

**Forvaltningsrevisjonsrapport
Hvaler kommune
12.05.2021**

Varsling – overholdelse av reglement i praksis – Hvaler kommune

PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001¹; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kommunestyret i Hvaler kommune i sak 02/20, 13. februar 2020.

Plan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalget 3. september 2020. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet august 2020 til april 2021. Vi gjennomførte oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er tatt hensyn til i prosjektet.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og gjennomgang av funn i mappegjennomgang. I tillegg er rapportens faktaopplysninger i sin helhet verifisert av kommunen. Revisjonen avholdt høringsmøte med administrasjonen 22. april 2021 hvor også revisjonens vurderinger og konklusjon ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til rådmannen. Rådmannens uttalelse fremgår av vedlegg A.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Odd Henning Aure. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner ham habil til å utføre prosjektet.

Vi vil takke kontaktperson Henrik Kristiansen og andre som har deltatt i prosjektet fra Hvaler kommune for et godt samarbeid i gjennomføringen av prosjektet.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 12. mai 2021

Bjørnar Bakker Eriksen
oppdragsansvarlig revisor

Odd Henning Aure
utførende forvaltningsrevisor

¹ Denne forvaltningsrevisjonen baserer seg på den forrige RSK 001. Denne gjaldt for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev før 30. september 2020.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

INNHold

Prosjektmandat	2
Innhold	3
Sammendrag	4
1 Gjennomføring av prosjektet	6
1.1 Problemstillinger og avgrensninger	6
1.2 Revisjonskriterier	6
1.3 Revisjonsmetoder	7
2 Kommunens varslingsrutine	10
3 Ansattes kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning	13
3.1 Revisjonskriterier	13
3.2 Revisjonens undersøkelser	15
3.3 Revisjonens vurderinger	22
3.4 Konklusjon og anbefalinger	22
4 Kommunens oppfølging av varsler	24
4.1 Revisjonskriterier	24
4.2 Revisjonens undersøkelser	24
4.3 Revisjonens vurderinger	26
4.4 Konklusjon og anbefaling	27
5 Kilder	29
Vedlegg A – Rådmannens uttalelse	30
Vedlegg B – Varsling vs. personalsak	31

SAMMENDRAG

Varsling er en ytring som gjelder kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Kritikkverdige forhold kan være lovbrudd eller straffbare forhold, men det kan også være brudd på interne regler og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer. Reglene for varsling er hjemlet i arbeidsmiljøloven. Varslingsreglene skal bidra til å avdekke kritikkverdige forhold, slik at arbeidsgiver kan gjøre noe med disse.

I denne forvaltningsrevisjonen ser vi på intern varsling i Hvaler kommune. Interne varslinger omhandler da ytringer om kritikkverdige forhold fremsatt av kommunens ansatte.

Denne forvaltningsrevisjonen har to problemstillinger:

- 1) Har ansatte kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning?
- 2) Blir varsler fulgt opp i tråd med kommunens varslingsrutine?

I den første problemstillingen undersøker vi ansattes kjennskap - og tillit, til kommunens varslingsordning. Her ser vi nærmere på om de ansatte er kjent med varslingsrutinen, og om ledere har fått opplæring i rutinen. For å undersøke om ansatte har tillit til ordningen, undersøker vi blant annet om de ansatte opplever kommunenes retningslinjer som tydelige og tilgjengelige, samt om det oppleves trygt å varsle.

I den andre problemstillingen undersøker vi om kommunen følger opp varsler i henhold til sin egen rutine. Til dette tar vi utgangspunkt i varslingssaker fra 2017, som er avsluttet eller er i slutfasen.

Gjennomføring av revisjonen

Forvaltningsrevisjonen ble gjennomført i perioden august 2020 til mai 2021. Revisjonskriteriene er utarbeidet fra arbeidsmiljøloven, en veileder fra KS og kommunens varslingsrutine, samt vedlegg til denne. Datagrunnlaget er innhentet ved bruk av dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelse og en gjennomgang av seks varslingssaker i perioden 2017 - 2020.

Problemstilling 1

Kommunens varslingsrutine og informasjon om varsling, er lett tilgjengelig. Samtidig har kommunens ansatte god tilgang på varslingskanaler. Disse kanalene synes å være lett tilgjengelige. Tilgangen på varslingsalternativer i kommunen er dermed tilfredsstillende. Kommunen mangler imidlertid tillitt blant en vesentlig andel av de ansatte for at det er trygt å varsle og at rettighetene til varsler ivaretas.

Kommunen har utarbeidet en varslingsrutine. Denne er for lite kjent i organisasjonen, noe som gjør at mange ansatte har lite informasjon om kommunens varslingsordning. For å forankre varsling i kommunen, bør varsling - etter vårt syn, inkluderes som ett av punktene i kommunens etiske retningslinjer. Videre bør alle ledere som er aktuelle som mottakere av varsler få opplæring i håndtering av varsler.

På denne bakgrunn anbefaler vi at kommunen bør

- sette inn tiltak som bedrer de ansattes tillit til kommunens varslingsordning
- gjøre varslingsrutinen bedre kjent blant de ansatte
- vurdere å inkludere varsling som eget punkt i de etiske retningslinjene
- sørge for at ledere som er aktuelle mottakere får opplæring i håndtering av varsler

Problemstilling 2

Kommunen har jobbet med å utvikle en varslingsordning de siste tre til fire årene, deriblant utarbeiding av en varslingsrutine. Tillitsvalgte, verneombud og andre har vært involvert i utformingen av rutinen, og rutinen tilfredsstillende til hva en varslingsrutine bør, og skal inneholde. Etter revisjonens oppfatning har imidlertid kommunens varslingsinstitutt, noe som innbefatter kommunens varslingsutvalg, ikke helt satt seg.

På bakgrunn av våre funn mener vi at kommunen svarer ut mer eller mindre alle punktene som vi har undersøkt, med utgangspunkt i kommunens varslingsrutine. Noen punkter er tilfredsstillende oppfylt, mens andre bare delvis kan sies å oppfylle rutinen, slik at praksis bør forbedres.

På denne bakgrunn anbefaler vi at kommunen sørger for

- å svare varsler innen 7 dager etter at varsel er mottatt
- at det i alle saker blir beskrevet hvordan habiliteten til dem som behandler varselet er vurdert
- å ha nok kapasitet og kompetanse til å behandle og avslutte, samt slutføre varslingsaker innen rimelig tid

1 GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

1.1 Problemstillinger og avgrensninger

Revisjonen undersøker i denne forvaltningsrevisjonen om kommunen har lagt til rette for varsling og håndtering av varslinger i tråd med egen varslingsrutine. Forvaltningsrevisjonen består av to problemstillinger:

Problemstilling 1: Har ansatte kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning?

Revisjonen vil undersøke både ansattes kjennskap til, og tillit til, kommunens varslingsordning. Her vil vi se nærmere på om de ansatte er kjent med varslingsrutinen, og om ledere har fått opplæring i rutinen. For å undersøke om ansatte har tillit til ordningen vil vi blant annet undersøke om de ansatte opplever kommunenes retningslinjer som klare og tilgjengelige, samt om det oppleves som trygt å varsle.

Problemstilling 2: Blir varsler fulgt opp i tråd med kommunens varslingsrutine?

Revisjonen vurderer i problemstilling 2 om kommunen følger opp varsler i henhold til sin egen rutine. Vi tar her utgangspunkt i saksmappene til varslinger som har kommet fra kommunens ansatte i perioden 2017-2020, og som er avsluttet eller er i slutfasen. Nyere varslinger fra 2020 har vi ikke vurdert.

1.2 Revisjonskriterier

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

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

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

Revisjonskriteriene for denne forvaltningsrevisjonen er utledet med bakgrunn i følgende kilder

- arbeidsmiljøloven inkludert forarbeider
- Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner, KS 2019
- Retningslinjer for intern varsling Hvaler kommune
- vedlegg 2 til retningslinjer varsling Hvaler kommune – mandat og saksbehandling for internt varslingsutvalg/saksbehandler

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert under hver problemstilling i kapittel 3 og 4. Revisjonskriteriene er også oversendt kommunen med mulighet for innspill. Kommunen hadde ingen innspill til kriteriene.

1.3 Revisjonsmetoder

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

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

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder

- dokumentanalyse
- intervjuer
- spørreundersøkelse
- mappegjennomgang

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er *Retningslinjer for intern varsling Hvaler kommune* og Vedlegg 2 til retningslinjer varsling Hvaler kommune – mandat og saksbehandling for internt varslingsutvalg/saksbehandler, sentrale for revisjonens undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 5.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført seks intervjuer

- tidligere HR-sjef og varslingsutvalgsleder (sluttet i Hvaler kommune 30. november 2020)
- arkiv- og sekretariatsleder – medlem av varslingsutvalget
- hovedverneombud
- hovedtillitsvalgt Fagforbundet
- tillitsvalgt Sykepleierforbundet
- tillitsvalgt Utdanningsforbundet

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser. I rapporten benevner vi både de tillitsvalgte og hovedverneombudet som «tillitsvalgte». Vi finner dette mest hensiktsmessig ut fra hensyn til informantenes anonymitet, og at dette dessuten forenkler fremstillingen. Det skal legges til at to av intervjuobjektene har kort fartstid som tillitsvalgte. En person hadde vært tillitsvalgt i to måneder, mens en annen hadde vært tillitsvalgt i 11 måneder, på intervjuenes tidspunkt.

