmessig. Andre ansatte påpeker i intervju at selv om de opplever at EQS er intuitivt, gjør de mange stegene det tidkrevende å bruke.

En av påstandene i oppfølgingsspørsmålet om årsaker til at avvik ikke alltid blir meldt, var at respondentene **er redd for at det skal få negative konsekvenser for dem hvis de melder inn avvik**. 15 prosent av lederne og 38 prosent av ansatte svarte at de er enig eller litt enig i at de er redd for at meldte avvik kan få negative konsekvenser. I intervjuer gjennomført i utvalgte enheter i kommunen med tillitsvalgte, verneombud og ansatte beskrives det at de generelt opplever at ansatte syntest det er trygt å melde inn avvik ved enhetene, også når det kommer til mer alvorlige avvik. Det blir pekt på at enkelte ansatte kan oppleve at det er utfordrende å melde avvik dersom man det kan oppfattes som at man ikke håndterer krevende situasjoner, men i det store tror de intervjuede ansatte og tillitsvalgte at de fleste opplever det som trygt å melde avvik. Imidlertid kommer det også frem i intervjuer at det har vært tilfeller hvor at ansatte i kommunen har kommet til hovedtillitsvalgt for å melde om uønskede hendelser, ettersom de er redd for at de skal få negative konsekvenser ved å melde inn avvik på egen arbeidsplass.

Mens 14 prosent av lederne svarte at de var enige eller litt enige i påstanden om at de **opplever at ledelsen ikke ønsker at jeg skal melde inn avvik**, var det 35 prosent av de ansatte som var enige eller litt enige i påstanden. Hovedtillitsvalgt og hovedverneombud i kommunen opplyser i intervjuer med revisjonen at de har fått tilbakemeldinger fra ansatte som er engstelige for å melde inn alle avvik som oppstår. Det blir vist til at ved å melde inn kvalitetsmeldinger blir avvik mer synlig. Hovedtillitsvalgt viser til at foreningen har fått tilbakemeldinger om at ansatte har opplevd det som ubehagelig å melde inn avvik fordi de får spørsmål i etterkant om hvorfor avvik er blitt meldt inn.

Avslutningsvis svarer 9 prosent av ledere og 35 prosent av ansatte at de er enig eller litt enig i at **de ikke vet hvordan de skal melde inn avvik** i EQS. I intervju med utvalgte enheter i kommunen forteller ansatte at de opplever at mange ansatte ikke melder inn avvik på grunn av den kompliserte prosessen, og at de ikke vet hvordan de skal gjøre det. Ansatte peker på i intervju at hendelser derfor kan bli meldt ifra muntlig til leder eller annen ansatt. De ansatte er usikre på om muntlige avvik blir registrert i EQS av leder.

I intervjuer med utvalgte enheter i kommunen opplyser ansatte om at flere opplevde det som mer effektivt å melde inn avvik på papir enn gjennom kvalitetssystemet EQS. Ansatte pekte på i intervjuer at den elektroniske prosessen med å melde inn avvik i EQS kan være mer tidkrevende og komplisert, ettersom ikke alle er godt kjent med EQS og at mange ansatte ikke har PC lett tilgjengelig.

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk og anledning til å skrive andre årsaker til at de ikke alltid melder inn avvik. **114 respondenter** valgte å beskrive andre årsaker til at ikke alltid avvik blir meldt:

- Flere ansatte skriver at de ofte **ikke får tilbakemelding på hvordan avviket er håndtert**, noe som reduserer motivasjonen for å melde inn flere avvik.
- Noen skriver at det **ikke er en godt innarbeidet kultur** for å melde inn avvik på arbeidsplassen, og det er **lite fokus og interesse** fra ledelsen.
- Noen beskriver at det er en **frykt for å melde inn avvik** på arbeidsplassen, og at de er redd for konsekvenser av å melde inn avvik.
- Noen ansatte beskriver at de **håndterer avvikene selv** eller melder dem direkte til de som kan gjøre noe med det, uten å systematisk melde det inn i EQS.
- Noen nevner at enkelte avvik er knyttet til **økonomiske ressurser**, og har fått beskjed fra ledelsen om at det ikke er nødvendig å melde inn kvalitetsmelding på eksempelvis mangel på personell.
- Flere nevner at avvikene er blitt en **«naturlig» del av arbeidshverdagen**, og at de derfor **ofte glemmer** å melde inn avvik.

4.6.2 Vurdering

Revisjonens undersøkelser viser at en betydelig andel ansatte og ledere ikke alltid melder inn hendelser som de anser som et avvik. Dette betyr at avvik underrapporteres og at det kan være uheldige praksiser som dermed får fortsette og eventuelt eskalere uten å bli fulgt opp. Dette gjør at internkontrollen i kommunen svekkes og er ikke i samsvar med kommuneloven §25 som sier at kommunen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Manglende melding av avvik svekker også muligheten for læring og forbedringsarbeid i kommunen.

Som det fremkommer av spørreundersøkelsen er det flere årsaker til at avvik ikke meldes inn i kommunen. Særlig fremgår det at uklarheter rundt hva som skal meldes inn, en opplevelse av at avvik ikke følges opp og håndteres, samt mangel på tid er faktorene som i størst grad påvirker hvorvidt ledere og ansatte melder inn avvik. Det er også en vesentlig andel ansatte (38 prosent) som er enig eller litt enig i at de ikke melder inn avvik fordi de er bekymret for at det vil ha negative konsekvenser for dem. Det er revisjonen sin vurdering at dette bekrefter behovet for å sette i verk enda mer systematiske tiltak for legge til rette for godt ytringsklima i kommunen. Det er viktig å informere godt om hva som skal meldes, hvordan det skal meldes, at det som meldes følges opp og ikke minst at det oppleves som trygt å melde fra (se også kapittel 3).

5 Oppfølging av avvik

5.1 Problemstilling

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

Har Rana kommune etablert et hensiktsmessig system for å sikre at avvik blir fulgt opp og brukt til å forbedre tjenestene?

Under dette:

- Har kommunen etablert hensiktsmessige rutiner for oppfølging av avvik?
- Har ledere fått tilstrekkelig opplæring i hvordan avvik skal følges opp?
- I hvilken grad opplever ledere og ansatte at kommunen klarer å iverksette hensiktsmessige tiltak for å følge opp og lukke avvik?
- I hvilken grad blir det gjort analyser av årsakene til avvik?
- Har kommunen etablert et system som sikrer at trender knyttet til avvik blir systematisk løftet opp og gjennomgått av øverste ledelse?

5.2 Revisjonskriterier

Kommunen skal:

- ha systematisk internkontroll jf. kommuneloven §25-1 og internkontrollforskriften §4.
- ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i helse-, miljø-, og sikkerhetslovgivningen jf. internkontrollforskriften § 5 punkt 7.
- avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik jf. kommuneloven § 25-1 c
- sikre skriftlig dokumentasjon av arbeidet med avdekking, oppretting og forebygging av jf. internkontrollforskriften §5 jf. tredje ledd.

Kommunen bør:

- sikre at avvik følges opp og blir håndtert jf. arbeidstilsynets veiledning om avvik og avvikshåndtering.⁵³
- sikre at kommunedirektør har oversikt over (saks)områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter samt at det settes inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter jf. Kommunal- og distriktsdepartementet veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser.⁵⁴

5.3 Rutiner for å følge opp avvik

5.3.1 Datagrunnlag

Rana kommune har utarbeidet en rutine for kvalitetsmeldinger. Rutinen beskriver både hvordan kvalitetsmeldinger skal meldes inn og hvordan ledere skal behandle og følge opp kvalitetsmeldinger i kvalitetssystemet EQS. Hovedpunktene i rutinen knytter seg til å vurdere om meldingen er et avvik eller ikke og håndtering av meldte avvik gjennom iverksettelse av tiltak. I rutinen går det frem at meldingsansvarlig, som regel nærmeste leder, har ansvar for å vurdere og behandle kvalitetsmeldingene.

Det er meldingsansvarlig som avgjør om kvalitetsmeldingen som er meldt inn er et avvik eller ikke. I rutinen vises det til at avvik defineres som «mangel på oppfyllelse av spesifiserte krav», og at dette er i henhold til norsk standard. Det gis deretter noen konkrete eksempler på avvik som brudd på lover og forskrifter, brudd på etterlevelse av regelverk, interne prosedyrer eller avtaler.⁵⁵ I forbindelse med verifisering presiserer kommunen at for at et avvik skal lukkes i systemet må leder vurdere om det er behov for tiltak ved en meldt hendelse. Dersom leder vurderer at det er behov for å iverksette tiltak må tiltaket godkjennes før avviket kan lukkes. Lederen kommenterer sine vurderinger ved lukking av avvik. Av spørreundersøkelsen fremgår det at de fleste lederne opplever det som tydelig hva som avgjør om en kvalitetsmelding anses som et avvik eller ikke. Samtidig svarer 19

⁵³ Arbeidstilsynet, [Avvik og avvikshåndtering](#), udatert.

⁵⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet, [Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser](#), 13. oktober 2021.

⁵⁵ Rana kommune, [Kvalitetsmelding](#), 19. juli 2024

prosent at dette i liten grad er tydelig, mens 2 prosent svarer i *svært* liten grad på om det er tydelig hva som avgjør om en kvalitetsmelding anses som et avvik eller ikke. Dette tilsvarer henholdsvis 21 og 2 ledere av 109 ledere som besvarte spørreundersøkelsen.

Som en del av avvikshåndteringen skal meldingsansvarlig sette inn tiltak for å håndtere avviket. Under tiltaket skal det spesifiseres hvem som skal utføre tiltaket, om det skal evalueres og eventuell frist for gjennomføring av tiltaket.⁵⁶ Det er med andre ord ikke et krav at det skal settes en frist for håndtering av tiltaket.

Det fremgår ikke av rutinen hva som er standard frist for å følge opp en innmeldt hendelse. I forbindelse med verifisering viser kommunen til at det er mulig å se i systemet hvor lenge en melding har vært i systemet før den lukkes. Basert på informasjon i intervju og dokumentasjon fremkommer det også at ledere kan lukke avvik uten at det er registret tiltak i EQS. Det fremgår ikke av rutinen for kvalitetsmeldinger og annen dokumentasjon tilknyttet avvikshåndtering hva som skjer dersom et avvik ikke lukkes. I intervju opplyses det at ledere får varsel dersom avviket ikke håndteres innenfor en gitt frist, men det er uklart hvilken frist det vises til og om fristen er satt av lederen selv. Ut over at leder får et varsel dersom man ikke når fristen fremkommer det ikke i rutinen eller annen oversendt dokumentasjon i forbindelse med revisjonen hvordan eventuell manglende håndtering av avvik følges opp eller hvordan manglende oppfølging av tiltak eventuelt eskaleres videre i systemet. I forbindelse med verifisering påpeker kommunen at alle ledere har tilgang til enheter som er organisert under seg. Hvis rutinen følges og kvalitetsmeldinger tas opp i avdelingsmøter kan leder fange opp avvik som ikke lukkes og blir stående åpent.

5.3.2 Vurdering

Rana kommune har en rutine for kvalitetsmelding som inkluderer beskrivelser av hvordan kvalitetsmeldinger og avvik skal følges opp. Imidlertid inneholder ikke rutinen tydelige beskrivelser av frister for å følge opp avvik, eller hva som skjer dersom avvik ikke blir tilstrekkelig fulgt opp. Revisjonen mener det er en svakhet i rutinen at avvik kan lukkes uten videre begrunnelse eller iverksettelse av tiltak. Dette kan gi en risiko for at meldte avvik ikke følges opp med tiltak innen rimelig tid. Som nevnt i forrige kapittel er opplevelsen av at avvik ikke følges opp en viktig grunn til at ansatte ikke alltid melder fra om avvik, og svekker dermed internkontrollen i kommunen.

5.4 Opplæring i oppfølging av avvik

5.4.1 Datagrunnlag

Sommeren 2024 ble det gjennomført opplæring i kvalitetsmelding og behandling av kvalitetsmeldinger. Det var 91 deltakere på opplæring, i hovedsak ledere, men også superbrukere i EQS kunne delta. Høsten 2024 ble det også gjennomført lederopplæring i skjema og kvalitetsmelding. Det var 63 ledere påmeldt opplæringen. Opplæringen i skjema og kvalitetsmelding tok for seg behandling av kvalitetsmeldinger, og ga ledere en innføring i hvordan de skal behandle innkomne kvalitetsmeldinger basert på rutinen for kvalitetsmelding.⁵⁷ I etterkant av opplæringen ble opptak lagt ut i EQS som er tilgjengelig for både ansatte og ledere. Rana kommune opplyser til revisjonen at det er opp til den enkelte leder å melde seg på opplæringen som tilbys alt etter hva behovet er. Alle opplæringsvideoer knyttet til kvalitetsportalen ligger til i EQS. Disse er tilgjengelig for alle ansatte og ledere under en egen «knapp» på forsiden i EQS.

I intervju med representanter fra sektor for stab og støttetjenester pekes det på at det er et linjeansvar å sikre at ansatte og ledere har tilstrekkelig opplæring innen avvik og avvikshåndtering. I intervju med ledelsen i de ulike sektorene fremgår det at ulike former for opplæring har blitt arrangert i sektorene. Det har blitt organisert opplæring i avvik og avvikshåndtering, spesielt rettet mot mulighetene for å hente ut rapporter fra EQS knyttet til meldte avvik og trender fra kommunaldirektørens ledergruppe i sektor for kultur og oppvekst. Det er også arrangert opplæring i melding og håndtering av avvik for de resterende lederne i sektor for oppvekst og kultur. For ledere i sektor for helse og mestring er det også arrangert opplæring i kvalitetssystemet og håndtering av avvik, mens det i teknisk sektor er arrangert en workshop for ledere hvor avvikshåndtering ble gjennomgått. Det er ikke dokumentasjon som viser hvilke og hvor mange ledere som har gjennomført opplæringen som arrangeres ute i sektorene.

Enhetsledere revisjonen har intervjuet ved utvalgte arbeidsplasser i sektor for helse og omsorg og sektor for kultur og oppvekst er delte i sin oppfatning av hvorvidt de har fått tilstrekkelig opplæring i hvordan avvik skal følges opp.

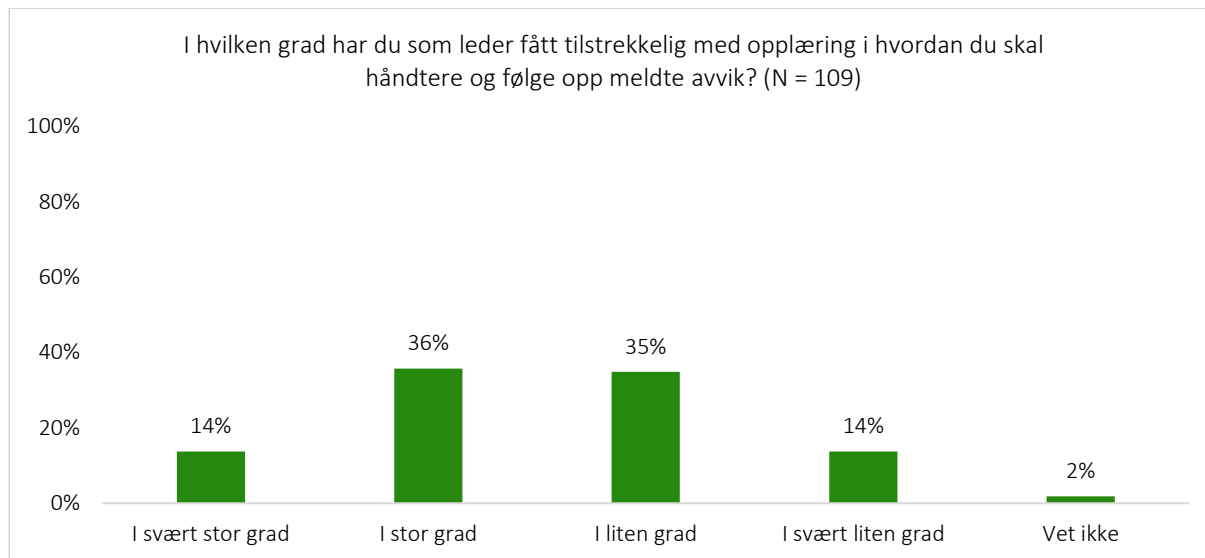
⁵⁶ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

⁵⁷ Rana kommune, *presentasjon, Opplæring EQS*, 25. september 2024.

Mens noen av lederne opplever at opplæring de har gjennomført har vært god og tilstrekkelig, er det andre som ikke har gjennomført konkret opplæring knyttet til hvordan avvik skal følges opp.

Ledere som har svart på spørreundersøkelsen er også delte i sin oppfatning av hvorvidt de har fått tilstrekkelig opplæring. Mens halvparten av lederne har svart at de i svært stor eller stor grad har fått tilstrekkelig med opplæring i hvordan de skal håndtere og følge opp meldte avvik, svarer rett under 50 prosent de i liten eller svært liten grad har fått tilstrekkelig med opplæring. Se figur under.

Figur 22: Spørsmål til ledere om opplæring i håndtering og oppfølging av avvik



5.4.2 Vurdering

Tilstrekkelig opplæring i oppfølging av avvik er vesentlig for å sikre systematisk internkontroll og at overtredelser av krav fastsatt i helse-, miljø-, og sikkerhetslovgivningen rettes opp og forebygges, jf. internkontrollforskriften § 5 punkt 7. Undersøkelsen viser at ikke alle ledere i Rana kommune har fått tilstrekkelig opplæring i hvordan avvik skal følges opp. Mangel på tilstrekkelig opplæring gjør at lederne ikke får tilstrekkelig kunnskap om oppfølging av avvik, og slik ikke kan sikre at avvik følges opp og håndteres jf. arbeidstilsynets veiledning om avvik og avvikshåndtering. Manglende oppfølging av avvik kan igjen føre til at avvik ikke meldes inn, som igjen kan føre til risiko for at avvik og risiko for avvik ikke avdekkes jf. kommuneloven §25-1 c. For å sikre at ledere får tilstrekkelig opplæring i hvordan avvik skal følges opp bør kommunen sikre at opplæringstilbudet i kommunen er systematisk, og samtidig sikre at alle ledere får tilbud og gjennomfører opplæringen som tilbys. Manglende oversikt over hvilke ledere som har gjennomført opplæring gjør det krevende å følge opp ledere som ikke har fått opplæring, men som har behov for det. Revisjonen viser videre til at opplæringsaktiviteter og kompetanse er særlig viktig når systemet for avviksoppfølging ikke har gir mulighet for kontroll av om tiltak følges opp og håndteres på en god måte.

5.5 Tiltak for å følge opp avvik

5.5.1 Datagrunnlag

Det følger av rutinen for kvalitetsmelding at ledere som en del av avvikshåndteringen skal sette inn tiltak for å håndtere avviket.⁵⁸ Avviksmodulen i EQS gjør det mulig å kontinuerlig overvåke status på de ulike tiltakene som er iverksatt som en del av avvikshåndtering. Det er også mulig å delegere oppfølgingen av tiltakene til en annen leder som en del av håndteringen av hendelsen.

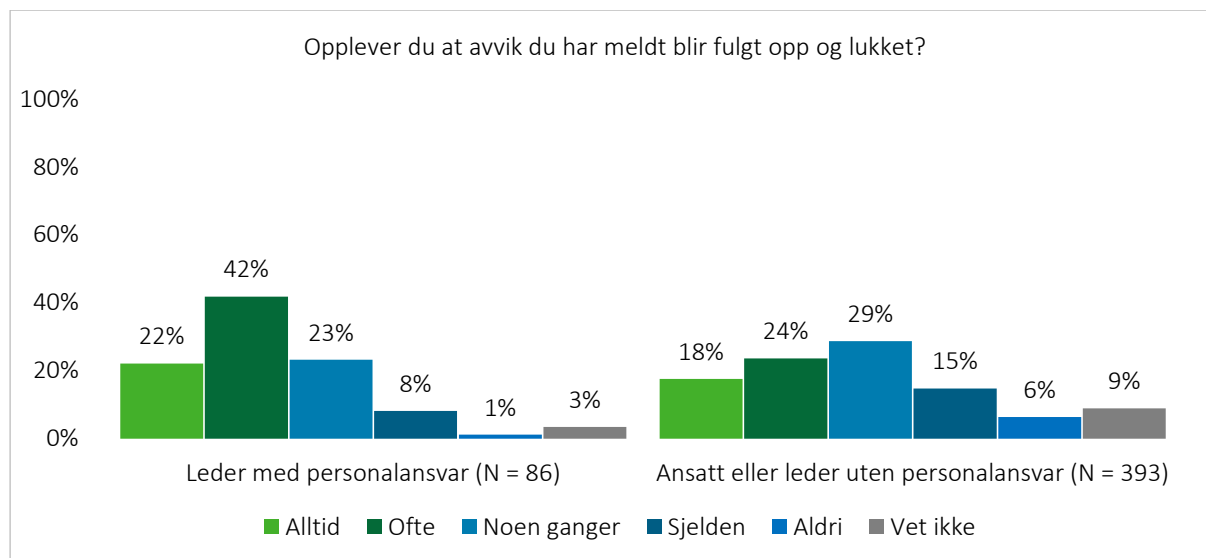
Kommunen opplyser at det i 2024 var 1345 avvik som ble lukket uten at det ble registrert tiltak. For 2023 var det 1541 avvik som ble lukket uten registrerte tiltak mens det i 2022 var 1000 avvik lukket uten tiltak. Kommunen opplyser at dette har vært oppe til diskusjon under kvalitetsutvalgets møte i februar 2025. Der framkom det at mange ledere lukker avvik og skriver tiltakene som er gjennomført som en kommentar når avviket lukkes. De oppretter dermed ikke tiltak i EQS, selv om det er gjennomført tiltak. Byggdrift melder også at de ikke oppretter

⁵⁸ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024.

tiltak i EQS, men lukker meldingen når de tar det inn i Facilit som er deres system for oppfølging av byggetekniske avvik. Dermed kommer ikke alle avvikene med tiltak frem i disse tallene.

Av spørreundersøkelsen fremgår det at ledere og ansatte er delte i hvorvidt de opplever at avvik de har meldt inn blir fulgt opp og lukket.⁵⁹ Mens et stort flertall av ledere opplever at avvik i hovedsak alltid eller ofte blir fulgt opp og lukket, opplever under halvparten av de ansatte at dette ofte eller alltid er tilfellet. 20 prosent av de ansatte, tilsvarende 83 respondenter, opplever at avvik sjeldent eller aldri blir fulgt opp og lukket. Se figur under.

Figur 23: Spørsmål til ledere og ansatte om oppfølging av avvik⁶⁰



Alle respondenter som svarte noe annet enn alltid på spørsmålet i figuren over fikk et oppfølgingsspørsmål med mulighet for å utdype årsakene til at avvik de har meldt inn de siste tre årene ikke har blitt fulgt opp og lukket. 191 respondenter la igjen en utdypende kommentar. Der pekes det blant annet på følgende:

- Det er flere av avvikene det er **vanskelig å gjøre noe med**. Både ledere og ansatte opplever at flere av de innmeldte avvikene er vanskelig å følge opp og lukke på bakgrunn av manglende midler og budsjett til å sette inn riktige tiltak.
- Ledere påpeker også at **manglende tid i arbeidshverdagen** kan gjøre det krevende å følge opp og lukke avvikene. Dette pekes også på av noen ansatte. Blant annet trekkes det frem at man som leder i de fleste tilfeller forsøker å løse avviket etter beste evne, men at tid, sammen med **manglende økonomiske ressurser** kan gjøre det krevende.
- Noen ansatte opplever også at avvik og avvikshåndtering **ikke i stor nok grad prioriteres av leder**.
- Flere opplever **mangel på informasjon rundt hvordan avvikene følges opp**. I flere tilfeller viser respondenter til at den som har meldt inn avvik ikke får informasjon om avviket lukkes eller hvorfor det lukkes.
- Også mange ansatte svarer at de **ikke vet hvorfor avvikene** de har meldt inn ikke har blitt fulgt opp og lukket.

I likhet med resultatene fra spørreundersøkelsen er det tilfeller hvor ledere og ansatte har ulike oppfatninger knyttet til oppfølging og håndtering av avvikene. Mens flere ledere revisjonen har intervjuet opplever at det iverksettes tiltak, er det flere ansatte som gir uttrykk for i intervju at det ikke iverksettes hensiktsmessige tiltak for å følge opp og lukke avvik, og ansatte og ansattrepresentanter forteller også om avvik som lukkes uten videre oppfølging eller tiltak. Av en leder pekes det på at det kan være utfordrende å følge opp tiltak systematisk og effektivt over tid, men at det er en klar intensjon og et ønske fra leder at avvikshåndtering skal sikre at tiltak blir gjennomført.

Mens både ledere og ansatte opplever at noen avvik håndteres raskt, og tiltak iverksettes med god effekt, er det flere som i intervju peker på at det er flere avvik det er utfordrende å følge opp med hensiktsmessige tiltak. Dette gjelder blant annet avvik knyttet til bemanning eller andre økonomiske spørsmål. Det påpekes også at det er

⁵⁹

⁶⁰ Spørsmålet gikk til ledere og ansatte som svarte at de hadde meldt avvik i løpet av de siste tre årene.

tilfeller hvor avvik det er utfordrende å følge opp, lukkes i kvalitetsportalen uten videre håndtering eller oppfølging. Ved tilfeller blir også slike avvik som er vanskelig å håndtere på bakgrunn av manglende budsjetter eller økonomisk handlingsrom, stående åpne. I intervju peker ansatte på at de er opptatt av viktigheten av å fortsette å melde inn slike avvik, slik at de får synliggjort utfordringene for ledelsen og videre opp i sektoren og kommunen.

Det trekkes også frem i intervju med tillitsvalgt og verneombud ved en arbeidsplass at tiltak som settes inn for å håndtere avvik med fordel kan bli mer spesifikke. Også informasjon rundt oppfølgingen og håndteringen av avviket bør styrkes. Dette trekkes frem av flere ansatte i intervju.

Ved noen av arbeidsplassene som er undersøkt i forbindelse med revisjonen arbeides det med tiltak i fellesskap. Blant annet har en av arbeidsplassene etablert en HMS-gruppe, bestående av leder, tillitsvalgt og verneombud, hvor innmeldte avvik gjennomgås og vurderes, og nødvendige tiltak diskuteres. Ved en annen arbeidsplass gjennomgås avvik i felles møter, med en tilhørende diskusjon rundt aktuelle tiltak. De ansatte ved arbeidsplassen opplever det som nyttig å komme med forslag til tiltak i fellesskap, men opplever derimot at det er varierende hvorvidt det faktisk blir satt i verk tilstrekkelige tiltak for å lukke innmeldte avvik, og hvorvidt tiltakene følges opp.

I intervju med ansatte ved en arbeidsplass fremkommer det at det også har vært tilfeller hvor avvik meldes inn, og hvor ansatte blir kalt inn på leders kontor for en prat uten at det i etterkant settes i verk tiltak for å håndtere avvik. Dette har ført til at ansatte har kviet seg for å melde avvik.

5.5.2 Vurdering

For å sikre at avvik og brudd på krav fastsatt i HMS-lovgivningen rettes opp og forebygges jf. internkontrollforskriften § 5 punkt 7 og arbeidstilsynets veiledning om avvik og avvikshåndtering, er det vesentlig at det iverksettes hensiktsmessige tiltak for meldte avvik. Undersøkelsen viser derimot at det er et betydelig antall avvik som lukkes uten at det iverksettes tiltak. Manglende iverksettelse av tiltak er ikke i tråd med Rana kommunes rutine for kvalitetsmeldinger. Av undersøkelsen fremgår det at det også er tilfeller hvor ledere i kommunen lukker avvik og iverksetter tiltak, men hvor dette ikke registreres i kvalitetssystemet EQS. Dette er heller ikke i tråd med internkontrollforskriften §5 tredje ledd, som stadfester at det skal sikres skriftlig dokumentasjon av arbeidet med avdekking, oppretting og forebygging. Revisjonen mener det er en svakhet i Rana kommunes avvikssystem at det er mulig å lukke avvik uten å dokumentere hvordan avviket er fulgt opp.

Undersøkelsen viser at ledere opplever i større grad enn ansatte opplever at hensiktsmessige tiltak iverksettes, men det er også ledere som opplever at det er utfordrende å følge opp avvik med hensiktsmessige tiltak. Undersøkelsen viser at det er flere faktorer som kan påvirke hvorvidt det er mulig å iverksette tilstrekkelige tiltak for å håndtere og følge opp avvik, og revisjonen anerkjenner at det i noen tilfeller kan være utfordrende basert på blant annet budsjettmessige utfordringer. Samtidig bør slike tilfeller løftes og drøftes for å synliggjøre utfordringsområder som er sentral for kommunens risikovurderinger og arbeidet med internkontroll generelt.

5.6 Analyser av årsaker til avvikene

5.6.1 Datagrunnlag

Kvalitetsportalen EQS gir ledere i Rana kommune tilgang til rapporter som viser statistikk over innmeldte kvalitetsmeldinger og avvik ved egen enhet. Dette gjør det mulig for ledere å se trender for kvalitetsmeldinger og registrerte avvik ved alle enheter de har under seg. I intervju uttrykker kommundirektøren at han opplever at dette systemet gir tilstrekkelig innsyn og mulighet for å analysere avvikene i kommunen.

I intervju med sentralt personell i sektor for stab og støttetjenester opplyses det om at rapportene som kan genereres i EQS gir god oversikt over avvikene og mulighet for systematisk analyse. Rapportene fra EQS gir også mulighet for å se trender og mønstre i avvikene.

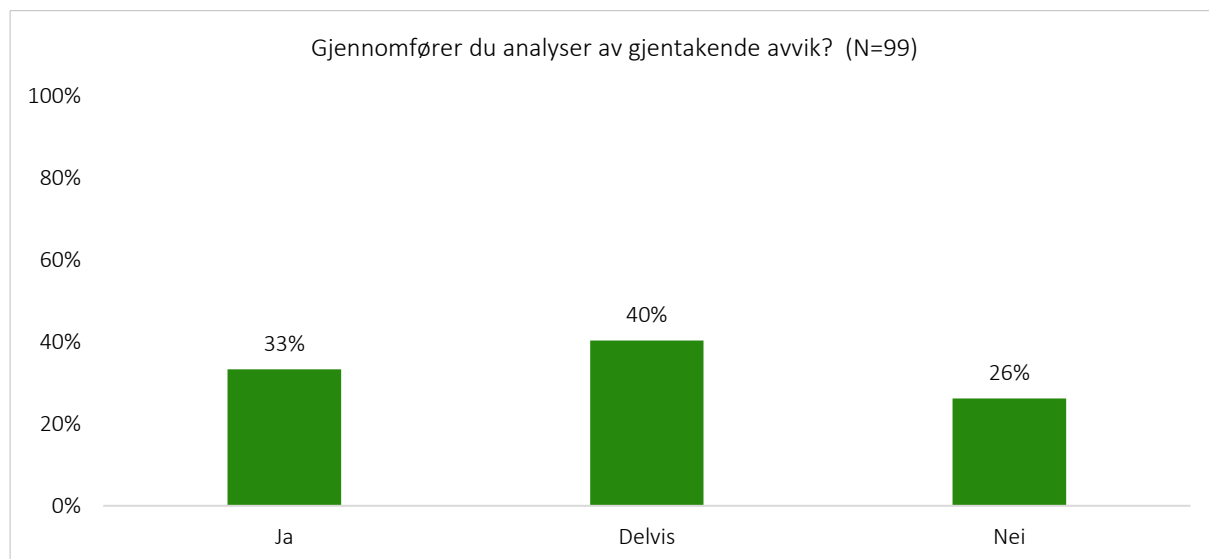
Kommunaldirektør for helse og mestring viser i intervju til at sektoren ser på avvikshåndtering som en del av kontinuerlig forbedringsarbeid, og at analyser av avvik er hensiktsmessig for å identifisere områder som kan forbedres, og slik unngå lignende avvik i fremtiden.

Gjennom intervju med utvalgte enheter i sektor for helse og mestring fremgår det at det er varierende praksis på tvers av arbeidsplassene når det gjelder analyser av avvik. Mens noen arbeidsplasser arbeider systematisk med å analysere avvikene og årsakene til avvikene for å forbedre tjenestene og arbeide med løsninger og interne retningslinjer for å hindre gjentakelse, er det andre arbeidsplasser som jobber mindre systematisk med analysene. I disse tilfellene gjennomføres det også noen former for analyse av trendene, men disse foregår mindre systematisk.

Ved utvalgte enheter i sektor for oppvekst og kultur er det også varierende hvorvidt det gjennomføres analyser av årsakene til avvikene. Ved en arbeidsplass informeres det av leder i intervju at de ikke har rutine for å analysere statistikk over innmeldte avvik, men at de ser på avvik fortløpende uten at det blir gjort en grundig analyse av årsakene til avvikene. Lederen påpeker derimot at det er behov for bedre analyser for å forstå trender og slik forbedre avvikshåndteringen.

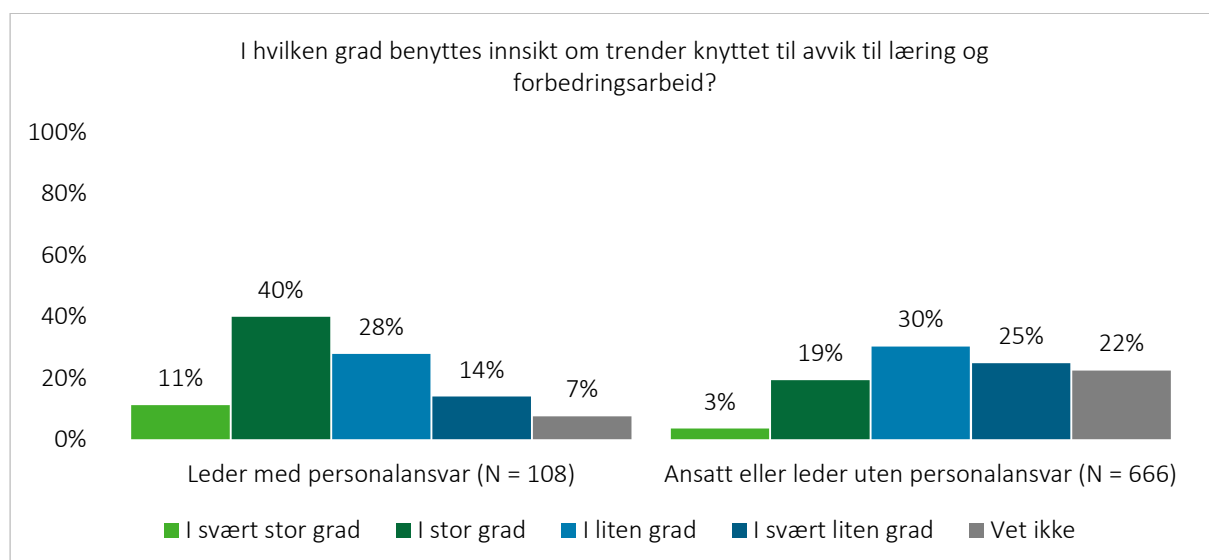
Av spørreundersøkelsen fremgår det at 26 prosent av alle lederne ikke gjennomfører analyser av gjentakende avvik, mens 40 prosent kun delvis gjennomfører analyser. Se figur under.

Figur 24: Spørsmål til ledere om analyser av gjentakende avvik



Resultater fra spørreundersøkelsen viser at ledere og ansatte er delte i sin oppfatning rundt hvorvidt innsikt om trender knyttet til avvik benyttes til læring og forbedringsarbeid. Mens rett over 50 prosent av alle lederne opplever at innsikten i stor eller svært stor grad benyttes til læring og forbedringsarbeid, svarer kun 3 prosent av de ansatte i svært stor grad og 19 prosent i stor grad. Over halvparten av de ansatte opplever at innsikten i liten eller svært liten grad benyttes. Se figur under.

Figur 25: Spørsmål til ledere og ansatte om bruk av innsikt om trender



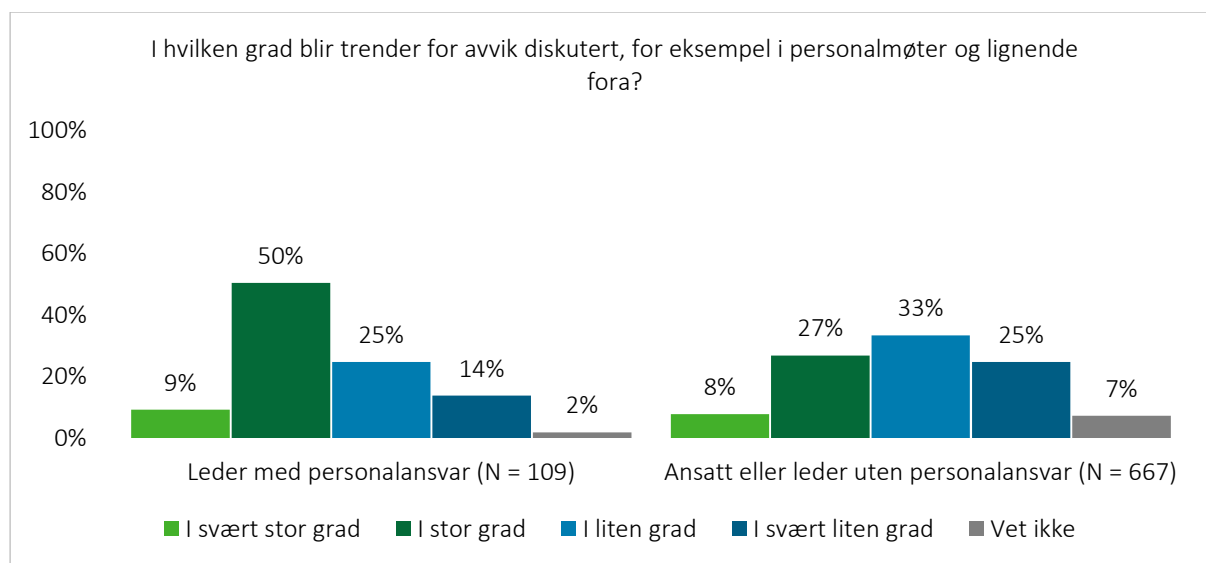
I intervju fremgår det også at tillitsvalgte og verneombud i varierende grad er involvert i analyser av avvikene. Noen tillitsvalgte og verneombud i kommunen forteller i intervju at avvik i noen tilfeller blir gjennomgått på personalmøter, men at de ut over det ikke har vært involvert i å analysere trender i avvikene med ledelsen. Verneombud ved en annen arbeidsplass i kommunen informerer også om at vedkommende ikke er involvert i å

analysere trender i avvikene med ledelsen. Ved behov diskuterer verneombud avvik sammen med sin leder, men det er ingen faste møter eller fora hvor leder og verneombud ser gjennom avvik og trender i avvik i fellesskap.

Avvikshåndtering og oppfølging av avvik bør i henhold til Rana kommune sin rutine være tema på alle personalmøter/virksomhetsmøter som holdes av leder.⁶¹ I intervju fremgår det at det varierer mellom de ulike arbeidsplassene hvorvidt avvikshåndtering og oppfølging av avvik er tema på personalmøter eller andre møter på arbeidsplassen. Noen ansatte opplyser at avvik aldri er et tema på slike møter, mens ved andre arbeidsplasser tas avvik sporadisk opp. Ansatte ved en arbeidsplass informerer derimot i intervju om at avvik er fast på agendaen i personalmøtene. I møtene gjennomgås antall innmeldte avvik og hva de innebærer, og ved alvorlige avvik blir mulige løsninger og tiltak diskutert i fellesskap.

Av spørreundersøkelsen fremgår det at ledere og ansatte er delte i sin oppfatning rundt hvorvidt trender for avvik blir diskutert i personalmøter eller andre lignende fora. Mens nærmere 60 prosent av ledere svarer at trender i svært stor eller stor grad blir diskutert, opplever nærmere 60 prosent av de ansatte at trender i liten eller svært liten grad diskuteres. Se figur under.

Figur 26: Spørsmål til ledere og ansatte om diskusjon av trender og avvik



5.6.2 Vurdering

Analysen av avvik og årsaker til avvik er viktig for å forebygge overtredelser av krav fastsatt i HMS-lovgivningen, jf. internkontrollforskriften §5 punkt 7, og bidra til å sikre systematisk internkontroll jf. kommuneloven §25-1 og internkontrollforskriften §4. Det er revisjonens vurdering av Rana kommune har tilrettelagt for analyser av årsaker til avvik gjennom kvalitetssystemet EQS. Undersøkelsen viser likevel at det er varierende hvorvidt ledere i kommunen gjør systematiske analyser og bruker analysene i arbeid og forbedringsarbeid. Det fremgår også av undersøkelsen at det er varierende hvorvidt ansatte og arbeidstakere inkluderes og eventuelt informeres om gjennomførte analyser og trender i avvikene, blant annet på personalmøter. Dette er ikke i tråd med kommunens rutine for kvalitetsmeldinger. Analyser av avvik kan ha mange positive ringvirkninger for kommunen, og blant annet bidra til at man forbedrer arbeidsmiljøet, forebygger ulykker og skader, sikrer etterlevelse av lover og regler og effektiviserer drift og kostnadsbruken. Analyser av avvik kan også gi verdifulle erfaringer som kan brukes til å utvikle og videreutvikle kommunens rutiner og prosedyrer.

5.7 Gjennomgang av avvik fra øverste ledelse

5.7.1 Datagrunnlag

Øverste ledelse i kommunen gjennomgår årlig statistikk knyttet til innsendte kvalitetsmeldinger og avvik. Dette skjer i ledelsens gjennomgang. Gjennomgangen gjøres i den strategiske ledergruppen som består av kommunedirektør og kommunaldirektørene, og alle ledere på alle nivå i kommunen bidrar til ledelsens gjennomgang. Ledelsens gjennomgang har som mål å synliggjøre at kommunens internkontroll og kvalitetssystem

⁶¹ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

fungerer etter intensjonen, samt sikre at kommunen når mål og drifter innenfor vedtatte rammer. Ledelsens gjennomgang er en strukturert gjennomgang og oppsummering av hendelser og aktiviteter fra foregående år. Ledelsens gjennomgang omfatter blant annet den generelle internkontrollen, og i rapporten om ledelsens gjennomgang i 2023 fremgår det blant annet en oversikt over meldte kvalitetsmeldinger og avvik i 2023. Det fremgår også av rapporten at 93 prosent av lederne i kommunen svarer ja på spørsmål om de bruker EQS i håndtering av hendelser og avvik. Dette er en økning på 21 prosent fra forrige egenvurdering. Rapporten viser også oversikt over innmeldte kvalitetsmeldinger og avvik i 2023.⁶² I oversendt dokumentasjon fra kommunens vises det til at ledelsen gjennomgang ivaretar kommunedirektørens behov for kontroll og muligheten for å overvåke og sikre at det iverksettes tiltak.⁶³ I forbindelse med verifisering vises det til at rapportering på avvik- og varslingssaker skjer i AMU-møter hvor kommunedirektøren også deltar.