Mappegjennomgang

Vi har gjennomført en gjennomgang av saksmappene til syv varslingsaker i Hvaler kommune. Dette er alle varslingsaker fra 2017 til 2020, som er avsluttet eller «tilnærmet» avsluttet. Spørsmålene/revisjonskriteriene vi har utarbeidet til gjennomgangen av saksmappene i kapittel 4 er hentet fra kommunens varslingsrutine.

Spørreundersøkelse

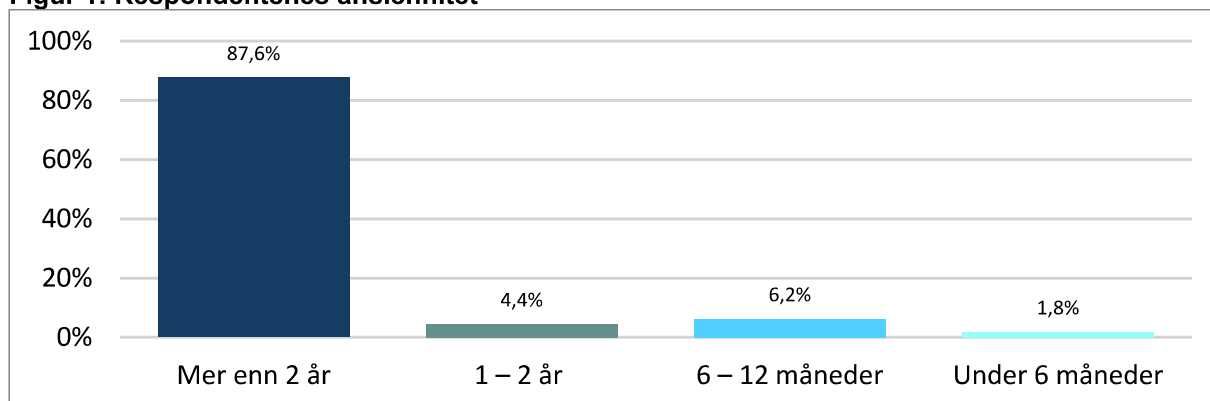
Det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle ansatte i Hvaler kommune. Spørreundersøkelsen var tilgjengelig i kommunen før den ble publisert. Undersøkelsen tar for seg ansattes kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning. Undersøkelsen ble besvart av 113 av 423 ansatte i Hvaler kommune, dette tilsvarer 27 prosent. Undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback.

Det er ikke unaturlig å tenke seg at det kan finnes utvalgsskjevheter basert på hvem som har besvart spørreundersøkelsen. For eksempel at ansatte som har vært i befattning med varslings vil ha en større tilbøyelighet til å besvare spørsmålene. Spørreundersøkelsen henvender seg imidlertid til alle ansatte i kommunen, slik at vi på bakgrunn av en svarprosent på 27, mener at svarene gir tilfredsstillende grad av gyldighet og pålitelighet.

Om respondentene

Vi ser fra figur 1 at mer enn 87 prosent av de ansatte som har besvart spørreundersøkelsen har vært ansatt i mer enn 2 år.

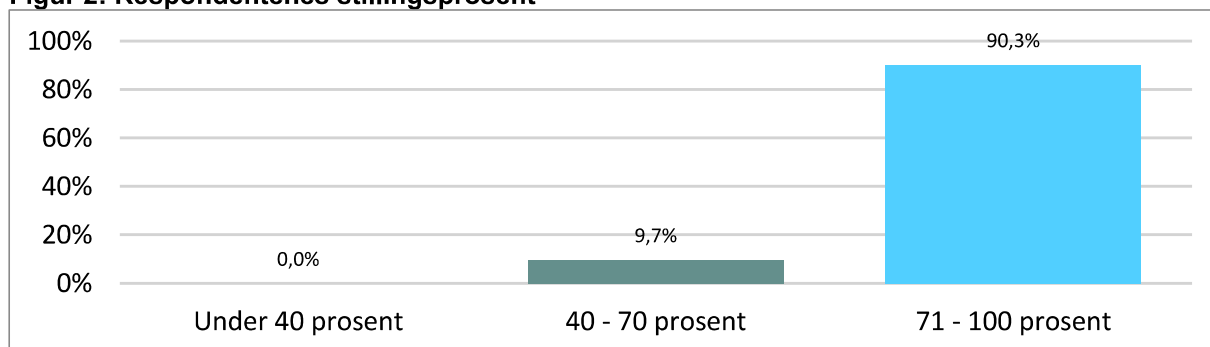
Figur 1: Respondentenes ansiennitet



n=113

Samtidig har mer enn 90 av respondentene en stillingsprosent på 71 prosent eller mer, resten har en stillingsprosent mellom 40 og 70 prosent.

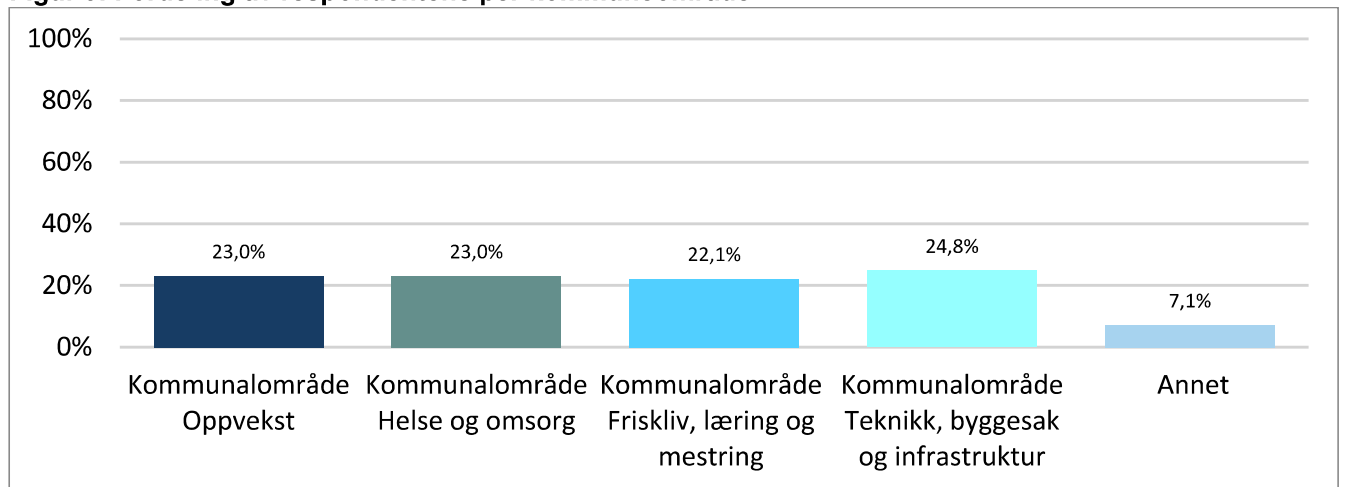
Figur 2: Respondentenes stillingsprosent



n=113

Figur 3 viser fordelingen av respondentene på kommuneområder. Som figuren viser er de ulike kommuneområdene jevnt representert.

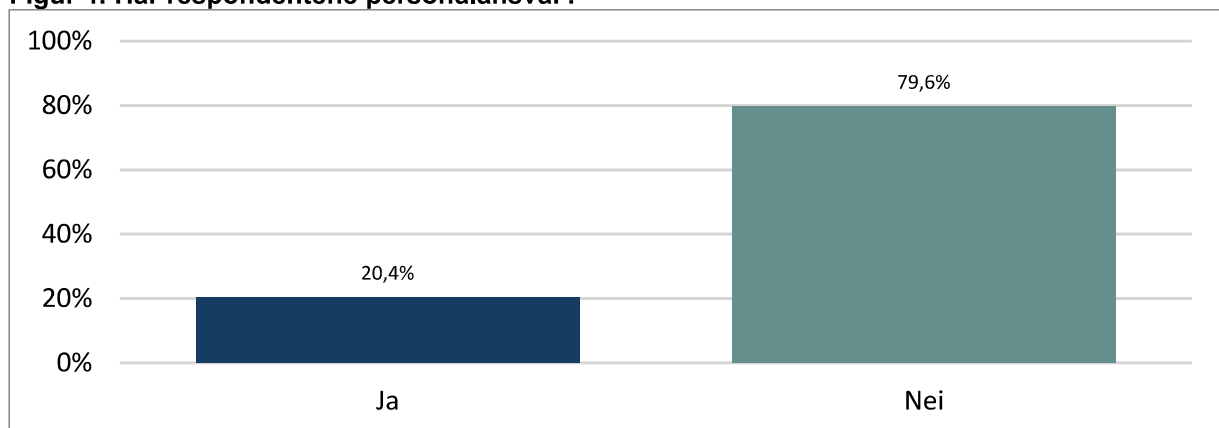
Figur 3: Fordeling av respondentene per kommuneområde



n=113

Vel 20 prosent av respondentene er ledere med personalansvar, jf. figur 4.

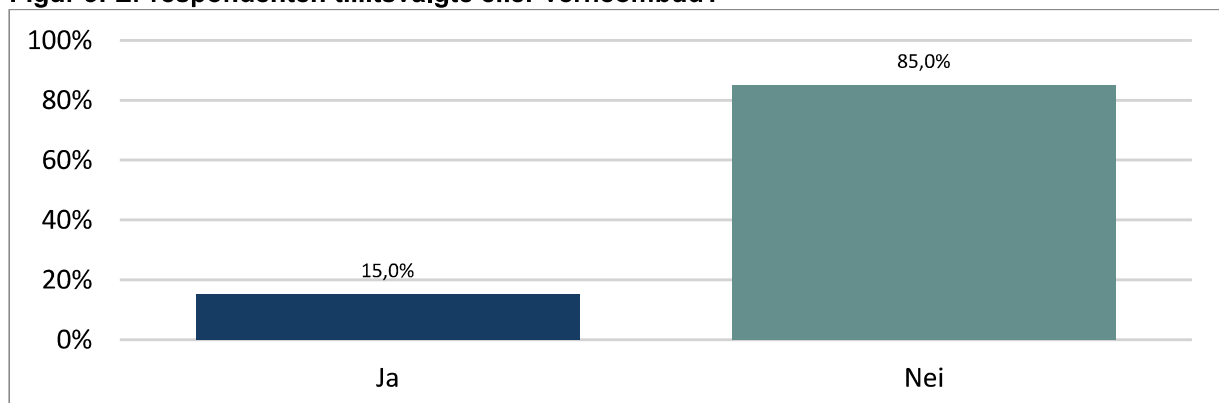
Figur 4: Har respondentene personalansvar?



n=113

Figur 5 viser at 15 prosent av respondentene er tillitsvalgte eller verneombud.

Figur 5: Er respondenten tillitsvalgte eller verneombud?



n=113

2 KOMMUNENS VARSLINGSRUTINE

Varslingsrutine med mandat

Hvaler kommune har utarbeidet en varslingsrutine. Den siste versjonen er datert 3. mars 2020. Retningslinjene i varslingsrutinen er avgrenset til å gjelde bestemmelser i arbeidsmiljøloven.³ Retningslinjene er supplert med mandat for saksbehandling for internt varslingsutvalg/saksbehandler.

Rutinen beskriver innledningsvis hva et varsel er, og arbeidsmiljølovens eksempler på kritikkverdige forhold.⁴ Deretter blir det redegjort for varslingsplikt og varslingsrett.

Varsling internt i kommunen

Det kan varsles om kritikkverdige forhold gjennom kommunens varslingssystem via intranett eller direkte i kvalitetssystemet - RiskManager. Dette beskrives som førstevalgene for varsling. Varsel sendes som hovedregel i egen varslingsmodul til varslingsutvalget. Etter at varsel er mottatt skal det straks og uten opphold oversendes varslingsutvalget i Hvaler kommune, også dersom varsel ikke er sendt via varslingsmodul.

I Hvaler kommune legges det til grunn at saksbehandling av internt varsel om kritikkverdige forhold som hovedregel skjer i linje med bistand. Det interne varslingsutvalget kan imidlertid beslutte noe annet. Alle varsler uavhengig av hvem som mottar varsel skal arkiveres og slutføres i kommunens arkivsystem for varsling. Ved behandling av varsel i linje skal rådmann orienteres, inkludert minst ett medlem fra varslingsutvalget.

Ansatte i kommunen kan dessuten varsle internt til

- leder, leders leder, kommunalsjef eller rådmann
- varslingsutvalget
- verneombud, tillitsvalgte eller til kommunens bedriftshelsetjeneste ved varslingstelefon

I rutinens punkt 4 står det at kjennskap til kritikkverdige forhold som bør undersøkes nærmere, eller som nødvendiggjør tiltak, som hovedregel bør tas opp på egen arbeidsplass og med nærmeste leder. Alternativt kan det varsles til overordnet ledelse, for eksempel hvis varslingen gjelder egen leder, eller lederen ikke foretar seg noe med varselet. Dersom varsleren vurderer varsling i linje - gjennom ledere, som utilstrekkelig, eller varsler ikke ønsker å ta opp forholdene med ledelsen, kan det varsles til varslingsutvalget, tillitsvalgte eller verneombud.

Kommunens aktivitetsplikt

Arbeidsgiver har aktivitetsplikt når varsel mottas, jf. punkt 5 i rutinen. Arbeidsgiver skal foreta en undersøkelse av saken raskt for å unngå at saken drar ut i tid for økende risiko for konflikteskalering.

Varselet skal følges opp, og arbeidsgiver skal iverksette nødvendige tiltak innen rimelig tid. Det skal lages en tidsplan for saksbehandling og eventuelle tiltak.

Arbeidsgiver⁵ skal

- svare ut til varsler at varsel er mottatt senest innen 7 dager
 - Tilbakemelding til varsler gjelder ikke for anonyme varsler, i henhold til mandatet.

³ Jf. punkt 3 under avsnittet «Avgrensning om varslingsplikt og rett i henhold til arbeidsmiljøloven».

⁴ Jf. aml. § 2 A-1.

⁵ Med arbeidsgiver menes rådmann, eller den som har delegert myndighet til å behandle varsel.

- undersøke og vurdere habiliteten til dem som behandler varselet⁶
 - Habilitetsspørsmålet for rådmann og saksbehandlere skal alltid vurderes i enhver sak og til enhver tid, i henhold til retningslinjer for varsling i Hvaler kommune (mandatet), for å sikre konfidensialitet og taushetsplikt i prosessen.
- varslingssaker og involverte parters identitet skal så langt det er mulig behandles fortrolig
 - Dette innebærer at kun de som strengt tatt har behov for innsikt blir gitt dette. For øvrig vises det til arbeidsmiljøloven 2 A hva gjelder fortrolighet/konfidensialitet ved varsling til offentlig myndighet.
- ivareta prinsippet om kontradiksjon
 - Kontradiksjon vil si at både den som varsler og den omvarslede, sikres rett til å uttale seg om de opplysningene som kommer frem. Dette skal fortrinnsvis skje i møte med den enkelte som det skrives referat/notat fra, i henhold til mandatet for saksbehandling.
- sikre korrekt saksbehandling, fremdrift og avslutning av saken

Den videre håndteringen, skal følge varslingsrutinen, behandles i henhold til kommunens organisering og lederstruktur. Varslingsprosessen er beskrevet nærmere i rutinens punkt 8.

Varslingsvern og vern mot gjengjeldelse

Rutinens punkt 6 beskriver varslingsvern og vern om gjengjeldelse. Varsler skal være sikret vern mot gjengjeldelse, og være beskyttet mot ugunstig behandling fra arbeidsgiver.⁷ I henhold til mandatet⁸ innebærer vernet mot gjengjeldelse at arbeidsgiver ikke kan reagere på en forsvarlig varsling med oppsigelse, avskjed, suspensjon, ordenstraff, trakassering, utstøting, fratakelse av arbeidsoppgaver eller andre negative reaksjoner som innebærer straff eller sanksjon.

Videre har arbeidsgiver ansvar for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for den som varsler, og den som er varslet på

- varsleren skal inkluderes i arbeidsmiljøet på en normal måte
- det bør legges til rette for ivaretagelse av varsler og omvarslede i henhold til personvernlovgivningen
- rettigheter og rettssikkerhet til varsler og den som det er varslet på skal ivaretas fullt ut, særlig skal det sikres uttalerett for omvarslede

Anonyme varsler

Det er mulig å varsle anonymt via kommunens intranett. Anonyme varsler blir behandlet av arbeidsgiver. Det blir påpekt at anonym varsling gjør innhenting av opplysninger om sakens fakta mer krevende for arbeidsgiver, og at dette kan påvirke saksbehandling og resultat av varslingen.

Varsel på rådmann og medlemmer i varslingsutvalget

Ved varsel på rådmann skal ordfører være varslingsmottaker. Ordfører skal om nødvendig opprette et eksternt varslingsutvalg – med nok kompetanse, til å behandle varselet. I rutinen blir setterrådmann, bedriftshelsetjeneste, eksterne advokater, oppgitt som eksempler.

⁶ Habilitetsspørsmålet for rådmann og saksbehandlere skal alltid vurderes i enhver sak og til enhver tid, i henhold til vedlegg 2 til retningslinjer varsling Hvaler kommune.