Det fremgår også av rutine for kvalitetsmeldinger at leder skal ha oversikt over kvalitetsmeldinger, og redegjøre for det i ledelsens gjennomgang.⁶⁴ Kommunedirektøren opplyser også i intervju at han har løpende dialog med kommunaldirektørene i de ulike sektorene i forbindelse med rapportering og statistikk over avvik i sektorene. Kommunedirektøren opplever at denne organiseringen, i kombinasjon med årlig ledelsens gjennomgang, gir god nok oversikt over avvik i kommunen. Videre informerer kommunedirektør at øverste ledelse i kommunen har gjennomgang av trender knyttet til avvik ved behov, og det vises til at det nylig var en gjennomgang av medisinaavvik i kommunen.

I intervju med hovedtillitsvalgt og hovedverneombud informeres det om at analyser av avvik blir løftet opp i samarbeidsmøter og møter i arbeidsmiljøutvalget. Samarbeidsmøtene gjennomføres månedlig, og arbeidsmiljøutvalget gjennomfører møter hvert kvartal. Det er derimot en oppfatning blant noen av ansattrepresentantene at analysene av avvik i disse møtene i hovedsak er en orientering fra kommuneledelsen, og i mindre grad benyttes for å iverksette tiltak for å lukke avvik og slik forbedre tjenestene.

I intervju med kommunaldirektør for teknisk sektor og kommunaldirektør for sektor for helse og mestring opplyses det om at trender for avvik også er et tema i møter kommunaldirektørene har med ledere i sine sektorer. Kommunaldirektør for teknisk sektor viser til at trender for avvik kan bli løftet til strategisk ledergruppe, men at teknisk sektor ikke har hatt noen avvik som har vært naturlig å løfte til det nivået. Kommunaldirektør for helse og omsorg gjennomgår rapporter som viser trender for avvik med fagledere i sektoren. Kommunaldirektør forklarer at alle innmeldte avvik ikke gjennomgås i detalj, men at rapportene gir et godt overblikk over områder og kategorier det er behov for større oppmerksomhet mot enn andre.

Kommunaldirektør for sektor for oppvekst og kultur har årlige dialogmøter med sine ledere der trender av innmeldte hendelser er et tema. I sektoren arrangeres det også ledersamling for alle ledere fire ganger i året, hvor meldte hendelser også har vært på agendaen. Det er uklart hvorvidt disse trendene og oversikt over meldte hendelser løftes videre til kommunens toppledelse.

I forbindelse med verifisering viser kommunen til at avvik er fast punkt på hvert ledermøte. Videre spesifiseres det at eventuelle avvik som må håndteres på dette nivået tas opp og rapporteres løpende. Revisjonen er ikke kjent med hvilket ledermøte det refereres til i denne tilbakemeldingen.

5.7.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering sikrer Rana kommune bare i noen grad at kommunedirektør har oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter jf. Kommunal- og distriktsdepartementet veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser.⁶⁵ Denne undersøkelsen viser at ikke alle avvik og meldinger om kritikkverdige forhold faktisk meldes, derfor er det også revisjonens vurdering at kommunen ikke har en fullgod oversikt over avvik og risiko for avvik. Basert på de avvik som faktisk meldes, gjennomgås trender av øverste ledelse i kommunen gjennom ledelsens gjennomgang. Dette foregår årlig, og sikrer at kommunedirektør og kommunaldirektørene får oversikt over de områdene i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter. Videre gjennomgås slike trender i arbeidsmiljøutvalget, selv om det påpekes at disse kan følges opp og drøftes noe mer enn det gjøres i dag. Revisjonen vil samtidig understreke at for at denne gjennomgangen i øverste ledelse, i AMU og i de ulike sektorene, skal fungere best mulig, må avvik meldes og utvikling må analyseres. Som vist i kapittel 4 er det indikasjoner på betydelig underrapportering og som vist i

⁶² Rana kommune, *Ledelsens gjennomgang 2023 – internkontroll og kvalitetsstyring*, 22. april 2024.

⁶³ Rana kommune, *Foreløpig tilbakemelding til utkast av revisjonsrapport «Melding og oppfølging av avvik og varsling»*, 6. mars 2025.

⁶⁴ Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024

⁶⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet, [Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser](#), 13. oktober 2021.

dette kapitlet er det varierende hvor mye trender i avviksmeldinger analyseres. Ved å bedre kultur for avviksmeldinger vil også kvaliteten på analysene og gjennomgangen øke.

6 System og rutiner for varslingssaker

6.1 Problemstilling

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

Har Rana kommune etablert system og rutiner for varsling i samsvar med regelverk og eventuelle kommunale vedtak?

Under dette:

- Hva er omfanget av varslingssaker i kommunen?⁶⁶
- Har kommunen etablert en hensiktsmessig organisering for håndtering av varsling?
- Er det etablert ordninger som sikrer at ledere får støtte og veiledning i håndteringen av varslingssaker, etter behov?
- Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for intern varsling som sikrer at aktivitetsplikten blir ivarettatt?
- I hvilken grad har ledere fått opplæring i hvordan de skal håndtere varsel?
- Har ansatte i kommunen kjennskap til hvordan de kan melde fra om kritikkverdige forhold?
- I hvilken grad opplever ansatte at det er trygt å varsle?
- I hvilken grad klarer kommunen å følge opp og løse varslingssaker uten at de eskalerer unødvendig?

6.2 Revisjonskriterier

Kommunen skal:

- Ha systematisk internkontroll jf. kommuneloven §25-1 og internkontrollforskriften §4.
- tilrettelegge for arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet jf. arbeidsmiljøloven §2 A-1
- ha rutiner for intern varsling som inkluderer en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte for varsling, fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling jf. arbeidsmiljøloven §2 A-6 (2) og (4).
- sikre at varsel om kritikkverdige forhold i kommunen innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt jf. arbeidsmiljøloven §2 A-3 (1)
- påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og dersom nødvendig skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse jf. arbeidsmiljøloven §2 A-3 (2)

6.3 Omfanget av varslingssaker

6.3.1 Datagrunnlag

Med «varslingssaker» og «varsling» i denne rapporten mener vi saker hvor det meldes om kritikkverdige forhold jf. Arbeidsmiljøloven § Kap 2 A.

I oversendt dokumentasjon fra Rana kommune fremgår det at varslingssaker skal dokumenteres i saksbehandlingssystemet *Elements*. Det er ikke etablert en egen sakstype for varsling i *Elements*. Rana kommune har dermed ikke en kontinuerlig oversikt over omfanget av varslingssaker i kommunen.⁶⁷ Varslingssaker skal som hovedregel håndteres i linjen, og det er den enkelte leder som mottar et varsel som er ansvarlig for å registrere dokumentet i saksbehandlingssystemet.⁶⁸

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen ba revisjonen om å få oversendt oversikt over varslingssaker for de siste tre årene. Administrasjonen i kommunen innhentet informasjon fra kommunens fire sektorer for å få innsikt i

⁶⁶ Denne delproblemstillingen er primært kartleggende

⁶⁷ Rana kommune, *oversikt over varslingssaker tre siste år*, udatert.

⁶⁸ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert.

hvilke varslingssaker som er behandlet i perioden 2021-2024 ettersom det ikke foreligger en samlet sentral oversikt. Kommunen opplyser om at sektorene har mottatt seks varslingssaker i perioden 2021-2024. Tre av disse ble vurdert av kommunens varslingsgruppe⁶⁹ til at det ikke forelå særlige kritikkverdige forhold. Informasjonen revisjonen har fått er ikke tilstrekkelig for å vite hvilke vurderinger som ligger til grunn for de andre innmeldte varslingssakene.

I oversendt dokumentasjon til revisjonen fremgår det at Rana kommune har som mål å få en bedre oversikt over varslingssakene i kommunen gjennom et digitalt system for varsling.⁷⁰ Kommunaldirektør for stab og støttetjenester forteller også i intervju at kommunen ser på mulighetene for å få en digital varslingskanal hvor varsler registreres i arkivsystemet hvor én person mottar varselet og deretter videresender det til den riktige mottaker av varselet som skal behandle det. I intervju kommer det frem at HR-avdelingen ikke har en fullstendig oversikt over alle varslene i kommunen. Det kan derfor være flere faktiske varslinger enn det som er opplyst om over, men som enten ikke er registrert/dokumentert som varsel eller som ikke ble identifisert når revisjonen ba om å få dette dokumentert.

Kommunedirektøren opplyser i intervju at han har god oversikt over varslingssaker i kommunen. Han påpeker at alvorlige saker blir rapportert til han ved behov.

I spørreundersøkelsen som ble sendt ut til alle ansatte og ledere i kommunen med spørsmål om varsling av kritikkverdige forhold, ble det presisert at et kritikkverdig forhold kan forstås som brudd på lover og regler, brudd på skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller brudd på etiske normer. I tillegg ble det listet opp eksempler på kritikkverdige forhold.⁷¹ Før respondentene fikk spørsmål om varsling fikk de et spørsmål om det er tydelig hva som anses som en avviksmelding og hva som anses som et varsel. Her svarte 58 prosent av respondentene at det var delvis tydelig eller ikke tydelig hva som anses som en avviksmelding og hva som anses som et varsel. Dette kan påvirke de neste spørsmålene som respondenter fikk i spørreundersøkelsen knyttet til om de har vært vitne til eller avdekket kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Alle ansatte og ledere fikk spørsmål om de har vært vitne til eller avdekket kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. 47 prosent svarer at de har vært vitne til eller avdekket kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Alle som svarte at de hadde vært vitne til eller avdekket kritikkverdige forhold fikk deretter et oppfølgingsspørsmål om de hadde varslet om de kritikkverdige forholdene. På dette spørsmålet svarer 42 prosent at de ikke varslet om de kritikkverdige forholdene. Dette betyr likevel at 58 prosent, som tilsvarer 214 antall respondenter, forteller at de har varslet om kritikkverdige forhold. Dette er langt flere enn det som blir opplyst av kommunen. Det kan tenkes at dette kan forklares av ulike grunner, blant annet at det er uklart hva som er en kvalitetsmelding eller et avvik og hva som er et varsel. Som vi har nevnt i kapittel 4.4, kan flere av kvalitetsmeldingene utgjøre et faktisk varsel selv om det er registrert som avvik. I tillegg fikk ikke ledere og ansatte spesifisert en tidsperiode for når de hadde varslet, dette kan bety at ansatte har svart for hele sin arbeidsperiode i Rana kommune. Likevel er det en stor variasjon mellom omfang av varslingssaker kommunen selv har kartlagt og hva respondenter i spørreundersøkelsen melder om.

6.3.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at Rana kommune ikke har en tilstrekkelig oversikt over det omfanget av varslingssaker etter arbeidsmiljøloven i kommunen. For å få oversikt over varslingssaker må dette etterspørres fra de ulike sektorene, og det fremstår usikkert om denne informasjonen er korrekt. Som Deloitte også påpeker i FOU rapporten om varsling i kommuner og fylkeskommuner som Deloitte gjennomførte i samarbeid med KS, vil mange varsel i en organisasjon løses på lavt nivå i organisasjonen uten at man tenker på dem som varsel. Dermed vil det være vanskelig å ha en fullstendig oversikt over alle ytringer om kritikkverdige forhold som kan defineres som varsel. Det er likevel grunn til å anbefale å systematisere arbeidet med å registrere varslinger om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven for å sikre at disse faktisk følges opp i samsvar med arbeidsgivers aktivitetsplikt. Som denne undersøkelsen viser kan det foreligge flere varslinger enn det som er opplyst i oversikten fra kommunen. En mer fullstendig samlet oversikt enn det kommunen har per i dag kan derfor være et nyttig verktøy i det systematiske internkontrollarbeidet i kommunen jf. kommuneloven §25-1 og internkontrollforskriften §4, for å sikre at varsel blir håndtert og fulgt opp i samsvar med regelverket. Revisjonen merker seg at kommunen opplyser at de har som mål å få en bedre oversikt over varslingssakene i kommunen gjennom et digitalt system for varsling.

⁶⁹ Varslingsgruppen består av advokat fra juridisk avdeling og kommunedirektør for stab og støttetjenester. Ved arbeidsmiljørelaterte varslingssaker skal hovedverneombud kobles inn. Varslinger på

⁷⁰ Rana kommune, *oversikt over varslingssaker tre siste år*, udatert.

⁷¹ Eksempler på kritikkverdige forhold som ble listet opp i spørreundersøkelsen var økonomisk mislighold, overdreven arbeidsbelastning uten tilstrekkelig hvile, manglende og gjentatte feil i arbeidsoppgaver eller brudd på etiske retningslinjer.

6.4 Organisering for håndtering av varsling

6.4.1 Datagrunnlag

Organisering for håndtering av varsling

I dokumentasjon oversendt fra kommunen spesifiseres det at kommunedirektør har delegert sine fullmakter til linjen og at kommunaldirektørene i de ulike sektorene har kommunedirektørs fullmakt innenfor sine respektive sektorer.⁷² I Rana kommune skal derfor varslingssaker som hovedregel håndteres i tjenestelinjen av nærmeste overordnede leder, dette kommer frem av Rana kommunes retningslinjer for varsling.⁷³ Varsler har også mulighet til å henvende seg til andre for å få bistand ved varsling, til en annen overordnet leder, tillitsvalgt eller verneombud. I tillegg vises det til at ansatte kan varsle kontrollutvalget i kommunen, media, tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Det er mottaker av varselet som skal vurdere habilitet og hvem som skal foreta videre undersøkelser i saken.⁷⁴

I retningslinjene kommer det frem at ansatte kan varsle ved å si ifra til noen som har myndighet til å gjøre noe med forholdet. Det kommer videre frem at det ikke stilles ikke bestemte krav til form og innholdet i varselet, men det er også beskrevet at varsling skal skje etter skjema for varsling som er vedlagt retningslinjene.⁷⁵

Dersom den som varsler har forsøkt å varsle nærmeste leder og/eller andre instanser i kommunen uten tilfredsstillende resultat eller at det vurderes som en uegnet kanal av den som varsler kan vedkommende benytte kommunens varslingsgruppe. Denne består av advokat fra juridisk avdeling og kommunaldirektør for stab og støttetjenester. Dersom saken er arbeidsmiljørelatert skal varslingsgruppen også kalle inn hovedverneombud.⁷⁶ Varsling på ledere som har delegert budsjett- økonomi- og personalansvar eller på høyere nivå⁷⁷ kan håndteres eksternt, dette avgjøres av kommunedirektøren.⁷⁸

Det er mottaker av varselet som skal registrere dokumentet «skjema for internvarsling»⁷⁹ dersom det foreligger, vurdere habilitet og hvem som skal foreta videre undersøkelser i saken. Når det er avklart hvem som skal foreta videre undersøkelser i saken skal personen ansvarlig for videre undersøkelser vurdere forholdet det er varslet om, samt mulige konsekvenser når det gjelder lov, forskrift og interne reglement samt sikre at varselet blir saksbehandlet etter forvaltningslovens regler for saksbehandling. Saksbehandler kan få støtte av egen nærmeste leder eller varslingsgruppen i Rana kommune. Ved behov kan også HR-avdelingen, bedriftshelsetjenesten eller andre eksterne konsulenter være støttespillere og ha en rolle i håndtering av varslingssaker.⁸⁰ I intervju med stab og støttetjenester informeres det at HR-avdelingen ikke er inne i varslingssaker med mindre leder eller den som håndterer varselet ber om støtte på det. Kommunaldirektør og intervjuede i stab og støttetjenester opplever at denne organiseringen av håndtering av varslingssaker er hensiktsmessig. Kommunaldirektør peker på at det ikke er ønskelig at alle varsler skal håndteres av kommunedirektøren eller varslingsgruppen.

Den som mottar varselet, skal vurdere om det foreligger en straffbar handling som skal politianmeldes før det iverksettes andre tiltak i saken.

Ledere og ansatte som hadde opplevd og meldt fra om kritikkverdig forhold i fikk et oppfølgingsspørsmål knyttet til hvilke kanaler som ble benyttet til å varsle.⁸¹ Her svarer 84 prosent at de har varslet gjennom leder, 47 prosent gjennom tillitsvalgt eller verneombud, 25 prosent gjennom kvalitetssystemet, 5 prosent eksternt offentlig myndighet og 5 prosent annet.

⁷² Rana kommune, *Foreløpig tilbakemelding til utkast av revisjonsrapport «Melding og oppfølging av avvik og varsling»*, 6. mars 2025.

⁷³ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

⁷⁴ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

⁷⁵ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

⁷⁶ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

⁷⁷ Refereres til i retningslinjene som ledere på nivå 3.4.2 som etter hovedtariffavtalen er ledere som i sin stilling innehar delegert budsjett-, økonomi- og personalansvar.

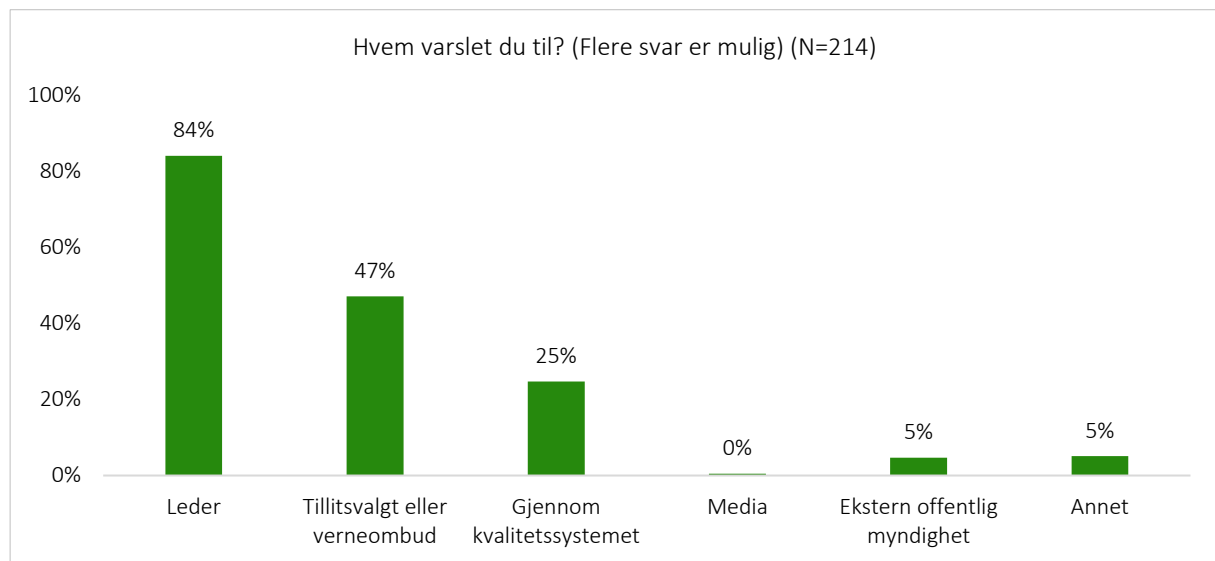
⁷⁸ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

⁷⁹ Det presiseres i Rana kommunes retningslinjer at det ikke er noen bestemte krav til form og innhold i et varsel. Det står samtidig beskrevet at et varsel bør være skriftlig og inneholde konkret og tydelig informasjon om det kritikkverdige forholdet. Videre listes det opp en rekke punkter som bør beskrives. Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

⁸⁰ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

⁸¹ Det var 214 respondenter som besvarte spørsmål om hvem det ble varslet til med følgende svaralternativ «Leder», «Tillitsvalgt eller verneombud», «Gjennom kvalitetssystemet», «Eksternt offentlig myndighet» og «Annet». Det var mulig å huke av for flere alternativer.

Figur 27: Spørsmål om hvem det ble varslet til



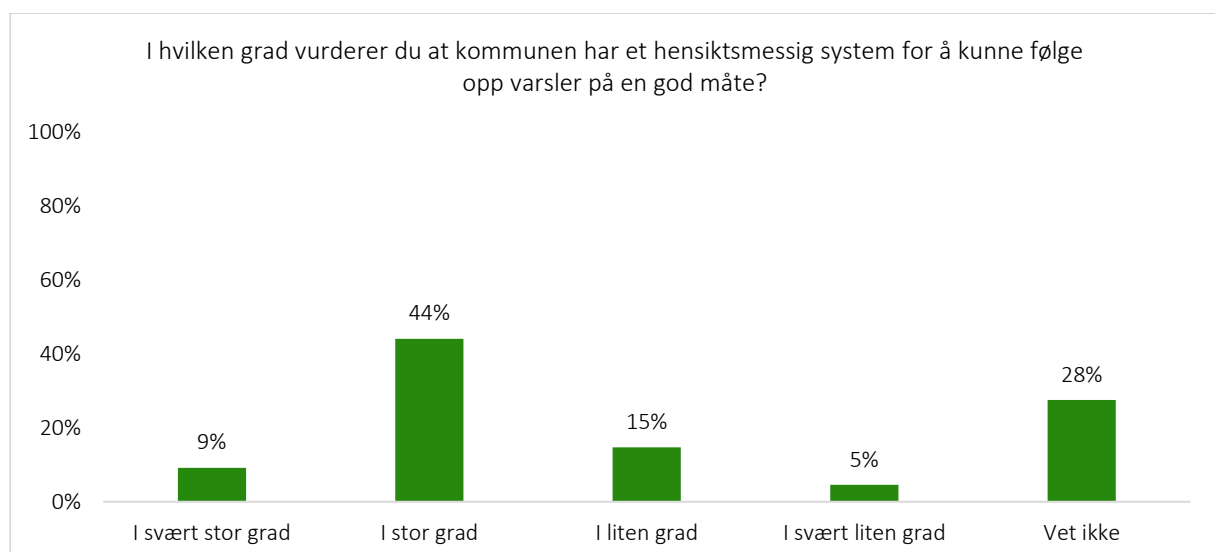
Kommunedirektøren og kommuneadvokaten forteller i intervju at det har vært få varslingssaker i Rana kommune de siste årene. De presiserer at varsling skal håndteres på lavest mulig nivå i organisasjonen, men kan løftes til høyere nivåer ved behov. Kommunedirektør og kommuneadvokaten opplever at denne organiseringen av håndtering av varsling i kommunen fungerer godt. Kommuneadvokat opplever at varslingssakene som varslingsgruppa har behandlet har blitt håndtert på en god måte. Det vises til at det er en felles forståelse for at varslingssaker om mulig skal håndteres på laveste nivå.