⁷ Jf. arbeidsmiljøloven § 2 A. Vernet gjelder alle former for gjengjeldelse. Ingen former for negative reaksjoner eller endringer i ansettelsesforhold, vilkår eller lignende skal forekomme.

⁸ Mandatet er beskrevet i vedlegg 2 til retningslinjer varsling Hvaler kommune.

Rådmannen har ansvaret for behandling og oppfølging av varsel på deltakere i internt varslingsutvalg. De ordinære habilitetsbestemmelsene legges til grunn. Rådmannen avgjør i slike tilfeller sammensetningen av varslingsutvalgets medlemmer.

Varslingsutvalget

Kommunen har etablert et varslingsutvalg. Varslingsutvalget skal til enhver tid følge vedtatte retningslinjer for intern varslings i Hvaler kommune, i henhold til mandat og saksbehandling for internt varslingsutvalg/saksbehandler.⁹

Varslingsutvalget vurderer og gir råd til rådmannen om et varsel eller en klage skal behandles i linje, eller i varslingsutvalget. Varslingsutvalget har en rådgivende funksjon til rådmann, og skal gi råd i saker før endelig beslutning hos rådmann.

Internt varslingsutvalg består av

- 1 HR-sjef, leder av varslingsutvalget
- 2 arkiv- og sekretariatsleder/varslingssekretariat
- 3 jurist/leder/rådgiver eller økonomisjef, avhengig av sak
- 4 ekstern representant som skal hentes inn av rådmannen¹⁰

Minst ett medlem av varslingsutvalget skal være jurist eller inneha juridisk kompetanse.

Internt varslingsutvalg har som mandat:

1. Motta alle varsler og vurdere innhold og videre saksbehandling.
2. Beslutte rammene for saksbehandlingen som for eksempel:
 - a. Formålet, metodikk og tidsfrister for saksbehandlingen.
 - b. Hvorvidt det skal avklares faktum, opplyse saken, forsøke å finne årsaker og mulige systemfeil.
 - c. Hvorvidt det skal angis mulige rettsvirkninger av det beskrevne faktum.
 - d. Hvorvidt det skal fremmes forslag til tiltak, endringer eller annet.
3. Revidere og følge opp rammene for saksbehandlingen.
4. Kvalitetssikre innstilling fra saksbehandler, herunder eventuelt beslutte ytterligere saksbehandling.
5. Avgjør om verneombud/vernetjeneste og tillitsvalgte skal involveres i saken, og i hvilken grad.
6. Ved behov kan varslingsutvalget supplere innstillingen fra saksbehandler, eller koble på flere saksbehandlere avhengig av behov for kompetanse.
7. Internt varslingsutvalg er et rådgivende organ til rådmann og rapporterer til rådmann.
8. Leder eller sekretær registrerer varsel i sakarkiv. «Varslingssak – kritikkverdige forhold»
9. Leder eller sekretær sender tilbakemelding til varsler om at saken er mottatt med svar senest innen 7 dager. Dette gjelder ikke anonyme varsler.
10. Varsler gis informasjon om sine rettigheter så langt det er mulig.
 - a. - Forbud mot gjengjeldelse
 - b. - Leders omsorgsplikt, herunder mulighet for støtteordninger via for eksempel bedriftshelsetjenesten
11. Leder eller sekretær innkaller varslingsutvalget til et innledende møte.
12. Leder eller sekretær informerer rådmann om at varsel er mottatt.

⁹ Vedlegg 2 til retningslinjer varslings Hvaler kommune.

¹⁰ Bedriftshelsetjenesten skal fra 2020 være representert fast i varslingsutvalget.

3 ANSATTES KJENNSKAP OG TILLIT TIL KOMMUNENS VARSLINGSORDNING

Problemstilling 1: *Har ansatte kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning?*

3.1 Revisjonskriterier

I Hvaler kommune kan det varsles om kritikkverdige forhold gjennom kommunens varslingsssystem via intranett eller direkte i kvalitetssystemet. Dette beskrives som førstevalgene for varsling. Det er også mulig å varsle anonymt. Ansatte i kommunen kan dessuten varsle internt til

- leder, leders leder, kommunalsjef eller rådmann
- varslingsutvalget
- varsle til verneombud, tillitsvalgte eller til kommunens bedriftshelsetjeneste ved varslingstelefon

Retningslinjene for varsling i Hvaler kommune er avgrenset til å gjelde bestemmelser i arbeidsmiljøloven, jf. punkt 3 i kommunens varslingsreglement under avsnitt «Avgrensning om varslingsplikt og rett i henhold til arbeidsmiljøloven».

Ansatte har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen, jf. arbeidsmiljøloven § 2 A-1. 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. Lovens formål er å styrke det interne yringsklimaet og å signalisere at varsling både er lovlig og ønsket.

Det følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-6 at kommunen skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling. Kommunen bør ha skriftlige rutiner som beskriver adgangen til å varsle, og hvem det skal varsles til. Lovens formål er å styrke det interne yringsklimaet og å signalisere at varsling både er lovlig og ønsket.

Rutinene bør være kjent for alle ansatte, og skal foreligge skriftlig og minst inneholde følgende:

- oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- framgangsmåte for varsling
- framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling

Det er viktig at kommunen sørger for at varsler fra de ansatte blir mottatt, behandlet og fulgt opp på en forsvarlig måte.

Ifølge § 2 A-1 skal ansatte som varsler gå frem på en forsvarlig måte når de skal varsle om kritikkverdige forhold. De ansatte har full yringsfrihet og at eventuelle begrensninger i yringsfriheten må begrunnes særskilt. Forsvarlighetskravet gir dermed at det er ingen begrensninger i retten til å varsle. Imidlertid stilles det krav til framgangsmåten.

I tillegg til de ansatte, bør kommunen også legge til rette for at eksterne, som innbyggere, brukerne, leverandører og andre, enkelt skal kunne varsle om kritikkverdige forhold. Mulighet for varsling bør gjøres tilgjengelig på forsiden til kommunens hjemmesider, hvor også framgangsmåte og betydning av varsling blir beskrevet.

Gode varslingsrutiner har positiv innvirkning på varslingsaktivitet og håndtering av varslingssakene, samtidig vil gode rutiner gjøre det tryggere å varsle, jf. KS¹¹. Varslingsrutinene bidrar til at varslingsprosessen blir mer forutsigbar. Det forutsetter at varslingsrutinene er kjent for de ansatte. De må da være utformet på en klar og hensiktsmessig måte. Rutinene skal ivareta rettssikkerheten både for varsleren og den eller de det varsles om.

Alle varsler skal tas på alvor og undersøkes, og kritikkverdige forhold må endres eller stoppes. Den som varsler skal ivaretas på en god måte. Forbudet mot gjengjeldelse er viktig for å sikre trygge rammer for varsleren. Arbeidsmiljøloven forbyr gjengjeldelse mot ansatt som varsler i tråd med § 2-4, jf. § 2-5. Ifølge forarbeidene skal begrepet gjengjeldelse forstås vidt: *«Enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på varsling, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse.»*

Den/de det varsles om har krav på rettssikkerhet og personvern. Kommunen må ta stilling til om varslingen er offentlig eller om det er grunnlag for å unnta varslingen fra offentlighet. Dersom varslingen kan gi grunnlag for tjenstlig sanksjon av en slik karakter at det kvalifiserer til enkeltvedtak, må kommunen sørge for å overholde forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling. Blant annet må kommunen sørge for å ivareta retten til å bli gjort kjent med påstander rettet mot seg selv og mulighet til å imøtegå disse.

For de tilfeller der det ikke er ønskelig å varsle i linje, bør det være en alternativ og uavhengig varslingsordning som har nødvendig tillit blant ansatte. Det kan for eksempel opprettes et særskilt varslingssekretariat, jf. anbefalinger fra KS. En slik varslingsordning kan være sammensatt av ansatte i kommunen, eller ett eller flere eksterne medlemmer.

Hvaler kommune har etablert et varslingsutvalg. Internt varslingsutvalg skal til enhver tid følge vedtatte retningslinjer for intern varsling i kommunen, i henhold til mandat for internt varslingsutvalg.¹²

Varslingsutvalget skal være et uavhengig varslingsorgan, som skal sikre forsvarlig mottak av varsler og sørge for en forsvarlig saksbehandling av innkomne interne og eksterne varsler. Varslingsutvalget skal diskutere disse, samt foreta de undersøkelser som utvalget finner nødvendig for å avgjøre varslingsspørsmål. Varslingsutvalget er også ansvarlig for tilbakemelding til den som varsler og andre berørte parter. Dette kan bidra til en mer konsistent behandling av varslingssaker.

På denne bakgrunn har vi utarbeidet følgende revisjonskriterier

- kommunen bør inkludere varsling i de etiske retningslinjene
- kommunen skal sørge for at det er trygt å varsle og at rettighetene til varsler ivaretas
- ansatte skal bli gjort kjent med varslingsrutinene som skal være lett tilgjengelige
- ledere med personalansvar bør få opplæring i håndtering av varsler
- varslingskanalene skal være lett tilgjengelige

¹¹ Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner, KS 2019.