Kommunaldirektør for oppvekst og kultur, kommunaldirektør for teknisk sektor og kommunaldirektør for helse og mestring forteller i intervju at de opplever at Rana kommune har et hensiktsmessig og godt nok system for varsling, i tillegg vises det til utfyllende retningslinjer som skal brukes i forbindelse med varsling.

I spørreundersøkelsen fikk alle ledere spørsmål om de var kjent med at de kunne få ansvar for å saksbehandle varsel om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. 86 prosent svarte at de var kjent med at de kunne få et saksbehandlingsansvar, og 14 prosent svarte nei.

Ledere fikk spørsmål om hvordan de vurderer kommunens system for å følge opp varsler på en god måte. Litt over halvparten av respondentene svarer at Rana kommune i svært stor grad eller i stor grad har et hensiktsmessig system for å kunne følge opp varsler på en god måte. 20 prosent svarer at kommunen i liten grad eller svært liten grad har et hensiktsmessig system. 28 prosent svarer at de ikke vet om kommunen har et hensiktsmessig system for å kunne følge opp varsler på en god måte.

Figur 28: Spørsmål om kommunen har et hensiktsmessig system for håndtering av varsler



Ledere som svarte at de «i svært liten grad» eller «i liten grad» vurderer at kommunen har et hensiktsmessig system for å følge opp varsler på en god måte fikk spørsmål om å utdype hva de mener mangler i kommunens system. 16 ledere valgte å legge igjen utdypende kommentarer knyttet til spørsmålet og det ble blant annet pekt på følgende:

- Mange viser til at **systemet for varsling ikke er godt kjent**, en respondent peker også på vedkommende ikke kjenner til at kommunen har et system for varsling.
- Noen opplever at det **utfordrende å følge opp varslingssaker** og at **oppfølgingen i stor grad er avhengig av den enkelte leder**.
- Flere peker på at det er **uklart hva et varsel** er, og at kommunen trenger et **bedre system for gjennomgang av varsler** ettersom det er utydelig for mange.
- Det vises til at det er mulig å melde om kritikkverdige forhold gjennom kvalitetssystemet EQS men at systemet ikke er godt nok tilrettelagt.⁸²

I intervju med utvalgte enheter i sektor for helse og mestring og sektor for oppvekst og kultur forteller intervjuede ledere at de opplever at kommunens varslingsprosedyrer⁸³ inneholder klare retningslinjer. De intervjuede er også klar over at de kan få ansvar for å saksbehandle eventuelle varsler på egen arbeidsplass. Ledere forteller likevel at det ville vært naturlig å ta kontakt med leder for å få støtte til å håndtere en eventuell varslingssak. Dette beskrives nærmere i kapittel 6.5.

Organisering for håndtering av anonym varsling

I Rana kommunes retningslinjer for varsling vises det til at det skal være mulig å varsle anonymt. I skjema for internvarsling som er vedlagt retningslinjene er det en boks hvor varsler kan huke av for å være anonym.⁸⁴ Kommunedirektør forteller i intervju at ansatte kan melde inn varsel til sin nærmeste leder eller kommunens varslingsgruppe på e-post. Ved ønske om å sende inn anonymt varsel i kommunen kan dette gjøres per brev eller legge varselet i lederens posthylle. Kommunen har ikke et digitalt system for å levere inn anonyme varsler. Kommuneadvokaten påpeker videre at det er ønskelig å få varsler med navn på avsender, ettersom det er vanskeligere å følge opp anonyme varsler. I intervju med sektor for stab og støttetjenester informeres det om at det i dagens system for varsling skal være mulig å varsle anonymt.

Det kommer frem både i intervju med kommunedirektør og kommuneadvokat og i intervju med hovedverneombud og hovedtillitsvalgt, at HR-avdelingen i kommunen er i en tidlig fase med å se på mulig elektronisk løsning for å varsle, også anonymt.

6.4.2 Vurdering

Rana kommune har utarbeidet en retningslinje for varsling (udatert) hvor det fremgår at det i hovedsak er nærmeste leder i linjen som skal ta imot varsel. Revisjonen mener at organiseringen for håndtering av varsling i utgangspunktet fremstår som hensiktsmessig. At det skal varsles til nærmeste leder er naturlig ettersom de normalt er nærmest til å undersøke og eventuelt bringe de kritikkverdige forholdene til opphør. Varsler kan også velge å varsle til ledere på høyere nivå eller til kommunens varslingsgruppe om det av ulike årsaker ikke er hensiktsmessig å varsle til nærmeste leder. Det er også opplyst om andre instanser hvor en kan varsle slik som en offentlig tilsynsmyndighet eller media.

I kommunen sin rutine for kvalitetsmeldinger fremgår det at det ikke skal meldes om kritikkverdige forhold. Denne undersøkelsen viser samtidig at flere opplyser at de har varslet gjennom kommunens kvalitetssystem. En kvalitetsmelding hvor det meldes om brudd på lover og regler kan være et varsel selv om det er meldt i EQS. Også varsel i tråd med varslingsplikt, for eksempel etter helsepersonelloven § 17, kan være et varsel. Det er tilstrekkelig at deler av en ytring er et varsel selv om dette utgjør kun en liten del av varselet. Varslers intensjon har heller ikke betydning for om det skal klassifiseres som et varsel. Dette kan forklare hvorfor det er langt flere ansatte som oppgir at de har varslet enn det kommunen opplyser om at de har registrert som varsling. Det er derfor viktig at lederne som tar imot kvalitetsmeldinger eller andre former for meldinger fra ansatte om kritikkverdige forhold, er oppmerksom på hva som skal kategoriseres som varsling og følges opp i henhold til dette. Revisjonen vil derfor understreke viktigheten av god opplæring og gode rutiner for lederne for sikre at varsler blir fulgt opp på en like god måte uavhengig av hvilke leder en varsler til eller hvordan en varsler. Denne undersøkelsen viser at ikke alle ledere er kjent med dette ansvaret, og at ikke alle opplever at dagens system og organisering som hensiktsmessig.

⁸² Kommunen jobber med å vurdere å ha en varslingsmodul i kvalitetssystemet, men dette er ikke besluttet på revisjonstidspunktet.

⁸³ Her refereres det til retningslinjer for varsling

⁸⁴ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

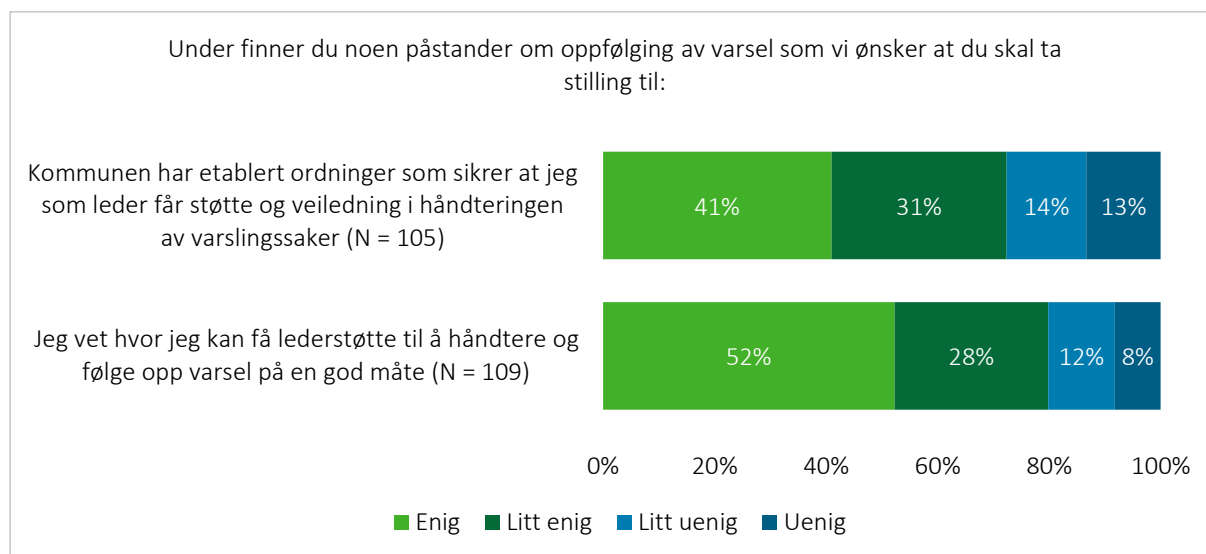
6.5 Støtte og håndtering av varslingsaker

6.5.1 Datagrunnlag

I intervju med kommunaldirektør for stab og støttetjenester pekes det på alle ledere har en egen kontaktperson i HR fordelt på sektorer. Sektor for stab og støttetjenester opplever at lederne er flinke til å ta kontakt med sin kontaktperson dersom de har behov for bistand, og terskelen for å spørre om hjelp opplever HR selv som lav. Videre vises sektor for stab og støttetjenester til at kommuneadvokaten også kan støtte ledere ved behov.

Alle ledere i Rana kommune fikk spørsmål om å ta stilling til påstander om støtte og veiledning i håndtering og oppfølging av varsel.

Figur 29: Påstander om støtte i oppfølging av varsel



I intervju med kommunaldirektørene kommer det frem at dersom enhetsledere selv er usikre på hvordan de skal håndtere varsler, er den interne varslingsgruppen tilgjengelig for lederne og kan bistå ved behov. En kommunaldirektør viser til at vedkommende er trygg på at lederne i egen sektor vil ta kontakt med HR, juridisk avdeling eller tillitsvalgte for veiledning dersom de mottar et varsel.

I intervju med enhetsledere i sektor for helse og mestring og sektor for oppvekst og kultur er det to av fire enhetsledere som forteller i intervju at de har håndtert varslingsaker. Begge opplevde at de fikk den støtten de hadde behov for gjennom varslingsprosessen. En påpeker i intervju at det er gode linjer for involvering og støtte både fra ledelsen og HR-avdelingen, noe som bidrar til at sakene blir håndtert på en god måte. Den andre intervjuede peker på at det er mange år siden vedkommende har håndtert en varslings sak, og bemerker i intervju at nåværende rutiner og støtteapparat er betydelig forbedret, og fungerte godt i håndteringen av den aktuelle varslings saken.

6.5.2 Vurdering

Revisjonen vurderer at det er tilrettelagt for at ledere får støtte og veiledning i håndtering av varslingsaker. Intervjuede som har håndtert varslingsaker opplever å ha fått den støtten de har behov for gjennom varslingsaker. Likevel er ikke ordningene for støtte og veiledning nedfelt skriftlig, eksempelvis i retningslinjene for varslings, dette skaper risiko for at ledere ikke systematisk får den støtten og veiledningen de har behov for. Undersøkelsen viser også at en betydelig andel ledere er litt eller helt uenige i at kommunen har en ordning som sikrer dem tilstrekkelig støtte og veiledning i varslingsaker og at de er kjent med hvor de kan få lederstøtte for oppfølging av varslingsaker. Dette understreker behovet for at det blir iverksatt tiltak for å gjøre lederne enda bedre kjent med oppfølging av varslingsaker.

6.6 Rutiner for intern varsling

6.6.1 Datagrunnlag

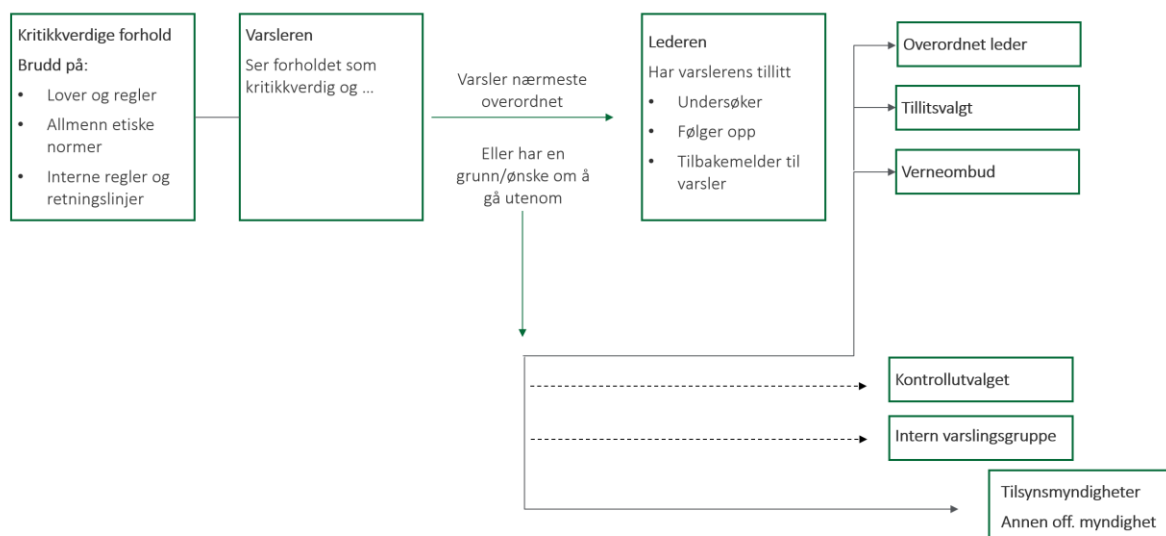
Rana kommune har interne retningslinjer for varsling (udatert).⁸⁵ I intervju med kommunaldirektør for stab og støttetjenester kommer det frem at retningslinjene ble oppdatert i november 2024. De intervjuede fra stab og støttetjenester viser til at det er gjort minimale endringer i retningslinjene, men at retningslinjene er vurdert opp mot nye lovendringer. Retningslinjene har også blitt behandlet i arbeidsmiljøutvalget. Det vises til at det er standard at rutiner og retningslinjer i kvalitetssystemet EQS skal revideres hvert år, neste revisjonsfrist er dermed november 2025.

I retningslinjene kommer prinsipper for kommunens ordning med varsling frem:

- Alle varsler skal tas på alvor og undersøkes innen rimelig tid.
- Varsel skal registreres og behandles på en systematisk og betryggende måte.
- Kritikkverdige forhold må stoppes.
- Åpenhet og ærlighet er viktig.
- Det skal være lett og trygt å varsle.
- Den/de som varsler, og den/de det varsles om, skal ivaretas på en betryggende måte.
- Det skal være mulig å varsle anonymt.
- Arbeidsgiver har ansvar for å ivareta rettsikkerheten til begge partene (den som varsler og den omvarslede). Varsler skal behandles konfidensielt, dvs. at identiteten til varsler skal ikke gjøres kjent for flere enn nødvendig. Videre skal den omvarslede sikres kontradiksjon og få anledning til å uttale seg om påstandene i varselet.
- Hovedregelen er at varsling skjer i linjen, men det åpnes for unntak.

I retningslinjene kommer også prosess for varsling frem, se figur nedenfor.

Figur 30: Prosess for varsling i Rana kommune⁸⁶



Arbeidstilsynet har veiledning på sine sider om hva som bør inngå i rutiner for intern varsling. I Tabell 3 har vi sammenlignet Arbeidstilsynets anbefaling med retningslinjer for varsling i Rana kommune.

⁸⁵ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

⁸⁶ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

Tabell 3: Sammenligning av viktige spørsmål i varslingsrutiner fra Arbeidstilsynet med Rana kommunes retningslinjer for varsling

Viktige spørsmål i arbeidet med varslingsrutiner (Arbeidstilsynet) ⁸⁷	Retningslinjer for varsling i Rana kommune	Vurdering (besvart, delvis besvart, ikke besvart)
Hva er varsling om kritikkverdige forhold?	Inneholder definisjon av varsling og kritikkverdige forhold.	Besvart
Hvorfor bør du varsle om kritikkverdige forhold i vår virksomhet?	Retningslinjene beskriver at formålet er å gi veiledning til ansatte som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven og fremme åpenhet og legge til rette for et godt ytringsklima i Rana kommune.	Delvis besvart, retningslinjene beskriver ikke hvorfor den enkelte bør varsle om kritikkverdige forhold
Hvem kan du varsle til?	Retningslinjene inneholder beskrivelse av hvem det er mulig å varsle til, fortrinnsvis nærmeste leder, men også andre instanser.	Besvart
Hvordan kan du varsle?	Arbeidstakere skal si ifra til noen med myndighet jf. punkt 6 i retningslinjene. Samtidig står det beskrevet under punkt 6.7 at varsling skal skje etter skjema for varsling.	Delvis besvart, krav om at varsling skal skje etter skjema om varsling er ikke i tråd med at det er flere riktige fremgangsmåter for å varsle
Hvem varsler du til, hvis varselet gjelder øverste leder?	Gjelder varslingen egen leder eller at leder ikke gjør noe med det kritikkverdige forholdet, kan det varsles forbi leder, eventuelt helt opp til kommunedirektøren.	Besvart
Kan du varsle anonymt?	Alle kan velge å varsle anonymt og varsler kan be om anonymitet ved behandling av saken.	Delvis besvart, rutinen beskriver ikke hvordan varsling kan skje om en ønsker å være helt anonym
Når har du plikt til å varsle?	Alle arbeidstakere i Rana kommune plikter å varsle hvis en kollega blir diskriminert eller trakassert og/eller om det er forhold som kan medføre fare for helse og liv.	Besvart
Hva må du tenke på hvis du skal varsle eksternt?	Det fremkommer av retningslinjene at arbeidstaker kan varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller en annen offentlig myndighet. Det kommer også frem at ansatte kan varsle eksternt til media eller offentligheten dersom man er i aktsom god tro ⁸⁸ , kritikkverdige forhold av allmenn interesse, man har først varslet internt eller har grunn til å tro at intern varsling ikke er hensiktsmessig.	Besvart
Hvilke opplysninger bør varselet inneholde?	Det fremkommer at varselet bør være skriftlig og inneholde konkret og tydelig informasjon om det kritikkverdige forholdet.	Besvart
Vil du som varsler, få en bekreftelse på varselet er mottatt?	Varsler skal, så langt det er forsvarlig, gis en kortfattet orientering om oppfølging av saken når varselet er mottatt, og senest innen en uke etter at varselet ble inngitt.	Besvart

⁸⁷ Arbeidstilsynet, [Virksomheten skal ha rutiner for intern varsling](#), udatert.⁸⁸ Man har grunn til å tro at det er snakk om lovbrudd og at påstandene er riktige.

Hvem skal undersøke, vurdere og håndtere varsling?	Den som mottar varselet er ansvarlig for å registrere dokumentet, og for å vurdere hvem som skal foreta videre undersøkelser i saken.	Besvart
Hvordan undersøker, vurderer og håndterer vi varsling?	Oppfølging av varsler følger av forvaltningslovens regler for saksbehandling. I skjema for intern oppfølging av varsling kommer det frem at det skal gjøres undersøkelser og beskrives hva som er konklusjonen av undersøkelsene.	Delvis besvart, det kommer ikke ytterligere frem av retningslinjene hvordan varsel skal vurderes og håndteres.
Prinsipper for god saksbehandling	Det vises til at saksbehandlingen skal skje i samsvar med forvaltningsloven, offentlighetsloven, personopplysningsloven, arbeidsmiljøloven og andre bestemmelser.	Besvart
Hvordan håndterer vi personopplysninger i varsling?	Det vises til at saksbehandling skal skje i samsvar med personopplysningsloven og at varslers identitet og opplysninger som er egnet til å identifisere varsler som hovedregel vil bli skjermet.	Besvart
I hvilke tilfeller kan det være vanskelig å undersøke et varsel?	Det fremkommer av retningslinjene at anonym varsling kan begrense arbeidsgivers mulighet til å følge opp eller avklare innholdet i varselet.	Besvart
Vil du som varsler, få informasjon om hvordan arbeidsgiver håndterer varselet?	Varsler skal, så langt det er forsvarlig, gis en kortfattet orientering om oppfølging av saken når varselet er mottatt, og senest innen en uke etter at varselet ble inngitt.	Besvart
Hva skjer hvis du som varsler, blir utsatt for gjengjeldelse?	Det kommer frem at varsler har vern mot gjengjeldelse, og at arbeidsgiver har bevisbyrde for at gjengjeldelse ikke har funnet sted.	Delvis besvart, det går ikke frem hvordan en varsler skal gå frem dersom man mener seg utsatt for gjengjeldelse
Hva skjer dersom du blir varslet på?	Den eller de det varsles om vil ha rett til å få innsyn i påstandene om seg, så snart som mulig etter at varslingene har funnet sted og senest innen én måned. Den eller de det varsles om har rett til å gi sin versjon av det kritikkverdige forhold.	Besvart
Hvilken rolle har verneombudet i varslingssaker?	Verneombud skal fungere som et bindeledd mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Ved varsling er verneombudets rolle å være tilgjengelig for arbeidstakeren for råd og veiledning. Verneombudet har samme vern mot gjengjeldelse i henhold til varslingsreglene som andre arbeidstakere. Verneombud har varslingsplikt for kritikkverdige arbeidsmiljøforhold ved trakassering og diskriminering, skade og sykdom og fare for liv og helse.	Besvart
Rollen til tillitsvalgt i varslingssaker	Tillitsvalgte skal hjelpe arbeidstakere som varsler. Tillitsvalgte har samme vern mot gjengjeldelse som andre arbeidstakere, og tillitsvalgte skal ikke saksbehandle varselet.	Besvart
Rollen til AMU i varslingssaker	Arbeidsgiver gir orientering til AMU. AMU har vanligvis ikke en rolle i konkrete varslingssaker. AMU bør likevel være orientert om antall varslingssaker, hvilke kritikkverdige forhold disse gjelder og hvordan disse sakene blir håndtert og løst.	Besvart

Rollen til andre aktører i varslingssaker	HR-avdelingen eller HR-ansatte, bedriftshelsetjeneste og andre eksterne konsulenter trekkes også frem som aktører som kan ha en rolle i varslingssaker.	Besvart
---	---	---------

Kommunedirektøren oppfatter at kommunen har etablert en god rutine for varsling. Han viser til at kommunen hadde noen større varslingssaker i 2012/2013. Dette hadde en oppdragende effekt på kommunen, og det ble i etterkant av dette etablerte gode rutiner og en felles forståelse av hva varsling er. Han opplever at rutinen kommunen har er tilstrekkelig, og at ansatte og ledere i kommunen har god kjennskap til den.