¹² Mandatet er beskrevet i vedlegg 2 til retningslinjer varsling Hvaler kommune.

3.2 Revisjonens undersøkelse

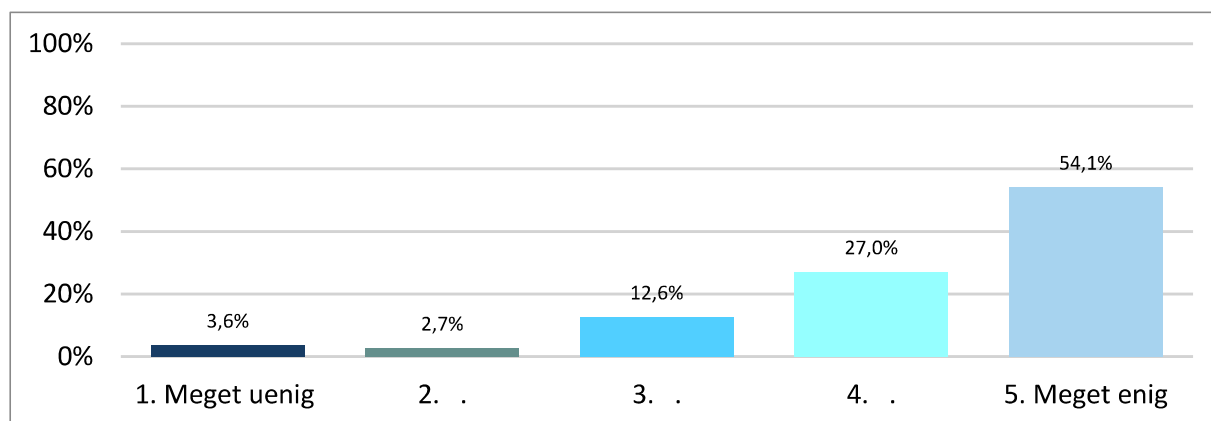
Kommunen bør inkludere varsling i de etiske retningslinjene

Hvaler kommune har utarbeidet etiske retningslinjer. Siste versjon av retningslinjene er datert 25. august 2015.¹³ Retningslinjene er tilgjengelig på kommunens intranett/kvalitetssystem. Varsling er ikke beskrevet i de ti punktene i de etiske retningslinjene.

Kommunen skal sørge for at det er trygt å varsle og at rettighetene til varsler ivaretas

I spørreundersøkelsen ble ansatte spurt om de mener at de har ansvar for å melde fra, om de avdekker kritikkverdige forhold i kommunen. Dette ble fremsatt som en påstand. Figur 6 viser at 54 og 27 prosent av de ansatte er henholdsvis meget enig eller enig, i denne påstanden. Vi ser også at 3,6 og 2,7 prosent av de ansatte er henholdsvis meget uenig og uenig i denne påstanden. De resterende respondentene, 12,6 prosent, stiller seg nøytrale til påstanden.

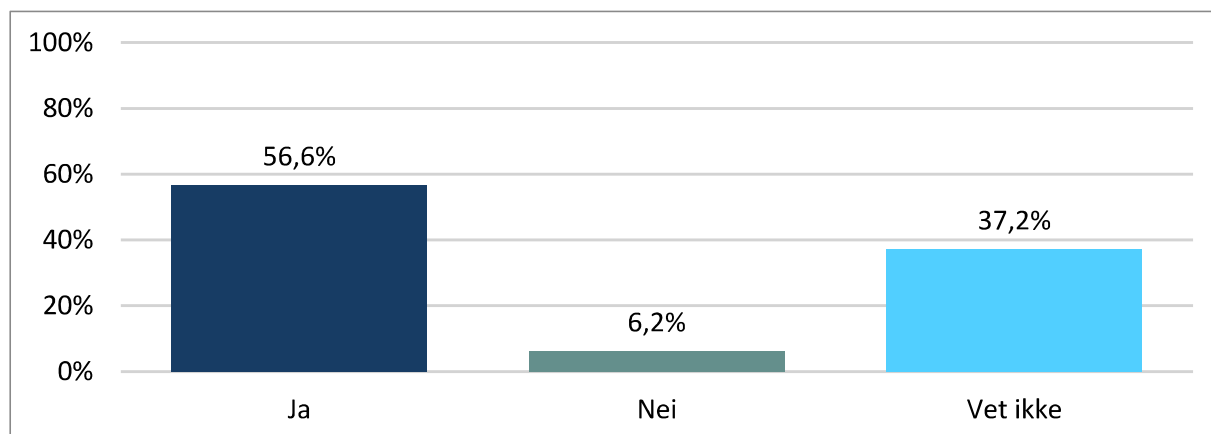
Figur 6: Ansatte har ansvar for å melde fra dersom de avdekker kritikkverdige forhold.



n=111

Fra figur 7 ser vi at drøyt 57 prosent av respondentene sier at de vil varsle om kritikkverdige forhold i kommunen om de oppdager det, mens 6 prosent sier at de ikke vil gjøre det. 37 prosent av respondentene svarer «vet ikke» på dette spørsmålet. Gjennomsnittsskåren på besvarelsene på en skala fra 1 til 5, er 4,25.

Figur 7: Dersom du oppdager kritikkverdige forhold i kommunen, kommer du til å varsle om det?



n=113

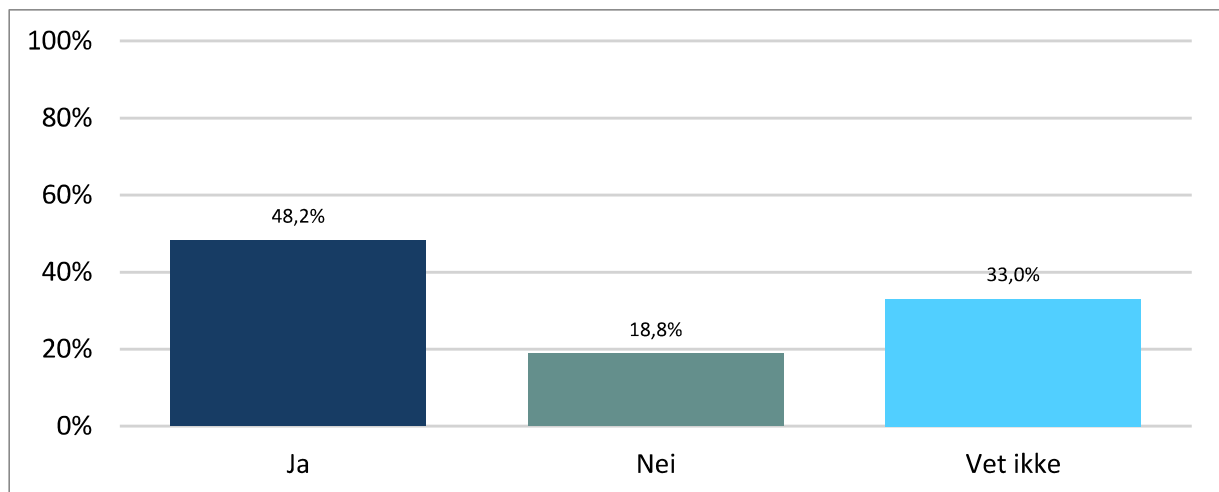
¹³ Retningslinjene skulle vært revidert innen 15. august 2020, etter kommunens egen plan.

I spørreundersøkelsen kunne respondentene som svarte at de ikke kommer til varsle om de oppdager kritikkverdige forhold i kommunen, velge mellom flere alternativer for å utdype dette. Det var mulig å velge flere alternativer. Dette gjaldt 7 respondenter.

Vi presenterer resultatene for de alternativene som ble valgt av to eller flere av disse respondentene. Fem respondenter har svart at de frykter sanksjoner fra overordnede. Fem respondenter svarer også at det ikke er takhøyde for å varsle på vedkommendes arbeidsplass. Videre har tre personer svart at de frykter for at varslingen blir avvist, samt to personer som frykter for negative reaksjoner fra kollegaer.

Fra figur 8 ser vi at nær halvparten av respondentene i spørreundersøkelsen vet at det kan varsles anonymt om kritikkverdige forhold i kommunen, mens en tredjedel av respondentene ikke vet om det er mulig å varsle anonymt. Om lag 19 prosent av respondentene svarer at det ikke kan varsles anonymt i kommunen.

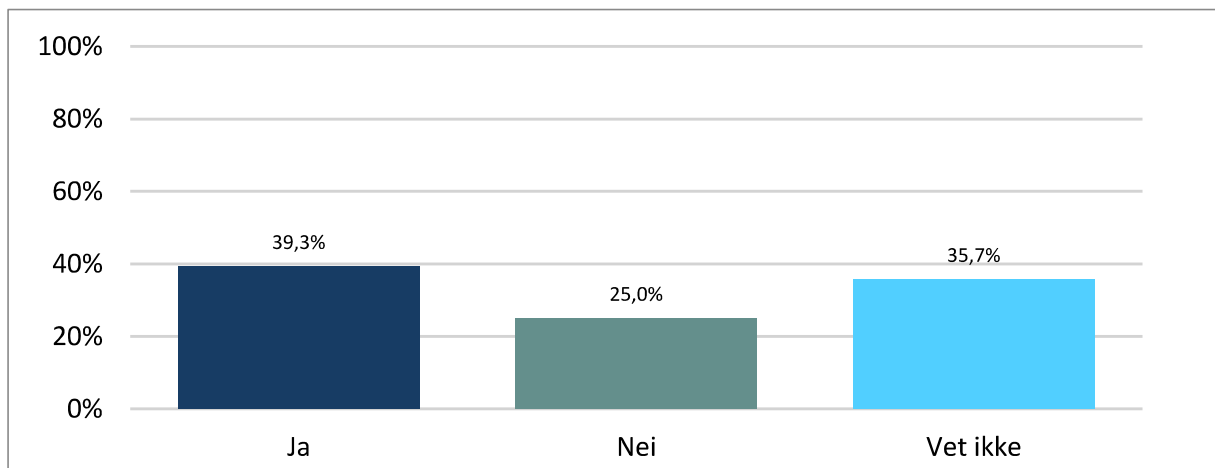
Figur 8: Har ansatte kjennskap til om det kan varsles anonymt i kommunen?



n=112

Vi ser fra figur 9 at 39 prosent av respondentene har tillit til at kommunen ivaretar varsler i tråd med egen varslingsrutine. En fjerdedel av respondentene har ikke tillit til at kommunen ivaretar varsler. Samtidig svarer nærmere 36 prosent av respondentene at de ikke vet. Her skal det påpekes at det forutsettes at respondenten har en viss kjennskap til kommunens rutiner for å kunne svare «ja» eller «nei».

Figur 9: Har ansatte tillit til at kommunen ivaretar varsler i tråd med sine rutiner?



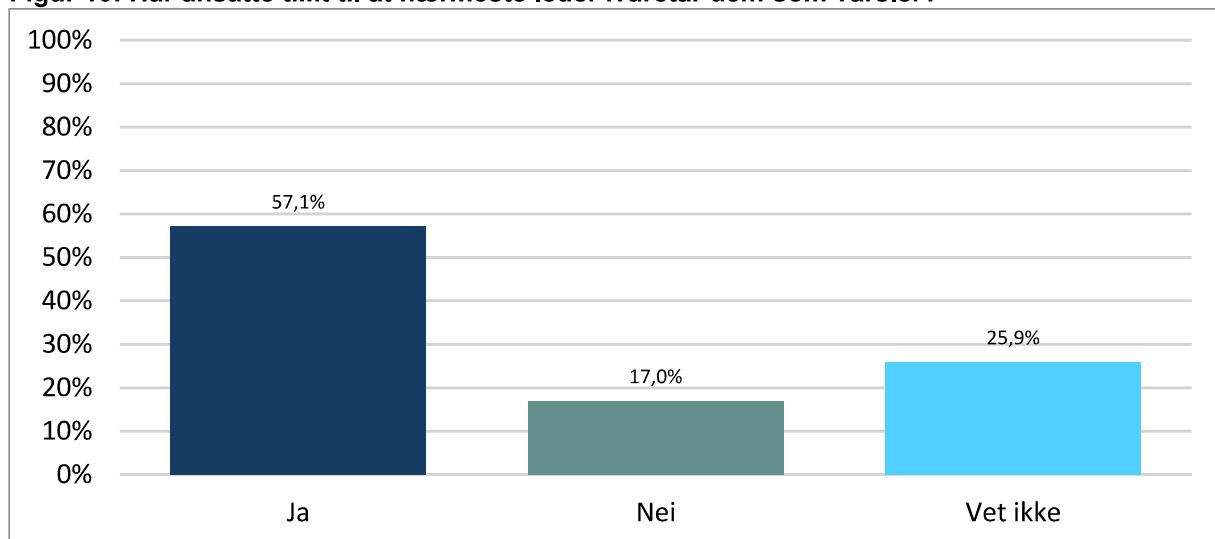
n=112

Når respondentene som ikke har tillit til at kommunen ivaretar varsler i tråd med rutineene bes kommentere bakgrunnen for dette i spørreundersøkelsen, fremkommer det at flere har mistro til kommunens kompetanse til å ivareta varsler. Her vises det til mer «generell mistillit», samt erfaringer fra tidligere varslingssaker. Flere trekker frem at varsling kan medføre negative konsekvenser for den som varsler, også som opplevd gjengjeldelse i en eller annen form. Det blir også av flere påpekt at de ikke får tilbakemeldinger på varsler, eller at varsler ikke blir behandlet, og at varsler kan gå over flere år uten at sakene får noe konkret utfall.

I intervjuene med tillitsvalgte fremkommer det oppfatninger om at det verken er gode forhold eller kultur for varsling i kommunen. Det blir fortalt om represalier/gjengjeldelse etter det som skulle være anonym varsling, og at varslinger ikke blir fulgt opp.

Rapportering til arbeidsgiver og nærmeste leder (med personalansvar) er i utgangspunktet første valg for rapportering av varsel, jf. kommunens varslingsrutine. Vi ser fra figur 10 at 57 prosent av respondentene har tillit til at nærmeste leder ivaretar dem som varsler, mens 17 prosent av respondentene har ikke denne tillitten til leder. 26 prosent av respondentene svarer at de ikke vet.

Figur 10: Har ansatte tillit til at nærmeste leder ivaretar dem som varsler?



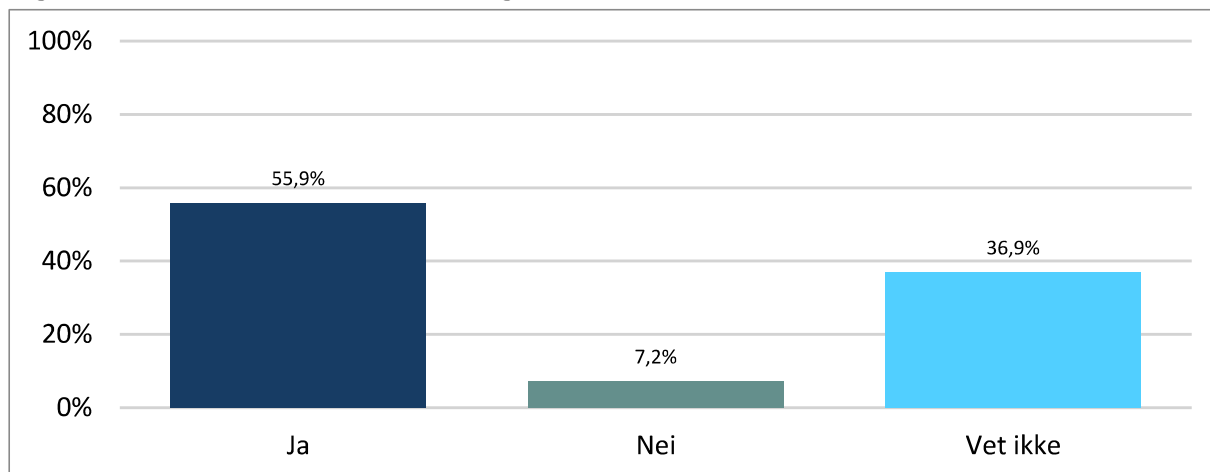
n=112

Noen av respondentene – det vil si ti ansatte, har i spørreundersøkelsen utdypet med kommentarer ulike grunner hvorfor de ikke har tillitt til at leder vil ivareta dem som varsler. Det blir oppgitt flere ulike grunner

Respondentene har også blitt stilt spørsmål om de har tillit til at tillitsvalgt/verneombud kan ivareta dem som varsler.

56 prosent av respondentene har tillit til at tillitsvalgt/verneombud kan ivareta dem som varsler, 7 prosent har ikke denne tillitten, jf. figur 11. 37 prosent av respondentene er usikker på, det vil si har svart «vet ikke», om tillitsvalgt/hovedverneombud kan ivareta dem som varsler.