Kommunedirektøren peker på at de etablerte rutine for varsling har tydeliggjort i større grad hva som kategoriseres som et varsel og hvilke saker som eksempelvis kan behandles som en personalsak. Han viser til at denne forståelsen har blitt spesielt godt etablert hos tillitsvalgte på ulike nivå i kommunen, noe som fører til færre varslingssaker. På spørsmål om hvilke endringer som ble gjort i rutine ble det i forbindelse med verifisering av rapporten vist det til at det ble gjort endringer i retningslinjene i 2020 som presiserer at hovedverneombud skal kalles inn i saker som er arbeidsmiljørelatert.⁸⁹

6.6.2 Vurdering

Det er et krav om at alle kommuner skal etablere rutiner for fremgangsmåte ved varsling. Rana har utarbeidet slike rutiner og har lagt opp til at disse revideres årlig. Revisjonen vil understreke at det vil være hensiktsmessig å datere rutine slik at det er tydelig hvilke rutiner som til enhver tid er gjeldende. Når det gjelder innholdet i rutinen er dette i hovedsak i samsvar med arbeidstilsynets anbefalinger. Det er likevel noen områder som med fordel kan spesifiseres bedre i kommunens retningslinje.

Rana kommunes retningslinjer beskriver hva formålet med retningslinjene er, men inneholder ikke etter revisjonens vurdering en tilstrekkelig tydelig oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold slik arbeidsmiljøloven §2 A-6 (2) og (4) krever. I retningslinjene står det beskrevet at arbeidstaker bør varsle ved å si ifra til noen med myndighet til å håndtere saken, og at det ikke stilles formkrav til varselet. Samtidig oppgis det at varsling skal skje gjennom et eget varslingsskjema. Revisjoner mener denne beskrivelsen ikke er tilstrekkelig tydelig og kan føre til usikkerhet om hvordan man går frem for å varsle. Videre kommer det frem av retningslinjene at det er mulig å varsle anonymt, men fremgangsmåte for hvordan den enkelte kan varsle anonymt fremkommer ikke av retningslinjene. Det skaper risiko for at det ikke blir varslet i tilfeller hvor varslede ser på anonym varsling som eneste mulighet. Rana kommunes retningslinjer skriftliggjør ikke hvordan kommunen sørger for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt, dette skaper risiko for at kommunens aktivitetsplikt ved varsling ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Retningslinjene beskriver at arbeidstakere har vern mot gjengjeldelse, men retningslinjene gir ikke informasjon om hvordan man går frem for å melde fra dersom man opplever gjengjeldelse, eller hvordan slike saker håndteres og følges opp av kommunen. Revisjonen vurderer at dette bør beskrives i retningslinjene slik at varsler vet hvordan man kan gå frem dersom man opplever å bli utsatt for gjengjeldelse, og at kommunen på den måten kan sikre at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø jf. arbeidsmiljøloven §2 A-3 (2).

Revisjonens undersøkelse viser videre at det er en andel ledere i Rana kommune som ikke eller kun delvis er kjent med retningslinjene for varsling. Ettersom det i Rana er lagt opp til at det i hovedsak varsles til nærmeste leder er det spesielt viktig at lederne er godt kjent med retningslinjene. Det er revisjonens vurdering at alle ledere bør være kjent med retningslinjene for varsling, særlig ettersom dette er et viktig linjeansvar slik organiseringen av håndtering av varslingssaker i Rana kommune er. Kravet som nylig er etablert om at alle ansatte skal bekrefte at de har lest kommunens retningslinjer for varsling kan bidra positivt til å øke kjennskapet til retningslinjen (jf. Kap 6.8).

6.7 Opplæring i håndtering av varsel

6.7.1 Datagrunnlag

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon informerer Rana kommune at det ikke har vært opplæringsaktiviteter i håndtering av varsel for ledere. Dette kommer også frem i intervju med sentralt personell i kommunen. Det planlegges på revisjonstidspunktet gjennomgang av ny varslingsrutine som ble ferdigstilt høsten 2024 for ledere, tillitsvalgte og verneombud. Kurset ble avholdt tidlig i februar 2025, innholdet i de nye retningslinjer for varsling ble gjennomgått, håndtering av innsyn i varslingssaker og ytringsfrihet sett opp mot

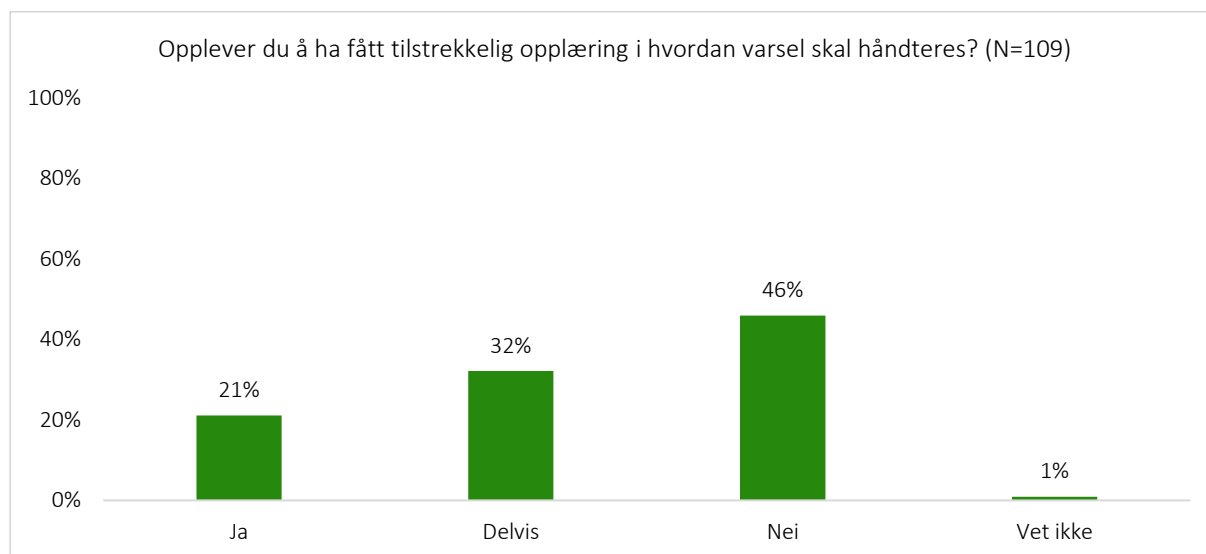
⁸⁹ Rana kommune, *Saksprotokoll – Arbeidsmiljøutvalget sak 13/20*, 17. september 2020

varsling var også tema på kurset. Det vises til i intervju med stab og støttetjenester at det også gjennomføres kurs som omfavner arbeidsmiljøloven i stort, hvor varsling er et tema.

Kommuneadvokat forteller i intervju at alle ledere har et generelt forbedringspotensial når det gjelder håndtering av varslingssaker, og at det med lovendringer og ny rettspraksis er behov for oppdateringskurs for ledere i håndtering av varslingssaker. Kommuneadvokat viser til det årlige oppdateringskurset om håndtering av innsyns krav og varslingssaker vil ta utgangspunkt i KS sin oppdaterte varslingsveileder for 2024⁹⁰.

I revisjonens spørreundersøkelse fikk ledere spørsmål om de opplevde å ha fått tilstrekkelig opplæring i hvordan varsel skal håndteres. 46 prosent svarer at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring, 32 prosent at de delvis har fått tilstrekkelig opplæring og 21 prosent svarer at de har fått tilstrekkelig opplæring. Se figur nedenfor.

Figur 31: Spørsmål til ansatte om opplæring i håndtering av varsel



De som svarte at de kun delvis eller ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring i hvordan varsel skal håndteres fikk oppfølgingsspørsmål om hva de savner opplæring i. 55 respondenter la igjen en kommentar om hva de savner opplæring i. Det pekes blant annet på følgende:

- At mange **aldri har fått noen form for opplæring** i håndtering av varslingssaker, og at noe opplæring hadde vært nyttig. I forlengelse av dette viser flere til at det hadde vært nødvendig med en **grundigere innføring i håndtering av varsler** utover gjennomlesing av retningslinjer.
- Gjennomgang av **hvordan håndtering av varslingssaker gjøres i praksis** med konkrete eksempler og med mulighet til å stille spørsmål, refleksjon og diskusjon.
- Flere viser til at de har behov for en **gjennomgang av prosessen og saksgangen i varslingssaker**. Det vises til opplæring i vurdering av hva som er varsel, rolleavklaringer i en varslingssaker
- **Mer tilgjengelig og hyppig opplæring** i håndtering av varslingssaker.
- Noen viser til at de har behov for **innføring i hvordan varsler legges inn i EQS**.⁹¹
- Mange viser til at de ville søkt kunnskap og opplæring i større grad dersom de hadde fått en varslingssak å håndtere.

I intervju med ledere i utvalgte enheter i sektor for helse og mestring og sektor for oppvekst og kultur forteller noen enhetsledere at en gjennomgang av retningslinjene for varsling oppleves som tilstrekkelig opplæring ettersom det uansett ville være naturlig å ta kontakt med leder for veiledning dersom en varslingssak skulle oppstå. Andre enhetsledere peker på et større behov for mer systematisk opplæring for å håndtere en eventuell varslingssak.

⁹⁰ KS, [Varslingsveileder 2024](#)

⁹¹ I henhold til Rana kommunes retningslinjer for varsling skal varsler legges inn i saksbehandlingssystemet Elements, og EQS skal ikke benyttes for varslingssaker.

6.7.2 Vurdering

Revisjonens undersøkelser viser at ledere svarer at de i liten grad har fått opplæring i hvordan de skal håndtere varsel. Det er et linjeansvar å håndtere varsel i Rana kommune, og det er dermed avgjørende at ledere får god opplæring i hva som skal håndteres som varslingssaker og hvordan håndtering av varslingssaker skal gjøres i praksis. Revisjonen mener kommunen bør sikre tilstrekkelig og systematiske opplæringstiltak knyttet til håndtering av varslingssaker overfor alle med lederansvar i kommunen. Etter at revisjonen samlet inn informasjon i forbindelse med denne undersøkelsen har Rana kommune gjennomført opplæring rettet mot blant annet ledere knyttet til retningslinjene for varsling, håndtering av innsyn og ytringsfrihet knyttet til varsling.

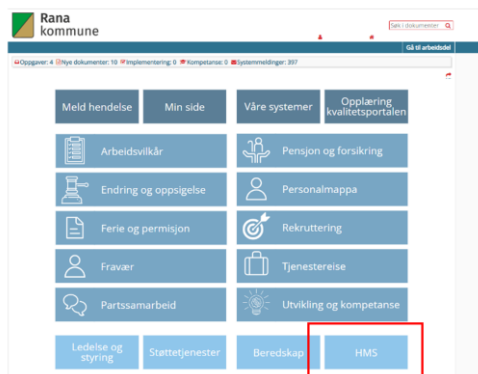
6.8 Kjennskap til fremgangsmåte for varsling

6.8.1 Datagrunnlag

Varsler i Rana kommune skal hovedsakelig gå tjenestevei og meldes til nærmeste leder, men det er også andre tilgjengelige kanaler for å varsle om kritikkverdige forhold som varslingsgruppen eller andre ledere i tillegg til muligheten til å varsle eksternt. I dette kapittelet ser vi nærmere på om ansatte har kjennskap til hvordan de går frem for å varsle om kritikkverdige forhold.

I oversendt dokumentasjon fra kommunen fremgår det at det på fremsiden av kommunens kvalitetssystem EQS er en knapp for HMS, når man trykker seg inn på denne finnes det en egen knapp for varsling som leder til Rana kommunes retningslinjer for varsling. (Se skjermbilder nedenfor.) I retningslinjene kommer det frem at ansatte varsler ved å si ifra til noen som har myndighet til å gjøre noe med forholdet. Dette kan gjøres i tjenstelinjen, til vernetjenesten, tillitsvalgte eller til kommunens varslingsgruppe. I tillegg vises det til at det er mulig å varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller til offentligheten dersom man er i aktsom god tro⁹² om innholdet i varselet.⁹³ Under punktet forsvarlig varsling kommer det frem at varsling skal skje etter skjema for varsling i Rana kommune, med mindre dette ikke lar seg gjøre på grunn av forhold ved varslere eller varselets innhold. I forbindelse med verifiseringen spesifiseres det at skjema for varsling ligger tilgjengelig i word-format i EQS.

Forsiden i Rana kommunes kvalitetssystem



Forsiden for undersiden for HMS med knapp som leder til retningslinjer for varsling

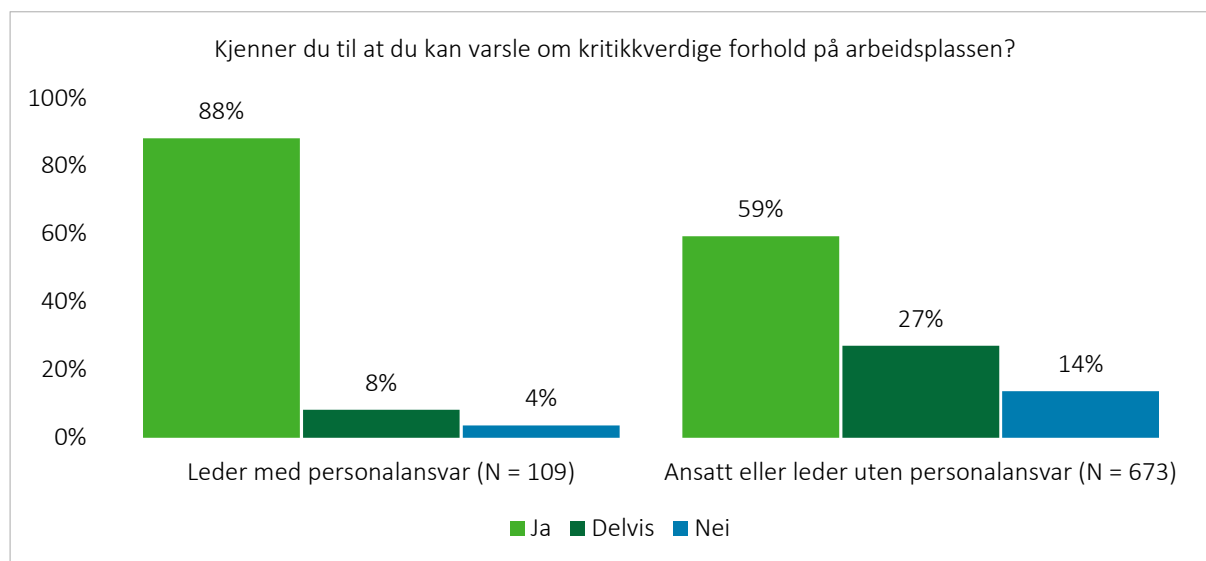


I spørreundersøkelsen fikk både ledere og ansatte spørsmål om de visste om de kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. På dette spørsmålet svarer 59 prosent at de er vet at de kan varsle, 27 prosent at de delvis vet at de kan varsle og 14 prosent svarer at de ikke kjenner til at de kan varsle om kritikkverdige forhold. Ledere svarer i større grad enn ansatte at de vet at de kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Se figur nedenfor.

⁹² Aktsom god tro er definert i retningslinjene som at man må ha grunn til å tro at det er snakk om et lovbrudd og at påstandene er riktige.

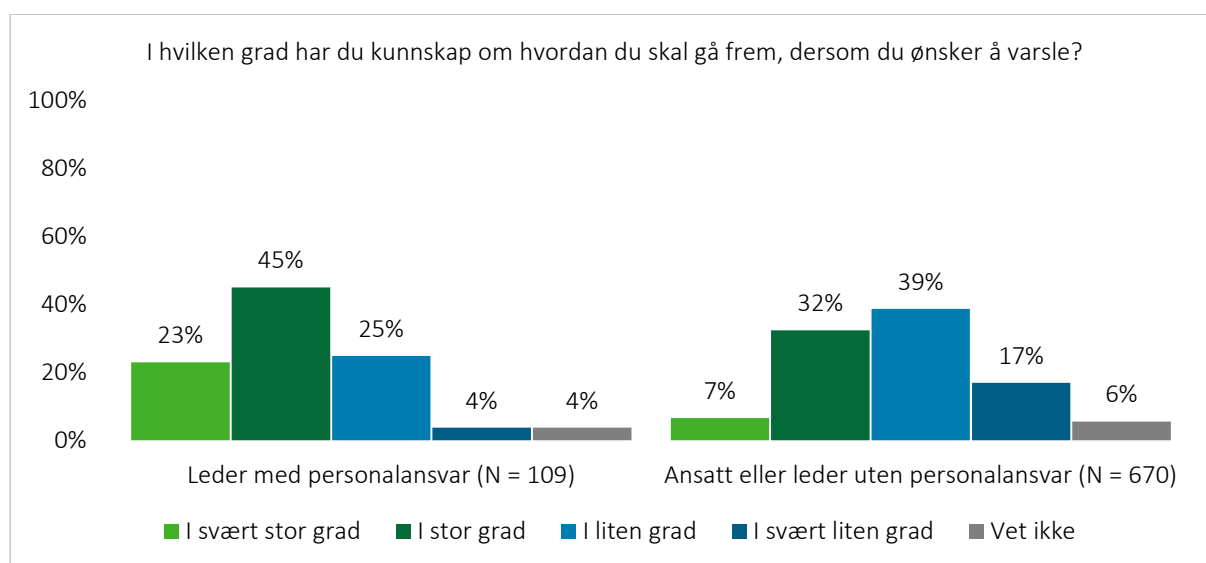
⁹³ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert, oversendt 5. november 2024.

Figur 32: Kjennskap til mulighet for varsling av kritikkverdige forhold



Mange ansatte vet at de kan varsle om kritikkverdige forhold, men langt færre vet hvordan de skal gå frem dersom de ønsker å varsle. Over halvparten av ansatte svarer at de «i liten grad» eller «i svært liten grad» har kunnskap om hvordan man skal gå frem dersom det er ønskelig å varsle. Se figur nedenfor.

Figur 33: Kunnskap om fremgangsmåte ved varsling



I spørreundersøkelsen fikk ledere og ansatte følgende spørsmål «i hvilken grad opplever du at det er lagt til rette for at du som arbeidstaker kan varsle om kritikkverdige forhold».⁹⁴ 51 prosent av ansatte svarer at de opplever at det «i liten grad» eller «i svært liten grad» er tilrettelagt for at arbeidstakere skal varsle om kritikkverdige forhold. 30 prosent svarer at det i «stor grad» eller «i svært stor grad» er tilrettelagt for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold. 19 prosent av respondenter vet ikke om det er tilrettelagt.⁹⁵

I intervju med utvalgte enheter innen sektor for helse og omsorg og sektor for oppvekst og kultur kom det frem at tillitsvalgte og verneombud i sektorene generelt hadde god kjennskap til hvordan de skal melde fra om kritikkverdige forhold og Rana kommunens retningslinjer for varsling hvor fremgangsmåte for varsling er beskrevet.

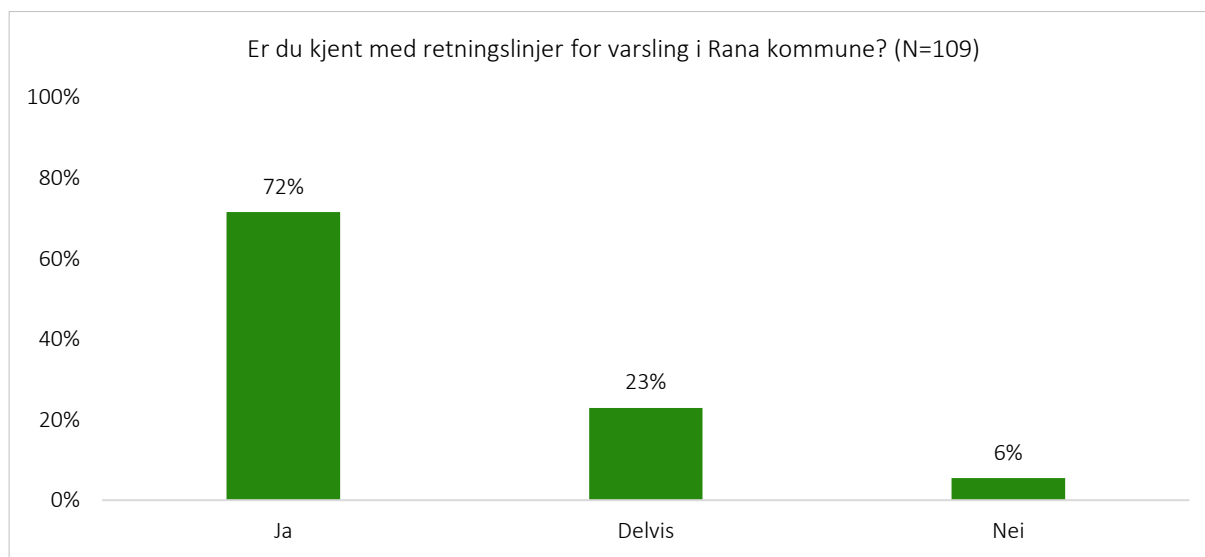
⁹⁴ Det var 108 ledere og 667 ansatte som besvarte spørsmålet «i hvilken grad opplever du at det er lagt til rette for at du som arbeidstaker kan varsle om kritikkverdige forhold».