Figur 11: Har ansatte tillit til at tillitsvalgt/verneombud kan ivareta dem som varsler?



n=112

Ansatte bør ha blitt gjort kjent med varslingsrutinene som skal være lett tilgjengelige

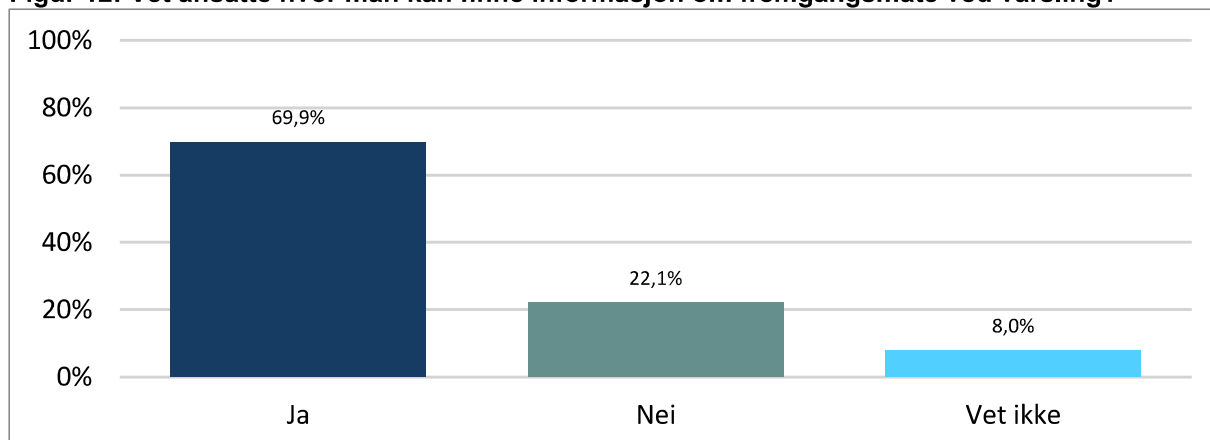
I 2016/2017 manglet det rutiner og prosedyrer på varslingsområdet i kommunen. Det ble derfor påbegynt et arbeid med å utvikle nye retningslinjer, hvor det ble samarbeidet jevnlig med tillitsvalgte, hovedverneombud og arbeidsmiljøutvalget fra januar 2017 frem til januar 2020, opplyser tidligere leder av varslingsutvalget. Vedkommende ble leder av varslingsutvalget i 2018.

Tidligere varslingsutvalgsleder opplyser om at det har vært gjort risikovurderinger generelt opp mot varslingsmandatet, både når saker kommer opp og under kartleggingsfasene.¹⁴ I den forbindelse har det vært gjort flere revisjoner av rutinene/prosedyrene. Varslingsrutinen ble sist revidert i desember 2019/ januar 2020.

Vedkommende mener at varslingsrutinen nå skal være gjort godt kjent og lett tilgjengelig via intranett og varslingsmodul integrert i RiskManager.

Fra figur 12 ser vi at 70 prosent av respondentene vet hvordan de skal finne informasjon om hvordan de skal gå frem for å varsle om kritikkverdige forhold.

Figur 12: Vet ansatte hvor man kan finne informasjon om fremgangsmåte ved varsling?



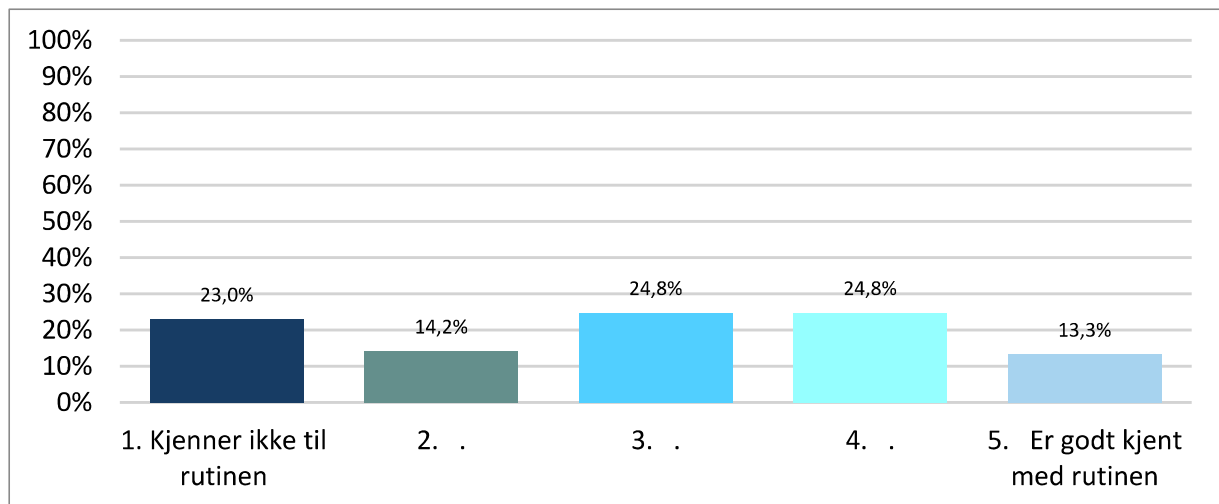
n=113

¹⁴ Risikovurderingene er ikke skriftliggjort.

Det har blitt påpekt i intervjuer med tillitsvalgte at kommunens varslingsrutine ikke er videre kjent blant ansatte i kommunen.

Figur 13 viser at 23 prosent av respondentene ikke kjenner til kommunens varslingsrutine. Halvparten av respondentene stiller seg - med lik fordeling, enten nøytrale eller svarer at de er noe kjent med rutinen. Henholdsvis 13 og 14 prosent av respondentene, svarer at de er godt kjent med rutinen, eller at de er lite kjent med rutinen. Gjennomsnittsskåren på besvarelsene på en skala fra 1 til 5, er 2,92.

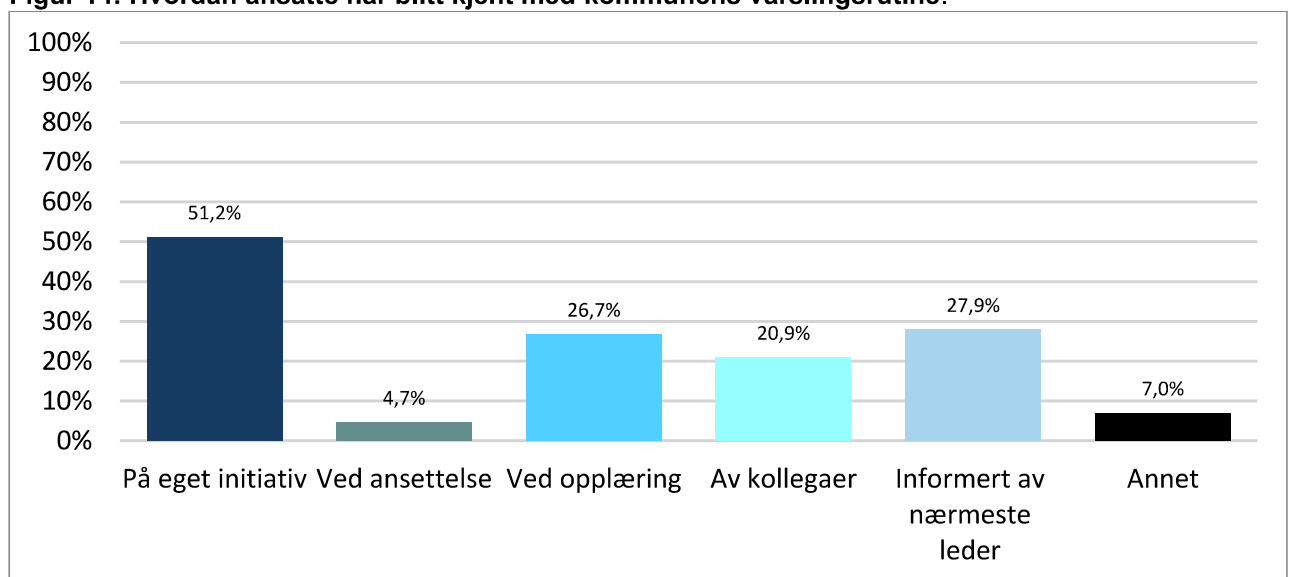
Figur 13: Har ansatte kjennskap til kommunens varslingsrutine?



n=113

Av de som har kjennskap til kommunens varslingsrutine, har mer enn halvparten blitt kjent med denne på eget initiativ, jf. figur 14.¹⁵ Under 5 prosent har blitt kjent med rutinen ved ansettelse. En drøy fjerdedel av respondentene har blitt kjent med rutinen ved henholdsvis opplæring eller informasjon fra nærmeste leder. 21 prosent av respondentene har fått kjennskap til rutinen fra kollegaer.

Figur 14: Hvordan ansatte har blitt kjent med kommunens varslingsrutine.