⁹⁵ 57 prosent av ledere svarer at de «i svært stor grad» eller «i stor grad» opplever at det er tilrettelagt for å varsle om kritikkverdige forhold, 30 prosent svarer det «i liten grad» eller «i svært liten grad» er tilrettelagt for varsler om kritikkverdige forhold og 12 prosent vet ikke.

I intervju med ansatte i de utvalgte enhetene var det ansatte som kjente godt til hvordan de skulle gå frem for å varsle og var kjent med Rana kommunes retningslinjer for varsling. Flere viste her til at alle ansatte i desember 2024 fikk tilsendt Rana kommunes retningslinjer for varsling i kvalitetssystemet EQS. Noen viser også til at informasjon om reviderte retningslinjer har blitt delt via e-post og intranett. Dette innebærer at ansatte må huke av på at retningslinjene er lest og forstått. Det var også flere intervjuede som ikke visste hvordan de ville gått frem for å melde fra eller varsle om kritikkverdige forhold og som ikke hadde noe kjennskap til Rana kommunes retningslinjer for varsling. Flere av de som fortalte at de ikke visste hvordan de skulle gå frem sa samtidig at de var trygge på at de ville kunne finne ut av det ved behov. I ett intervju forteller ansatte at det ville vært naturlig å henvende seg til nærmeste leder for veiledning, men om det var nærmeste leder de hadde hatt behov for å varsle på oppleves det som mer uklart hvordan de ville ha gått frem.

Også i intervju med ledere ved utvalgte enheter i kommunen forteller flere ledere at de er usikre på om ansatte har stor bevissthet knyttet til retningslinjene for varsling. Flere ledere forteller at det ikke har vært noe systematikk knyttet til å informere ansatte om Rana kommunes retningslinjer for varsling. Ledere er derfor usikre på hvorvidt ansatte kjenner til retningslinjene og dermed fremgangsmåten ved varsling. Kommunedirektøren og kommuneadvokaten viser til at det nylig har blitt krav til at ansatte skal bekrefte at kommunens retningslinjer for varsling er lest. Kommunedirektøren opplever at dette er tilstrekkelig for at ansatte har informasjon om kommunenes varslingsrutiner. I forbindelse med verifiseringer viser kommunen til at det totalt er 575 ansatte som har trykket «lest og forstått» i EQS per april 2025. Dette tilsvarer 27 prosent av kommunens ansatte.⁹⁶ Revisjonens spørreundersøkelse fikk ledere spørsmål om de var kjent med retningslinjer for varsling i Rana kommune. 72 prosent av ledere svarer at de er kjent med retningslinjene, 23 prosent er delvis kjent med retningslinjene og 6 prosent er ikke kjent med retningslinjene til kommunen.

Figur 34: Kjennskap til Rana kommunes retningslinjer for varsling



6.8.2 Vurdering

Det er revisjonen sin vurdering at retningslinje og fremgangsmåte for varsling er tilgjengelig for de ansatte på kommunens nettsider. Alle ansatte må fra og med 2024 kvittere ut at de har lest kommunen retningslinjer for varsling. Likevel viser undersøkelsen at ikke alle ansatte i Rana kommune har tilstrekkelig kjennskap til at de kan varsle og hvordan de skal gå frem dersom de hadde ønsket å varsle. Det kan argumenteres for at ansatte som ikke har hatt behov for å varsle ikke har satt seg inn i rutinene, men at det vesentlige er at informasjonen er tilgjengelig om behovet kommer. Det er kanskje enda viktigere å påpeke at omtrent halvparten av de ansatte mener det i liten grad er tilrettelagt for at arbeidstakere skal varsle om kritikkverdige forhold. Revisjonen mener at en slik oppfatning kan føre til at ansatte ikke varsler, og dermed motvirker en god yringskultur. Revisjonen mener derfor at kommunen i enda større grad må tydeliggjøre for ansatte at varsling er både viktig og ønskelig for å forebygge og avdekke lovbrudd, korrupsjon og annen uakseptabel adferd og sørge for at slike forhold eventuelt opphører.

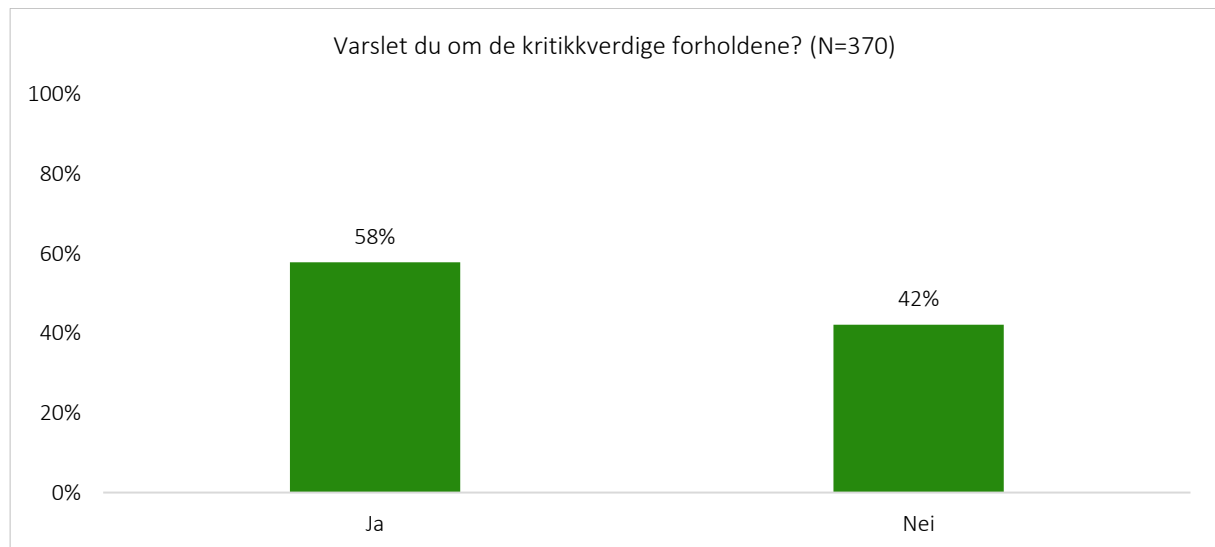
⁹⁶ Basert på 2128 ansatte i Rana kommune (tilsvarende antall som fikk tilsendt spørreundersøkelsen til Deloitte).

6.9 Opplevelse av trygghet ved varsling

6.9.1 Datagrunnlag

I Rana kommunes retningslinjer for varsling kommer det blant annet frem at det skal være lett og trygt å varsle.⁹⁷ Alle ansatte og ledere fikk spørsmål i spørreundersøkelsen om de hadde vært vitne til eller avdekket kritikkverdige forhold og deretter et oppfølgingsspørsmål om disse forholdene eventuelt hadde blitt varslet. 42 prosent av respondentene svarte her at de ikke valgte å varsle om de kritikkverdige forholdene de hadde avdekket eller vært vitne til. Det var noen variasjoner på tvers av sektorene om ledere og ansatte meldte om de kritikkverdige forholdene. I sektor for oppvekst og kultur svarte 54 prosent at de ikke varslet om de kritikkverdige forholdene. I sektor for helse og mestring var det 27 prosent som ikke varslet om de kritikkverdige forholdene.

Figur 35: Varslet om kritikkverdige forhold



Alle som svarte at de ikke hadde varslet om de kritikkverdige forholdene fikk et oppfølgingsspørsmål om hva årsaken til dette var. 99 respondenter valgte her å legge igje

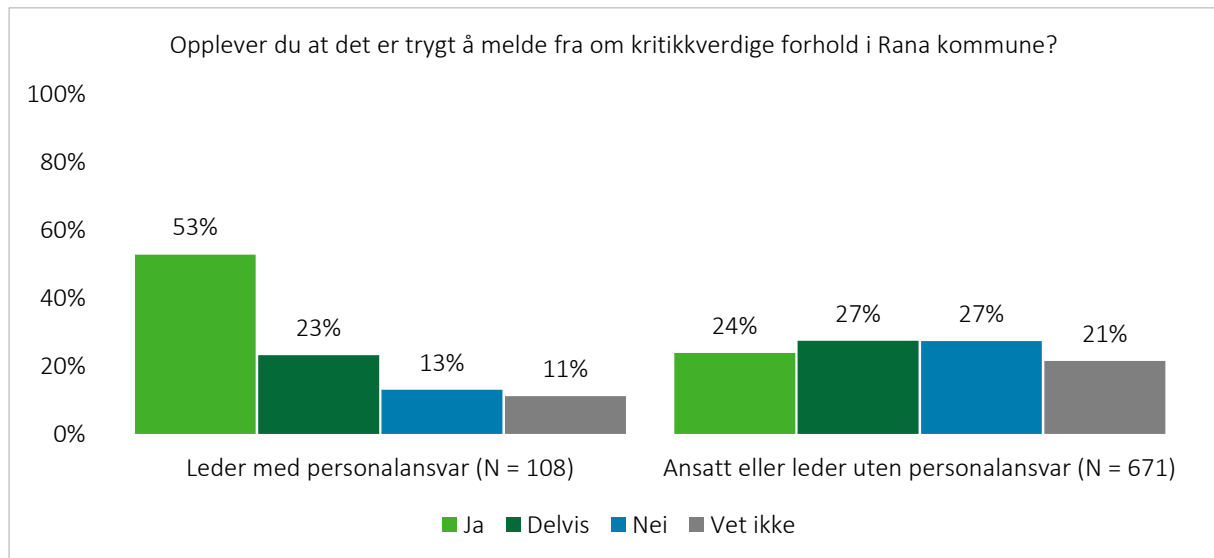
- Flere respondenter viser til at **de ikke tør å varsle fordi de er redd for konsekvensene** dette vil ha. Respondenter skriver blant annet at de ikke ønsker å bli ansett som «vanskelige», at det koster mye å varsle og at håndtering av andre varslingssaker viser at det får personlige konsekvenser å varsle.
- Flere respondenter skriver også at grunnen til at de ikke varslet var at **de ikke har noen tro på at varselet vil bli håndtert**. Her vises det til at «det ikke nytter» å melde fra.
- Mange skriver at grunnen til at de ikke varslet var **manglende kunnskap** om fremgangsmåten for å varsle, usikkerhet knyttet til prosessen og om de kritikkverdige forholdene var grunnlag for et varsel. En respondent skriver også at det var uklart hvem som skulle saksbehandle varselet og at dette gjorde at vedkommende ikke varslet.
- Noen skriver at **de kritikkverdige forholdene gjaldt noen** andre eller at **andre varslet**. En respondent skriver her også at vedkommende var av den oppfatning at det kun er leder som kan varsle om kritikkverdige forhold.
- Noen få skriver også at de kritikkverdige forholdene ble **tatt opp muntlig**, og at det er uklart om det ble fulgt opp videre.
- Noen få respondenter skriver at **de ikke opplever å få den nødvendige støtten fra leder** eller at leder **ikke ønsker at det skal meldes fra**.

I spørreundersøkelsen fikk alle ledere og ansatte spørsmål om de opplever at det er trygt å melde fra om kritikkverdige forhold i Rana kommune. En av fire respondenter svarer i spørreundersøkelsen at det ikke oppleves som trygt å melde fra om kritikkverdige forhold i kommunen. Det er variasjoner mellom ledere og ansatte på dette spørsmålet, hvor det er 27 prosent av ansatte og 13 prosent av ledere som ikke opplever det som trygt å melde fra om kritikkverdige forhold i kommunen. Det er også 53 prosent av ledere som opplever det som trygt å varsle

⁹⁷ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert.

sammenlignet med 24 prosent av ansatte. Flere ledere (11 prosent) og ansatte (21 prosent) vet ikke om det er trygt å varsle. Ledere og ansattes svar på spørsmålet fremgår av figuren nedenfor.

Figur 36: Spørsmål til leder og ansatt om opplevelsen av trygghet ved varsling



Alle som svarte at de kun «delvis» eller ikke opplever det som trygt å melde fra om kritikkverdige forhold i Rana kommune fikk oppfølgingsspørsmål om de kunne utdype hvorfor de ikke opplever det som trygt. 227 respondenter valgte å legge igjen utdypende kommentarer knyttet til dette.

- Mange av respondentene skriver her at de er redd for **konsekvenser eller sanksjoner** dersom de varsler. Noen skriver at et eventuelt varsel vil kunne få konsekvenser for arbeidsoppgaver, lønn, turnus eller mulighet for å søke en ny jobb i kommunen.
- Flere skriver at de opplever at meldinger om kritikkverdige forhold **ikke følges opp** eller at varslingssaker **ikke blir tatt på alvor**.
- Mange er usikre på **hvordan et varsel ville blitt håndtert**, og de er **ikke trygge på ivaretagelse av anonymitet**.
- Flere opplever at **historikken og tidligere mediesaker** i Rana kommune gjør dem utrygge på om det er trygt å varsle i kommunen.
- Det er en oppfatning blant respondentene at man blir **«kalt inn på teppet» eller får «refs»** dersom man melder fra om kritikkverdige forhold. Noen skriver også at de opplever å få munnekurv dersom de sier ifra om kritikkverdige forhold.
- Det er en opplevelse **at ledelsen og toppledelsen i kommunen ikke ønsker at det skal varsles**, og dette gjør at det ikke føles trygt å melde fra.
- Noen respondenter skriver også at de blir minnet på å være **lojale** mot egen arbeidsplass, og noen skriver at de er usikre på om man hadde brutt **lojalitetsplikten** til arbeidsgiver ved å varsle.
- Et fåtall av respondentene forteller at **taushetsplikt** gjør at de er utrygge på å melde fra om kritikkverdige forhold.
- Noen skriver at det er **krevenne at det er leder som skal behandle et eventuelt varsel**.
- Andre forhold som blir nevnt som grunner til at det ikke føles trygt av et fåtall av respondenter er **manglende støtte fra leder** og at varsler blir stående alene i en krevende sak, **uenighet i hva som kan anses som et varsel**, og at det er **vanskelig å varsle på ledelse eller toppledelse**.

Som beskrevet i kapittel 6.3 var det flere som innledningsvis svarte at det ikke var tydelig hva som anses som et varsel og hva som anses som et avvik. Dette fremgår også av fritekstsvar hvor begrepene avvik og varsling brukes om hverandre av noen respondenter.

I intervju med ledere, tillitsvalgte, verneombud og ansatte i utvalgte enheter i sektor for helse og omsorg og sektor for oppvekst og kultur er det varierende oppfatninger om det er trygt å melde fra om kritikkverdige forhold, og flere peker på at spørsmålet er hypotetisk ettersom de ikke har erfaring med å varsle og ikke vet i praksis om det ville vært trygt.

Ledere i de utvalgte enhetene forteller i intervju at de selv opplever det som trygt å varsle om kritikkverdige forhold dersom behovet skulle oppstå. Noen ledere viser til at de er trygge på at nærmeste leder hadde behandlet varselet i rette kanaler dersom kritikkverdige forhold skulle oppstå. En leder viser til at det ikke er noen indikasjoner på at det er utrygt å varsle i kommunen.

I intervju med tillitsvalgte og verneombud peker flere på at verneombud og tillitsvalgte kan bistå ansatte med å varsle om kritikkverdige forhold, noe som kan gjøre at det oppleves som mer trygt å melde ifra. Det er noe variasjon i om tillitsvalgte og verneombud opplever det som trygt å varsle. Flere påpeker at hvorvidt det oppleves som trygt å varsle kan avhenge av arbeidsgiver og nærmeste leder. Dette kommer også frem i intervju med ansatte. I ett intervju blir det fortalt at det er trygt å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen, men at det kan være ubehagelig og skape en følelse av at man blir dømt. Noen viser til at tryggheten av å varsle vil avhenge av hva det skal varsles på. Flere peker på at håndtering av tidligere varslingssaker påvirker om det oppleves som trygt å varsle.

I intervju med ansatte påpekes det at det kan oppleves som et stort steg, og litt voldsomt å varsle. En av de intervjuede forteller at det er «dårlig statistikk» på å være varsler i kommunen og viser til at tidligere varslere eksempelvis ikke har fortsatt å jobbe i kommunen, og at det er knyttet en viss risiko knyttet til det å være varsler. Blant annet pekes det på risikoer knyttet til fremtidige arbeidsforhold og jobbsøkerprosesser. Dette er delvis basert på tidligere varslingssaker i kommunen, og erfaringer fra andre steder i landet. En annen utfordring som blir trukket frem i intervju er at anonymiteten til en varsler ikke alltid er ivarettatt, og bekymring for at det kan spre seg på tvers av sektorer og i kommunen i stort. Noen ansatte viser til at det er stor forskjell på å melde inn avvik versus og varsle. De viser til at det er høyere terskel for å varsle enn å melde avvik.

6.9.2 Vurdering

Det må oppleves trygt å varsle for å sikre at ansatte tør å melde fra om de oppdager kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Dette er en forutsetning for at en skal få avdekket og fulgt opp slike forhold raskt nok, før de eventuelt eskalerer. Denne undersøkelsen viser at en vesentlig andel ansatte ikke har nødvendig trygghet og tillitt til kommunens praksis knyttet til varsling. Halvparten av de ansatte opplever at det kun delvis er trygt eller at det ikke er trygt å melde fra om kritikkverdige forhold. Flere ansatte melder også om at de har latt være å melde fra om kritikkverdige forhold. Det trekkes frem både i spørreundersøkelse og i intervju at ansatte frykter for konsekvensene av å varsle om kritikkverdige forhold. Gode retningslinjer skal legge til rette for at det oppleves trygt å melde fra, men er ofte ikke tilstrekkelig. Denne undersøkelsen viser at tidligere erfaringer med varslingssaker, medieoppslag samt egne antagelser påvirker hvordan ansatte opplever ytringsklimaet og muligheten for å varsle på en trygg måte. I tillegg til retningslinjer bør kommunen derfor arbeide enda mer systematisk med ytringskultur og skape en trygghet for at kommunen både ønsker og trenger at ansatte melder fra om kritikkverdige forhold.

6.10 Løse varslingssaker

6.10.1 Datagrunnlag

I henhold til Rana kommunes retningslinjer for varsling er det arbeidsgivers ansvar å undersøke og følge opp kritikkverdige forhold det varsles om, i tråd med overordnede prinsipper i retningslinjene.⁹⁸

I intervju med kommunaldirektør og representanter fra stab og støttetjenester pekes det på at det er mange faktorer som må hensyntas i håndtering av varslingssaker. Det vises videre til at noen varsler er det lettere å håndtere enn andre, og eksempelvis kan varsler som kommer via media eller det offentlige rom være vanskeligere å håndtere smidig enn interne varsler. Kommunaldirektør påpeker at man likevel må ta alle varsler på alvor, og det er tydelig hvordan saksgangen i håndteringen skal være uavhengig av hvilken kanal varsler kommer inn. En viktig faktor i håndteringen av varsler er å sikre at begge parter ivaretas på en ryddig måte. Bedriftshelsetjenesten kan også kobles på dersom det er behov for det. Ranas kommuneadvokat forteller i intervju at det er viktig å undersøke varsler raskt og effektivt, og viser til at en rask undersøkelse av et varsel gjør det enklere å skille mellom varslingssaker og rene personalsaker. Kommuneadvokat opplever at Rana kommune lykkes i dette.

I intervju med kommunaldirektør og representanter for helse og mestring vises det til at det er gode beskrevne rutiner i EQS for hvordan en skal håndtere et varsel. Varsler skal som et utgangspunkt håndteres på nærmeste ledernivå og veiledning blir raskt innhentet fra HR eller juridiske avdelinger ved behov. Kommunaldirektøren forklarer at hun ikke nødvendigvis blir involvert i alle varsler, og at det er viktig at saker håndteres på riktig nivå.

⁹⁸ Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, udatert.

Hun peker på at dette viser at systemet fungerer godt når det gjelder veiledning av ledere og rask avklare situasjoner for å følge opp saker uten at de eskaleres unødvendig. I intervju med kommunaldirektør for oppvekst og kultur informeres det om at sektoren har hatt tre innmeldte varslingssaker hvorav to ble vurdert å være personalsaker, og en sak ble håndtert av kommunens varslingsgruppe. Det påpekes at det kan være utfordrende å forstå hva som er en varslingssak og hva som ikke er det. Kommunaldirektør vises det til at det har vært tilfeller hvor varsler har eskalert unødvendig. Det pekes på at varslingssaker kan være følelsesladde og det er mange hensyn som skal ivaretas, noe som gjør håndtering komplisert.

Alle intervjuede enhetsledere i de utvalgte sektorene oppvekst og kultur og helse og mestring har fått spørsmål om de har håndtert og løst varslingssaker. Av de fire intervjuede lederne var det to som hadde håndtert innmeldte varslingssaker.⁹⁹ En av enhetslederne viste til at varslingen kom muntlig og at ledelsen ved enheten umiddelbart tok initiativ til å opprette en varslingssak i tråd med kommunens prosedyrer grunnet sakens karakter. I intervju forteller enhetsleder at det ble lagt stor vekt på å informere de som varslet om prosessens fremgang uten å bryte konfidensialitet, for å sørge for at alle parter følte seg trygge og ivaretatt. Videre ble det gjennomført samtaler med alle parter for å få deres versjoner av saken og sikre at både de som varslet og de det ble varslet mot følte seg ivaretatt. Enhetsleder samarbeidet tett med HR-avdelingen i kommunen i varslingssaken. Etter avslutningen av varslingssaken, ble det opprettet en personalsak for videre oppfølging av de involverte partene, noe som sikret en grundig og korrekt avslutning på prosessen.

Den andre intervjuede enhetslederen viste til at det generelt hadde vært få varslingssaker ved egen enhet, men at de varslingssakene vedkommende hadde håndtert var blitt håndtert på en god måte. Enhetsleder understreker viktigheten av å behandle et varsel umiddelbart ved alvorlige hendelser, men også å vurdere situasjonen nøye før man tar beslutninger. Enhetsleder opplevde god støtte fra overordnede ledelse i de varslingssakene vedkommende har håndtert. Selv om det kan være uenigheter om hvordan saker skal følges opp, mener enhetsleder at det er gode linjer for involvering og støtte både fra ledelsen og HR-avdelingen. Lederen opplever at dette bidrar til at varslingssaker blir håndtert på en grundig og profesjonell måte.

Ledere og ansattes opplevelse av håndtering av innmeldte varslingssaker

I spørreundersøkelsen ble det kartlagt hvor mange som hadde vært vitne til eller avdekket kritikkverdige forhold og om disse forholdene hadde blitt varslet. Respondenter som svarte at de både hadde vært vitne til kritikkverdige forhold og hadde varslet om forholdene fikk en rekke oppfølgingsspørsmål knyttet til håndtering av sin varslingssak.¹⁰⁰ Det var 371 respondenter¹⁰¹ som svarte at de hadde vært vitne til eller avdekket kritikkverdige forhold, og av disse var det 214 respondenter¹⁰² som opplyser å ha varslet om forholdene.

Respondentene fikk deretter oppfølgingsspørsmål knyttet til håndtering av deres innmeldte varslingssak. Ett av spørsmålene var om de opplevde å bli godt ivaretatt av kommunen som varsler. 48 prosent av respondentene svarer at de i svært liten grad eller i liten grad ble godt ivaretatt da de varslet. Ledere opplever i større grad enn ansatte at de ble godt ivaretatt i forbindelse med sin varslingssak. Variasjoner mellom ledere og ansatte er presentert i figuren nedenfor.

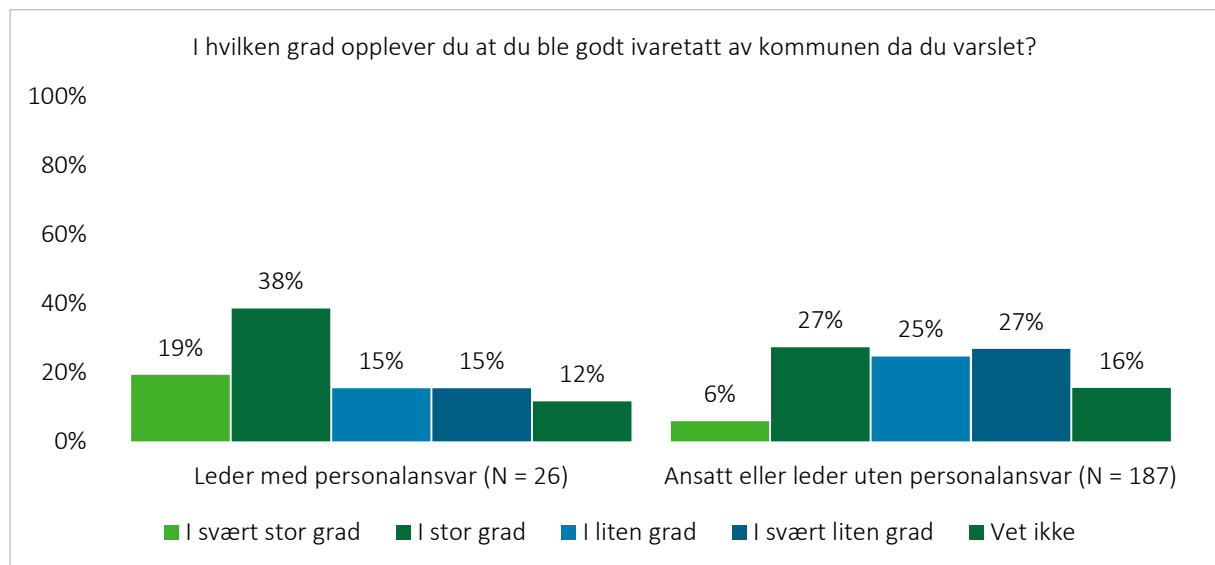
⁹⁹ Det har ikke vært innenfor revisjonens mandat å etterprøve håndteringen av varslingssaker i Rana kommune.

¹⁰⁰ Undersøkelsen til Deloitte viser at det er utydelig for mange hva som er et avvik og hva som er en varslingssak. Dette påvirker også dataen i dette kapittelet.

¹⁰¹ Tilsvarende 47 prosent av respondentene

¹⁰² Tilsvarende 58 prosent av respondentene

Figur 37: Spørsmål om ivaretagelse av kommunen i forbindelse med varslingssak

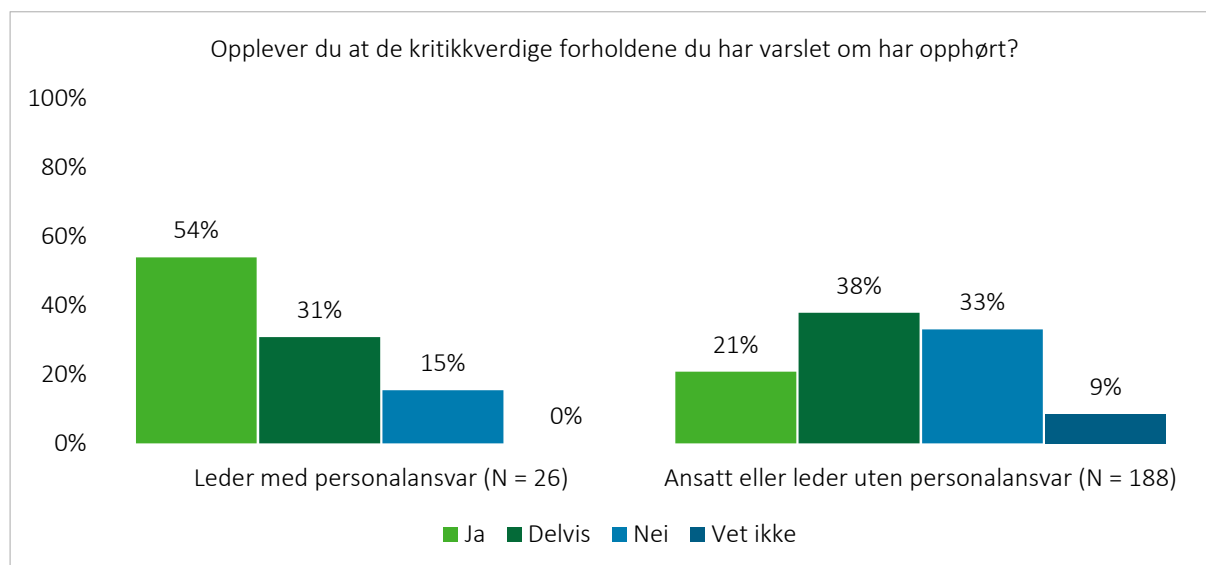


Alle respondenter som svarte at de «i liten grad» eller «i svært liten grad» opplevde å bli godt ivaretatt av kommunen ble bedt om å kommentere hva som kunne vært gjort bedre i oppfølgingen av vedkommende som varsler. 68 respondenter valgte å legge igjen utdypende kommentarer knyttet til dette spørsmålet.

- Flere peker på et større behov for **tilbakemelding, informasjon og involvering**. Mange er usikre på om saken de har meldt inn er fulgt opp videre.
- Flere viser til viktigheten av **å bli tatt på alvor** og ikke oppleve at saken blir bagatellisert.
- Noen viser til at **oppfølging eller bedre oppfølging av bedriftshelsetjeneste eller nærmeste leder** ville bedret oppfølgingen fra kommunens side.
- Enkelte peker på at **systemet for varsling burde endres eller forbedres**, her vises det blant annet til at det burde vært mulig å varsle til noen som ikke er leder ved egen arbeidsplass og at varsel ikke bare burde gå i linja.
- Enkelte viser til at det i større grad burde være mulig å **se på løsninger sammen**.
- Noen skriver at **raskere saksgang** ville gjort at man følte seg mer ivaretatt.
- Et fåtall respondenter peker også på **opplæring** som viktig.

Respondentene fikk deretter spørsmål om de kritikkverdige forholdene de varslet om nå har opphørt. Her svarer 68 prosent at de kritikkverdige delvis eller ikke har opphørt, dette tilsvarer 145 respondenter. Ledere svarer i større grad enn ansatte at de kritikkverdige forholdene har opphørt. Se tabell nedenfor.

Figur 38: Spørsmål om kritikkverdige forhold har opphørt etter varsling



Alle ledere og ansatte fikk også spørsmål om de hadde opplevd negative konsekvenser eller reaksjoner etter de varslet enten i form av gjengjeldelse fra arbeidsgiver eller i form av gjengjeldelse fra andre på arbeidsplassen. Her svarer henholdsvis 21 prosent og 19 prosent ja.¹⁰³ Alle som svarte at de hadde opplevd negative konsekvenser ble bedt om å utdype hvilke negative konsekvenser eller reaksjoner de opplevde. Her valgte 43 respondenter å legge igjen utdypende kommentarer, og de peker på følgende konsekvenser og reaksjoner:

- Flere peker på at et **dårligere arbeidsmiljø** etter de varslet. Det vises til opplevelse av utfrysing, baksnakking, utfrysing og generell mobbing.
- Flere viser til at de ble **fratatt eller fikk dårligere arbeidsoppgaver** sammenlignet med før.
- Enkelte viser til at **saken de meldte fra om ikke ble tatt alvorlig** og disse opplevde ikke en bedring.

I intervju med hovedtillitsvalgt og hovedverneombud pekes det på at kommunen oppfordrer ansatte til å varsle. Hovedtillitsvalgt opplever at flere som tidligere har varslet har valgt å bytte stilling eller slutte i jobben etter å ha varslet. Hovedtillitsvalgt viser til at kommunen ikke har tiltro til de opplysningene som varslere kommer med, og det gjør varslingssaker utfordrende. Hovedtillitsvalgt og hovedverneombud vises det til at det er lite informasjon om hvordan varsel blir behandlet noe som gjør det utfordrende å vurdere om behandlingen har vært tilstrekkelig. Hovedtillitsvalgt og hovedverneombud viser også til at størrelsen på kommunen gjør arbeidet med varslingssaker enda mer krevende. Det kan også være ulike oppfatninger i en avdeling av arbeidsmiljø som gjør at alle ansatte ikke har samme opplevelse, men det kan likevel oppleves som kritikkverdig av noen. Dette kompliserer arbeidet med varslingssaker ytterligere.

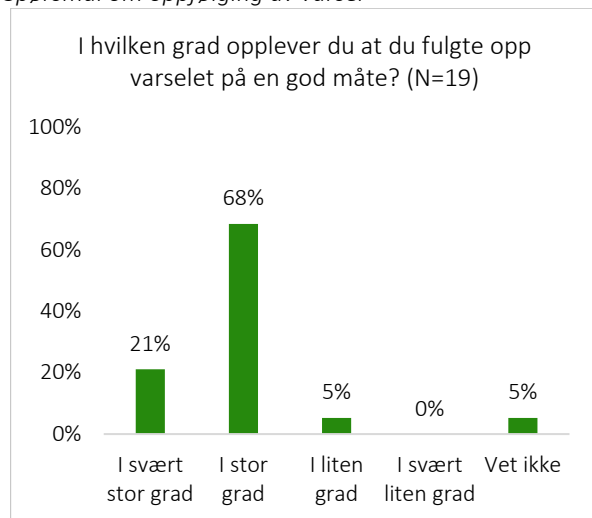
Lederes opplevelse av egen håndtering av innmeldte varslingssaker

I tillegg til å spørre ansatte om varslingssaker de hadde meldt inn og hvordan de opplevde håndteringen av innmeldte saker fikk alle ledere som svarte at de hadde håndtert og fulgt opp varslingssaker i løpet av de tre siste årene spørsmål om oppfølgingen og håndteringen av varslingssakene de hadde hatt ansvar for. Det var 19 ledere som svarte at de hadde mottatt varsel i løpet av de siste tre årene og samtidig hadde hatt ansvar for å følge opp varselet.

Lederne fikk spørsmål om både i hvilken grad de opplevde at de fulgte opp varselet på en god måte og om de opplevde å håndtere varselet uten unødvendig eskalering. Av de 19 lederne som besvarte disse spørsmålene svarer de fleste at de «i stor grad» både opplevde å følge opp varselet på en god måte og at de «i stor grad» fikk håndtert varselet uten unødvendig eskalering.

¹⁰³ Har du opplevd gjengjeldelse fra arbeidsgiver (N=210) og Har du opplevd gjengjeldelse fra andre på arbeidsplassen (N=209)

Figur 39: Spørsmål om oppfølging av varsel og eskalering

Spørsmål om oppfølging av varsel*Spørsmål om håndtering uten unødvendig eskalering*

Alle respondenter som svarte på spørsmål om håndtering av varselet uten unødvendig eskalering, fikk oppfølgingsspørsmål om årsakene til at varslingssaken enten eskalerte eller ikke eskalerte. 11 ledere valgte å legge inn utdypende kommentarer om hvorfor saken ikke eskalerte, mens 3 ledere la igjen utdypende kommentarer om hvorfor saken eskalerte.

Ledere som opplevde at varslingssaken ble håndtert uten unødvendig eskalering peker blant annet på følgende som grunner:

- Håndteringen fulgte **kommunens retningslinjer og rutiner**
- **Bistand og samarbeid** fra eksterne samarbeidspartnere, HR, tillitsvalgte, verneombud og øvrige ledere.
- **Rask håndtering** og oppfølging av saken.

6.10.2 Vurdering

At ansatte varsler om kritikkverdige forhold når de avdekkes, og at disse varslingssakene løses på en rask og trygg måte, er viktig for at ikke varslingssaker skal eskalere unødvendig og bli vanskeligere å løse. Denne undersøkelsen viser at ikke alle ansatte varsler om forhold de er kjent med, og mange ansatte opplever også at det ikke er trygt å varsle. Denne undersøkelsen viser også at en stor andel av ansatte som opplyser at de har varslet, ikke opplever å ha blitt godt ivaretatt av kommunen i prosessen. Revisjonen mener det er alvorlig at en betydelig andel ledere og ansatte opplyser at de har opplevd negative konsekvenser eller reaksjoner etter de varslet.

Dette understreker på nytt at det er behov for å arbeide mer systematisk i kommunen for å etablere en trygg ytringskultur for å legge til rette for at ansatte melder fra om kritikkverdige forhold og at disse varslingene håndteres på en god og effektiv måte.

7 Konklusjon og anbefalinger

Denne undersøkelsen viser at selv om Rana kommune har etablert system for avvikshåndtering og varsling, er det behov for å forbedre rutiner og sikre bedre kjennskap til disse i kommunen både blant ansatte og ledere for å sikre at avvik og varsling håndteres i samsvar med arbeidsmiljøloven og nasjonale anbefalinger. Videre viser undersøkelsen at mange ansatte og ledere mener at ytringskulturen ikke er god, noe som kan hindre den enkelte å melde fra om avvik eller kritikkverdige forhold.

Våre konklusjoner på de ulike områdene er utdypet nedenfor:

Det er behov for mer systematisk arbeid for få legge til rette for en tilfredsstillende ytringskultur i Rana kommune

Et godt ytringsklima er viktig for at ansatte skal melde fra om avvik og kritikkverdige forhold og at saker skal løses så tidlig som mulig, på et lavest mulig nivå. Det er derfor et lederansvar å legge til rette for et godt ytringsklima og å trygge arbeidstakerne om at det er rom for kritiske ytringer. Revisjonen mener derfor det er uheldig at en betydelig andel ledere og ansatte mener ytringskulturen i Rana kommune ikke er god. Til tross for at flere er fornøyd med ytringskulturen lokalt på egen arbeidsplass, råder det en oppfatning blant flere om at dette ikke gjelder kommunen som helhet. Flere peker på at årsaken til at de ikke melder om avvik eller om kritikkverdige forhold de er kjent med, er at de er redd for negative konsekvenser eller at det ikke nytter å melde fra. En god ytringskultur er avgjørende for å bidra til å videreutvikle kommunen som arbeidsplass og kommunens tjenester, og det er derfor revisjonen sin vurdering at kommunen bør jobbe mer systematisk for å legge til rette for et godt ytringsklima.

Det er etablert et hensiktsmessig system for å melde fra om avvik, men undersøkelsen viser samtidig behov for ytterligere opplæring av ansatte og tiltak for å sikre at alle avvik som oppstår blir rapportert

Det er revisjonens vurdering at Rana kommune har etablert et hensiktsmessig system for å melde inn avvik. Avvikssystemet er organisert slik at ledere må vurdere om innmeldte hendelser er å anse som avvik. Dette medfører risiko for at ansatte melder inn det de anser som avvik, men at ledere ikke har den samme oppfatning og dermed ikke iverksetter tiltak for den aktuelle meldingen. Til tross for at Rana kommune har etablert et godt system for å melde inn avvik viser undersøkelsen at det er en betydelig del av ansatte som likevel ikke alltid melder inn avvik. Uklarheter rundt hva som skal meldes inn, en opplevelse av at avvik ikke følges opp og håndteres, samt mangel på tid er faktorene som i størst grad påvirker innmelding av avvik. I tillegg peker en andel ansatte på at de er bekymret for negative konsekvenser ved å melde inn avvik. Undersøkelsen viser også at ansatte opplever å ha fått liten opplæring i melding av avvik. Det er revisjonens vurdering at det er behov for ytterligere opplæring og tiltak for å sikre at alle avvik som oppstår blir meldt inn av ledere og ansatte.

Det er forbedringspotensialet i kommunens system for oppfølging av avvik og behov for mer opplæring i avviksoppfølging samt systematisk arbeid med analyser av årsaker til at avvik oppstår

Kommunens rutine for oppfølging av avvik inneholder ikke tydelig beskrivelser av frister for oppfølging av avvik eller hvilke konsekvenser manglende oppfølging av innmeldte avvik har. Undersøkelsen viser også at det er et betydelig antall avvik som lukkes uten at tiltak iverksettes. Det fremgår at dette kan skyldes at det er mulig å lukke avvik i systemet uten at tiltak blir registrert, men at tiltak likevel iverksettes. Det er revisjonens vurdering at kommunen må sikre at avviksoppfølging blir tilstrekkelig dokumentert. Dette vil også gjøre det mulig for kommunen å følge opp eventuelle avvik som lukkes uten at tiltak iverksettes. Det kan derfor være hensiktsmessig å sikre tydeligere beskrivelser knyttet til avviksoppfølging i kommunens egne rutiner. Undersøkelsen viser at ikke alle ledere har fått tilstrekkelig opplæring i avviksoppfølging. Ledere har en sentral rolle i arbeidet med oppfølging av avvik, og at manglende håndtering av avvik kan ha negative konsekvenser for meldekulturen i kommunen. Det er variasjoner i kommunen hvorvidt årsaker til avvik analyseres systematisk. Analyse av årsakene til avvik er viktig for kommunens forbedringsarbeid, og det er derfor revisjonens vurdering at dette burde gjøres mer systematisk.

Det er behov for forbedringer for å sikre et helhetlig og godt system for varsling

Revisjonen vurderer at Rana kommune ikke har en tilstrekkelig oversikt over det omfanget av varslingssaker etter arbeidsmiljøloven i kommunen. Mange meldinger om kritikkverdige forhold i en organisasjon vil løses på lavt nivå i organisasjonen uten at man tenker på dem som varsel. Dermed vil det være vanskelig å ha en fullstendig oversikt over alle ytringer om kritikkverdige forhold som kan defineres som varsel. Det er likevel grunn til å anbefale å

systematisere arbeidet med å registrere varslinger om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven for å sikre at disse faktisk følges opp i samsvar med arbeidsgivers aktivitetsplikt.

Kommunens organisering av håndtering av varsling vurderes av revisjonen som hensiktsmessig, men krever samtidig god opplæring av ledere som har et betydelig ansvar for å håndtere varsler. Det er tilrettelagt for støtte og veiledning i håndtering av varslingssaker, men undersøkelsen viser at ikke alle ledere opplever at kommunen har en ordning som sikrer støtte og veiledning. Samtidig er det ikke alle ledere som opplever å ha fått opplæring i hvordan de skal håndtere varsel. Revisjonen vurderer at lederne bør gjøres kjent med hvilke støtte og veiledning den enkelte kan få i håndtering av varslingssaker og opplæring i håndtering av varslingssaker. Det er etablert en rutine for fremgangsmåte ved varsling, men revisjonen vurderer at rutinene kan spesifiseres ytterligere i tråd med arbeidstilsynets anbefalinger. Alle ansatte er ikke kjent med fremgangsmåten ved varsling og det er en stor andel ansatte som mener det i liten grad er tilrettelagt for å varsle om kritikkverdige forhold. Undersøkelsen viser at en vesentlig andel ansatte ikke har nødvendig trygghet og tillitt til kommunens praksis knyttet til varsling. Halvparten av de ansatte opplever at det kun delvis er trygt eller at det ikke er trygt å melde fra om kritikkverdige forhold. Flere ansatte melder også om at de har latt være å melde fra om kritikkverdige forhold. Det trekkes frem både i spørreundersøkelse og i intervju at ansatte frykter for konsekvensene av å varsle om kritikkverdige forhold. Revisjonen ser behov for å et mer systematisk arbeid med å legge til rette for en god ytringskultur og skape trygghet for at kommunen både ønsker og trenger at ansatte melder fra om kritikkverdige forhold.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Rana kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Iverksette tiltak for å **bedre ytringskulturen** i kommunen slik at ledere og ansatte i enda større grad melder om avvik og varsler om kritikkverdige forhold.
2. Sikre **systematisk opplæring av ansatte i melding av avvik**
3. Sikre **dokumentasjon av kommunens oppfølging** av registrerte avvik **for å sikre at hensiktsmessige tiltak blir iverksatt**
4. Sikre **tydelige beskrivelser knyttet til oppfølging av avvik** i kommunens rutine (for eksempel frister for oppfølging, krav til oppfølging mm.)
5. Sikre tilstrekkelig **opplæringstiltak for ledere** knyttet til **oppfølging og håndtering av avvik**.
6. Vurdere om det bør gjennomføres mer **systematiske analyser av årsakene til avvik** i alle sektorer og sikre tilstrekkelig involvering av ansatte og AMU
7. Sørge for at kommunen har tilstrekkelig **oversikt over varslingssaker** etter arbeidsmiljøloven kap. §2 A for å sikre at de håndteres i samsvar med regelverket.
8. Vurdere om det er behov for å **spesifisere kommunens varslingsrutiner** på utvalgte punkter i samsvar med arbeidstilsynets anbefalinger
9. Sikre **tilstrekkelig med opplæring av ledere i håndtering av varslingssaker** hvor informasjon om lederstøtte og veiledning i håndtering inngår.
10. Sikre **tilstrekkelig oppfølging av varslere** for å unngå at de opplever negative konsekvenser av å varsle og at de får tilstrekkelig informasjon om oppfølging av sakene.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Mo i Rana, 12.05.2025

DELOITTE AS
Postboks 221 Sentrum
0103 OSLO

Saksnummer og dokumentnummer
2024/27817-10

Avdeling/saksbehandler
STAB/STØTTE/HJO

Deres referansenummer

Høringsuttalelse- Forvaltningsrevisjon melding og oppfølging av avvik og varsling

Det vises til epost datert 06.05.2025 fra Deloitte AS der Kommunedirektøren gis frist til 13.05.2025 med å gi kommentarer til endelig utkast til forvaltningsrevisjonsrapport knyttet til melding og oppfølging av avvik og varsling på områder som berører kommunedirektørens ansvarsområde.

Kommunedirektøren har i brev datert 06.03.2025 gitt sin foreløpige kommentar til rapporten. Forholdene som er påpekt kommenteres ikke nærmere ettersom dette følger saken.

I rapporten er det lagt inn ti anbefalingspunkter fra revisjonen. Kommunedirektøren har vurdert disse og de vil bli fulgt opp slik innenfor kommunedirektørens ansvarsområde:

1. *Iverksette tiltak for å bedre ytringskulturer i kommunen slik at ledere og ansatte i enda større grad melder om avvik og kritikkverdige forhold.*

Videreføre og videreutvikle etablert system for systematisk og helhetlig arbeid med arbeidsmiljø, kultur og ledelse. Herunder tiltak som KS 10 faktor, verktøykassa for HMS, samarbeidsarenaer og partssamarbeid på alle nivå, tydelige rutiner, opplæring og kommunikasjon. Fokus på verdier og holdninger blant ansatte og ledere

2. *Sikre systematisk opplæring i ansatte i melding av avvik.*

Adresse:
Rådhusplassen 2
Postboks 173,
8601 Mo i Rana

Telefon:
Sentralbordet +47 75 14 50 00

E-post: postmottak@rana.kommune.no
Internett: www.rana.kommune.no

Organisasjonsnummer:
872 418 032



Videreføre og intensivere dagens opplæring av ansatte på alle nivå. Påse at alle nyansatte får tilgang og opplæring i bruk av kvalitetsmeldinger i EQS.

3. Sikre dokumentasjon av kommunens oppfølging av registrerte avvik for å sikre at hensiktsmessige tiltak blir iverksatt.

Krav til dokumentasjon , oppfølging og iverksetting av tiltak ivaretas gjennom bruk av kvalitetssystemet EQS og etablerte rutiner. Intensivere opplæring.

4. Sikre tydelige beskrivelser knyttet til oppfølging av avvik i kommunens rutiner (for eksempel frister for oppfølging, krav til oppfølging mv.)

Rutinene vurderes årlig ved revisjon og oppdateres der det vurderes som hensiktsmessig.

5. Sikre tilstrekkelig opplæringstiltak for ledere knyttet til oppfølging og håndtering av avvik.

Videreføre og intensiverer etablert systematisk opplæring for ledere i bruk av kvalitetssystemet EQS , herunder kvalitetsmeldinger. Fortsette å gi aktiv lederstøtte via HR og kvalitetsnettverk.

6. Vurdere om det bør gjennomføres mer systematiske analyser av årsaker til avvik i alle sektorer og sikre tilstrekkelig involvering av ansatte og AMU.

Vurderes løpende som del av kommunens virksomhetsstyring. Involvering skjer i henhold til avtaleverk og interne rutiner.

7. Sørge for at kommunen har tilstrekkelig oversikt over varslingsaker etter arbeidsmiljølovens kap. § 2.a for å sikre at de håndteres i samsvar med regelverket.

Varslingsaker håndteres og registreres i henhold til etablert varslingsrutine. Rutinen stiller krav til saksgang. Krav om registrering og arkivering i kommunens sak/arkiv system sikrer krav til dokumentasjon og gir oversikt over registrerte varsel. Intensivere opplæring i saksgang.

8. Vurdere om det er behov for å spesifisere kommunens varslingsrutiner på utvalgte punkter i samsvar med arbeidstilsynets anbefalinger.

Adresse:
Rådhusplassen 2
Postboks 173,
8601 Mo i Rana

Telefon:
Sentralbordet +47 75 14 50 00

E-post: postmottak@rana.kommune.no
Internett: www.rana.kommune.no

Organisasjonsnummer:
872 418 032



Varslingsrutinen revideres årlig, sist revidert 04.11.2024 med ny revisjonsfrist 04.11.2025. Ved revisjon vurderes det om det er behov for å oppdatere rutinen i henhold til gjeldende regelverk.

9. Sikre tilstrekkelig med opplæring av ledere i håndtering av varslingssaker hvor informasjon om lederstøtte og veiledning i håndtering inngår.

Iverksatt. Lederstøtte gis blant annet gjennom HR og kommuneadvokat. Opplæring i varsling for ledere gjennomført Q1-2025. Etablert som fast opplæringstiltak i årshjul.

10. Sikre tilstrekkelig oppfølging av varslere for å unngå at de opplever negative konsekvenser av å varsle og de får tilstrekkelig informasjon om oppfølging av sakene.

Rana kommunes varslingsrutiner ivaretar hensyn til både varslere og påvarslede med krav til saksgang, herunder informasjon om oppfølging av sak mv.

Paragraf 7 -kommunens retningslinjer for varsling:

7. Oppfølging av varselet.....	9
7.1. Vurdering av videre saksbehandling/tiltak	9
7.2. Konsekvenser for lovbrudd og andre kritikkverdige forhold	9
7.3. Registrering av varselet.....	10
7.4. Orientering til varslere	10
7.5. Saksbehandlingsregler	10
7.6. Vern mot gjengjeldelse	10
7.7. Avslutning av varslingssak.....	10
7.8. Grunnløse påstander	11
7.9. Orientering ved avsluttet sak.....	11

I tillegg til intern støtte gjennom leder og verneombudsordning har kommunen avtale med bedriftshelsetjeneste som kan bistå i samtale med berørte. Intensivere opplæring og støtte til ledere for å sikre etterlevelse av retningslinjene for varsling.

Med vennlig hilsen

Hege Nygård
Kommunaldirektør stab

Brevet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Adresse:
Rådhusplassen 2
Postboks 173,
8601 Mo i Rana

Telefon:
Sentralbordet +47 75 14 50 00

E-post: postmottak@rana.kommune.no
Internett: www.rana.kommune.no

Organisasjonsnummer:
872 418 032

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Innledning

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon, og danner grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene har blitt hentet fra og utledet av autoritative kilder, rettsregler, politiske vedtak og fastsatte retningslinjer i tråd med standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Krav og forventninger til kommunen

Ytringskultur

Ytringsfrihet verner den enkeltes frihet til å bestemme hva han eller hun ønsker ytre seg om. Dette er bl.a. nedfelt i grunnloven §100, i den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og FNs verdenserklæring om menneskerettigheter artikkel 19. For å ivareta ytringsfriheten er en avhengig av at det er trygt å ytre seg på de arenaer en befinner seg, også på arbeidsplassen.

Ytringsfrihet er også nedfelt skriftlig i Rana kommunes etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte hvor det vises det til at ytringsfrihet er et grunnleggende prinsipp, og at ansatte i Rana kommune kan delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne og forhold på eget arbeidsområde og egen arbeidsplass. Det vises også til gjensidig lojalitetsplikt¹⁰⁴ mellom ansatte og Rana kommune som arbeidsgiver.¹⁰⁵

Ytringskultur referer til hvordan ytringsfrihet faktisk utøves og oppleves i hverdagen på en arbeidsplass og i arbeidslivet. Ytringsfrihetskommisjonen forklarer ytringskultur som den overordnede tilstanden vi alle er med på å skape gjennom hva vi ytrer, og hvordan vi gjør det. Et godt ytringsklima kan sies å være resultat av en god ytringskultur.¹⁰⁶

I arbeidsmiljølovens formålsparagraf kommer det frem at loven skal bidra til å legge til rette for et godt ytringsklima i arbeidslivet jf. §1-1d. Det fremgår av forarbeidene (Prop. 74 L (2018-2019) at ytringsklima har stor betydning for hvordan kritikkverdige forhold blir håndtert og det vises videre til at et godt ytringsklima i en virksomhet karakteriseres av en kultur med takhøyde for meningsutveksling, og hvor kritikk og andre ytringer ønskes velkommen som grunnlag for forbedring og utvikling i virksomheten.

Det følger av arbeidsmiljølovens § 2-1 at «Arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt». Alle virksomheter har som arbeidsgiver et ansvar for at lovens bestemmelser overholdes i virksomheten, og dette innebærer også at virksomheten legges opp slik at lovens formål ivaretas. Samtlige bestemmelser i arbeidsmiljøloven er utformet på en slik måte at de skal tilrettelegge for et godt ytringsklima. I tillegg til dette har også konkrete krav som kan knyttes nettopp til ytringsklimaet, eksempelvis arbeidsmiljølovens § 2 A-6 (4) bokstav 1 a som oppgir at varslingsrutinene som et minimum skal inneholde en «oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold». Dette er et tydelig konkret krav som er tett knyttet opp mot formålsbestemmelsen.

Arbeidstilsynet beskriver at det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for å skape et godt ytringsklima i samsvar med arbeidsmiljøloven, men anbefaler at arbeidsgiver burde samarbeide med verneombud, tillitsvalgt og arbeidstakerne for øvrig for å sikre et godt ytringsklima på arbeidsplassen. Herunder burde de:

- Planlegge arbeidet
- Kartlegge ytringsklimaet på arbeidsplassen
- Iverksette treffsikre tiltak for å bedre ytringsklimaet¹⁰⁷

I KS sin veileder varsling kommer det frem at god ytringskultur er viktig. Det vises til at ledere har ansvar for å sørge for og å tilrettelegge for og oppmuntre til at det er en åpen og god ytringskultur i virksomheten. Det vises

¹⁰⁴ Alle arbeidstakere har en lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver, men denne beskytter bare mot ytringer som på en illojal måte skader arbeidsgivers rettmessige og saklige interesser. Altinn, [Arbeidstakers ytringsfrihet, varslingsrett og lojalitetsplikt](#), 06. juni 2024.

¹⁰⁵ Rana kommune, [Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Rana kommune](#), 24.mars 2015.

¹⁰⁶ NOU 2022:9, *En åpen og opplyst offentlig samtale – ytringsfrihetskommisjonens utredning*, 15. august 2022.

¹⁰⁷ Arbeidstilsynet, [Ytringsklima på arbeidsplassen](#), udatert.

videre til at dette både er snakk om kultur og holdning, men også systematisk arbeid i form av system og rutiner som må evalueres regelmessig. Noe som bør gjøres sammen med partene. ¹⁰⁸

På bakgrunn av ovenstående har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 1.

- Kommunen skal legge til rette for et godt ytringsklima jf. arbeidsmiljøloven §1-1d.
- Kommunen skal respektere ansatte sin mulighet til å utøve sin ytringsfrihet, inkludert retten til å delta i samfunnsdebatten og å uttale seg på egne vegne jf. etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Rana kommune.
- Kommunen bør samarbeide med verneombud, tillitsvalgt og arbeidstakerne for øvrig for å sikre et godt ytringsklima på arbeidsplassen. Herunder burde de:
 - Planlegge arbeidet
 - Kartlegge ytringsklimaet på arbeidsplassen
 - Ev. iverksette tiltak for å bedre ytringsklimaet ¹⁰⁹
- Sørge for at ledere tar ansvar for å tilrettelegge for å og oppmuntre til det er en åpen og god ytringskultur i virksomheten jf. KS sin veileder for varsling ¹¹⁰
- Sikre god ytringskultur på alle nivåer i organisasjonen. ¹¹¹

System for å melde inn og følge opp avvik

Kommuneloven § 25-1 stiller krav til internkontroll i kommunen, og sier at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Paragrafen sier videre at kommunedirektøren skal:

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I kommunal- og distriktsdepartementet sin veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser presiseres det at internkontrollen skal både avdekke og følge opp konkrete avvik som allerede har skjedd. ¹¹² Internkontrollen skal videre både avdekke og følge opp *risiko for at avvik skal skje*. Det innebærer blant annet at kommunedirektøren må:

- a. skaffe oversikt over (saks)områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og
- b. sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter.

§ 25-1 bokstav d stiller krav om at internkontrollen dokumenteres. Grensene og omfanget vil måtte vurderes ut fra forholdene i den enkelte kommunen og den enkelte delen av kommunen. ¹¹³

I internkontrollforskriften §5-2 kommer det frem at virksomheter skal sørge for at arbeidstakere har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse- miljø- og sikkerhetsarbeidet.

I veiledning fra DFØ ^{114,115} og Arbeidstilsynet ¹¹⁶ vises det til at virksomheter bør bygge en god kultur for melding av avvik og at det er viktig at ansatte er trygge på at arbeidsgiver følger opp avvik slik at dette kan benyttes i styring, lærings- og forbedringsarbeid.

På bakgrunn av ovenstående har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 2 og 3.

- Kommunen skal ha systematisk internkontroll jf. kommuneloven §25-1 og internkontrollforskriften §4.

¹⁰⁸ KS, [Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner](#), 14. september 2017.

¹⁰⁹ Arbeidstilsynet, [Ytringsklima på arbeidsplassen](#), udatert

¹¹⁰ KS, [KS Varslingsveileder 2024](#), 17. juni 2024.

¹¹¹ KS, [KS Varslingsveileder 2024](#), 17. juni 2024.

¹¹² Kommunal- og distriktsdepartementet. [Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser](#). Side 16. Utgitt oktober 2021.

¹¹³ Kommunal- og distriktsdepartementet. [Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser](#). Side 17. Utgitt oktober 2021.

¹¹⁴ DFØ, [Veiledning – prosedyre for registrering og håndtering av avvik](#), udatert.

¹¹⁵ DFØ, [Veileder i interkontroll](#), udatert

¹¹⁶ Arbeidstilsynet, [Avvik og avvikshåndtering](#), udatert.

- Kommunen skal ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i helse-, miljø-, og sikkerhetslovgivningen jf. internkontrollforskriften § 5 punkt 7.
- Kommunen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik jf. kommuneloven § 25-1 c
- Kommunen skal sikre skriftlig dokumentasjon av arbeidet med avdekking, oppretting og forebygging av jf. internkontrollforskriften §5 jf. tredje ledd.
- Kommunen skal sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, herunder informasjon om endringer jf. Internkontrollforskriften §5-2
- Tilrettelegge for at ansatte registrerer avvik og jobbe for å skape en kultur hvor registrering av avvik blir benyttet til styring, lærings- og forbedringsarbeid jf. DFØs veiledning om prosedyre for registrering og håndtering av avvik¹¹⁷, DFØs veileder i interkontroll¹¹⁸ og arbeidstilsynets veiledning om avvik og avvikshåndtering¹¹⁹.
- sikre at avvik følges opp og blir håndtert jf. arbeidstilsynets veiledning om avvik og avvikshåndtering¹²⁰.
- sikre at kommunedirektør har oversikt over (saks)områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter samt at det settes inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter jf. Kommunal- og distriktsdepartementet veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser¹²¹.

System og rutiner for varslingssaker

Kapittel 2 A i arbeidsmiljøloven omtaler krav til varsling.

Arbeidstakers rett til å varsle

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold jf. arbeidsmiljølova § 2A-1, første ledd. Innleide arbeidstakere har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier. I § 2 A-1, andre ledd blir kritikkverdige forhold definert slik:

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.

Det går videre frem av tredje ledd at ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold ikke regnes som varsling etter kapitlet 2A i arbeidsmiljøloven, med mindre forholdet omfattes av andre ledd.

Begrepet «arbeidstakere» er definert i arbeidsmiljøloven § 1-6, første ledd:

- 1) Følgende personer anses som arbeidstakere etter lovens regler om varsling og helse, miljø og sikkerhet når de utfører arbeid i virksomhet som går inn under loven: a. elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål,
- b. vernepliktige,
- c. sivile tjenestepliktige og tjenestepliktige i sivilforsvaret,
- d. innsatte i kriminalomsorgens anstalter,
- e. pasienter i helseinstitusjoner, attføringsinstitusjoner o.l.,
- f. personer som i opplæringsøyemed eller i forbindelse med arbeidsrettede tiltak utplasseres i virksomheter uten å være arbeidstakere,
- g. personer som uten å være arbeidstakere deltar i arbeidsmarkedstiltak.

¹¹⁷ DFØ, [Veiledning – prosedyre for registrering og håndtering av avvik](#), udatert.

¹¹⁸ DFØ, [Veileder i interkontroll](#), udatert

¹¹⁹ Arbeidstilsynet, [Avvik og avvikshåndtering](#), udatert.

¹²⁰ Arbeidstilsynet, [Avvik og avvikshåndtering](#), udatert.

¹²¹ Kommunal- og distriktsdepartementet, [Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser](#), 13. oktober 2021.

Lovens regler om varsling gjelder likevel ikke for personer som nevnt i bokstav d. Departementet kan i forskrift fastsette unntak fra bestemmelsen i første punktum.

§ 2 A-2 omhandler fremgangsmåte ved varsling. Det går frem av første og andre ledd at arbeidstaker alltid kan varsle internt og alltid kan varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller en annen offentlig myndighet. Av tredje ledd går det fram at arbeidstaker kan varsle eksternt til media eller offentligheten for øvrig dersom:

- a. arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet,
- b. varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og
- c. arbeidstaker først har varslet internt, eller har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.

Arbeidsgivers plikt til å følge opp varsel og den varslede

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. Dette fremgår av arbeidsmiljøloven § 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.⁵ Arbeidstilsynet omtaler arbeidsgivers aktivitetsplikt i form av seks steg:

1. Registrere varselet
2. Bekrefte at varselet er mottatt
3. Undersøke og vurdere varselet
4. Ta en beslutning om videre prosess
5. Lukk saken og informer dem som er berørt
6. Evaluer og lær

Gjennom hele varslingsprosessen har arbeidsgiver samtidig omsorgsplikt, som innebærer at den må ivareta de som varsler og andre involverte. Prinsippene konfidensialitet, habil saksbehandling og rett til kontradiksjon skal ligge til grunn for behandlingen av varslingssaker.

Rutiner for intern varsling

Virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varsling i henhold til arbeidsmiljøloven § 2 A-6. Disse rutinene skal utarbeides i forbindelse med det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i virksomheten i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Rutinene skal være skriftlig og minst inneholde:

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

Videre vises det til i § 2 A-6 at rutinene skal være legg tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

På bakgrunn av ovenstående har Deloitte utledet følgende revisjonskriterier til problemstilling 4.

- Kommunen skal ha systematisk internkontroll jf. kommuneloven §25-1 og internkontrollforskriften §4.
- Kommunen skal ha rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsatt i helse-, miljø-, og sikkerhetslovgivningen jf. internkontrollforskriften § 5 punkt 7.
- Kommunen skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik jf. kommuneloven § 25-1 c
- Kommunen skal sikre skriftlig dokumentasjon av arbeidet med avdekking, oppretting og forebygging av jf. internkontrollforskriften §5 jf. tredje ledd.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet: Kongerikets Noregs grunnlov (grunnlova). LOV-1814-05-17
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). LOV-2014-05-09-14
- Kommunal- og distriktsdepartementet:
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2023-06-16-62
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). LOV-2024-06-14-31

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Kommunal- og distriktsdepartementet, *veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser*, 13. oktober 2021
- KS, Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner, 14. september 2017.
- KS, Varslingsveileder 2024, udatert.
- DFØ, Veileder i internkontroll, udatert.
- DFØ, Veiledning i prosedyre for registrering og håndtering av avvik, udatert.
- Arbeidstilsynet, Avvik og avvikshåndtering, udatert.

Dokumenter fra kommunen

- Rana kommune, *Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Rana kommune*, udatert
- Rana kommune, *Forvaltningsrevisjon – opplæring avvik*, oversendt 5. november 2024
- Rana kommune, *Forvaltningsrevisjon – Oversikt over meldte avvik siste tre år* (innsendt dokumentasjon fra kommunen til Deloitte), udatert.
- Rana kommune, *Kvalitetshandbok*, under revisjon
- Rana kommune, *Kvalitetsmelding*, 19. juli 2024
- Rana kommune, *Ledelsens gjennomgang 2023 – internkontroll og kvalitetsstyring*, 22. april 2024.
- Rana kommune, *Mediregelmenet for Rana kommune*, sist godkjent 26. februar 2024
- Rana kommune, *oversikt over varslingssaker tre siste år*, udatert.
- Rana kommune, *presentasjon, Opplæring EQS*, 25. september 2024
- Rana kommune, *Retningslinjer for varsling i Rana kommune*, utdatert.
- Rana kommune, *Statusrapport – arbeid utført av kvalitetsutvalget 2023*, udatert



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 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.

© 2025 Deloitte AS