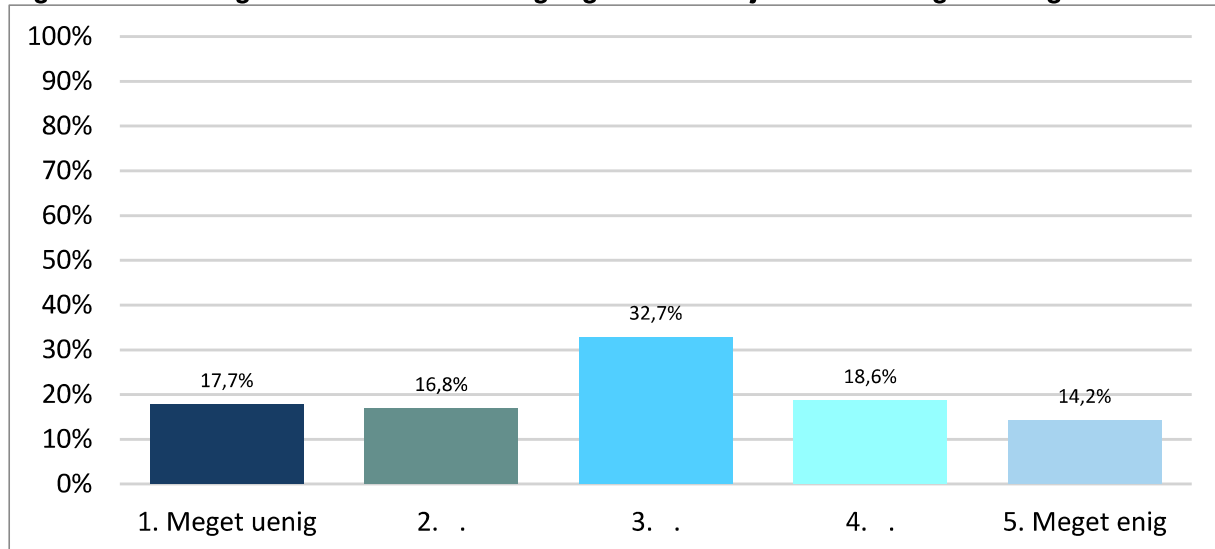


n=86

¹⁵ Det var mulig å velge flere svaralternativer på dette spørsmålet.

En tredjedel av respondentene stiller seg nøytrale til påstanden om at de har fått god informasjon om kommunens varslingsordning, jf. figur 15, mens resten av respondentene fordeler seg ganske jevnt på de gjenstående påstandene fra meget uenig til meget enig. Gjennomsnittsskåren på besvarelsene på en skala fra 1 til 5, er 2,95.

Figur 15. Hvor enige er ansatte i at det er gitt god informasjon om varslingsordningen.



n=113

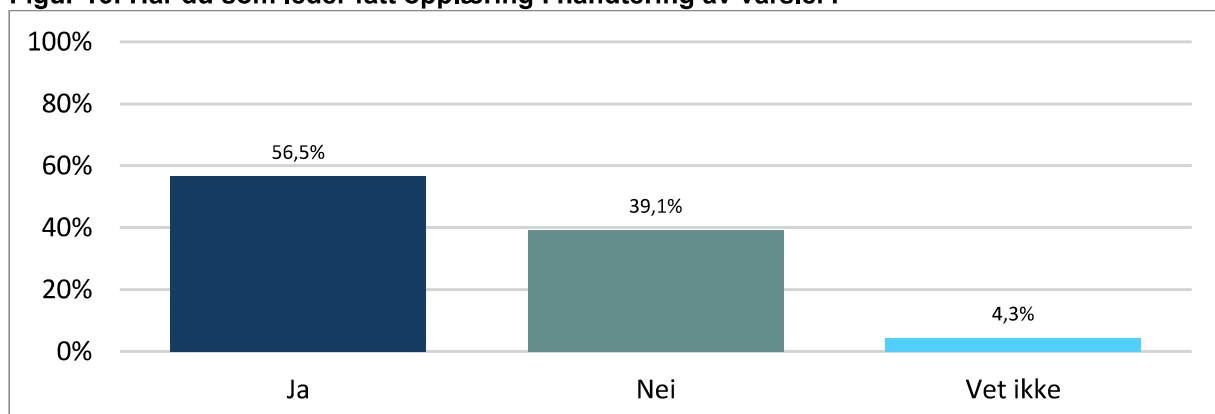
Ledere med personalansvar bør få opplæring i håndtering av varsler

Av medlem av varslingsutvalget får vi opplyst at utvalget har hatt fokus på å formidle kunnskap om rutine og prosedyrer for varsling, og at lederne skal videreformidle budskapet ute i organisasjonen. Vedkommende kjenner imidlertid ikke til hvorvidt dette faktisk blir gjort.

Tidligere varslingsutvalgsleder informerer om at det er en oppfatning om at det er manglende opplæring og veiledning når det gjelder varslinger i kommunen. I denne sammenheng blir det opplyst om at det er foretatt opplæring i 2020 i arbeidsmiljøutvalget fra bedriftshelsetjenesten, på grunn av nye hovedtillitsvalgte og hovedverneombud.

I spørreundersøkelsen spurte vi om de som er ledere med personalansvar har fått opplæring i hvordan de skal håndtere varsler. Figur 16 viser at drøyt 56 prosent av lederne svarer at de har fått opplæring i dette mens 39 prosent svarer at de ikke har fått opplæring i håndtering av varsler.

Figur 16: Har du som leder fått opplæring i håndtering av varsler?



n=23

Varslingskanalene bør være lett tilgjengelige

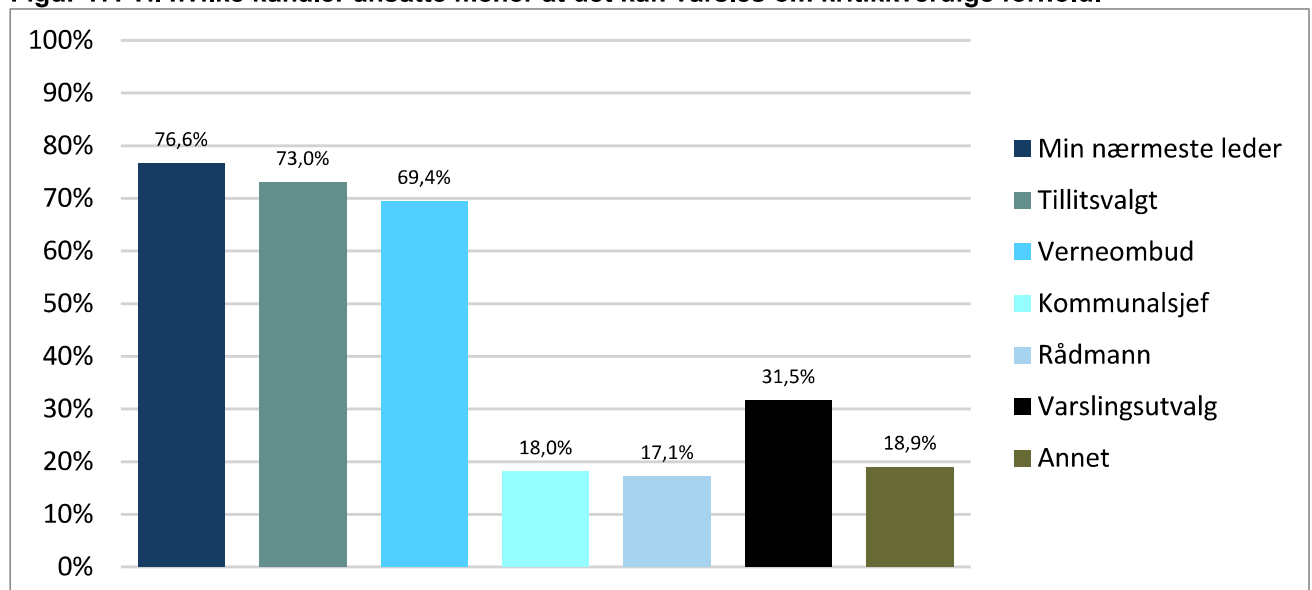
Tidligere leder av varslingsutvalget opplyser om at det tidligere kun var en person som mottok varsler, noe som ble opplevd som sårbar. Per i dag har kommunen fått flere varslingskanaler. Ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold gjennom kommunens varslingsssystem via intranett eller direkte i kvalitetssystemet. Det finnes også en egen varslingstelefon opp mot bedriftshelsetjenesten.

Videre har de ansatte mulighet til å varsle i linje til ulike relevante/hensiktsmessige ledernivåer, tillitsvalgte, verneombud, m.m.

Ifølge utvalgsmedlem har Hvaler kommune en målsetting om at varslede forhold skal løses på lavest mulig nivå.¹⁶ Ansatte kan også velge å varsle direkte til varslingsutvalget, uten å gå via nærmeste leder. I utgangspunktet skal likevel nærmeste leder være førstevalget for den ansatte, slik at leder kan ta varselet videre til utvalget. Dette vil imidlertid kunne være situasjonsbetinget, for eksempel i tilfeller der nærmeste leder er omvarslet.

Vel 76 prosent av respondentene kjenner til at det kan varsles gjennom nærmeste leder, mens henholdsvis 73 og 69 prosent kjenner til at dette kan gjøres gjennom tillitsvalgt og verneombud, jf. figur 17. Når det gjelder varsling til kommunalsjefer og rådmann, gjelder dette henholdsvis 18 og 17 prosent av respondentene. Under en tredjedel av respondentene kjenner til varslingsutvalget som en varslingskanal.

Figur 17: Til hvilke kanaler ansatte mener at det kan varsles om kritikkverdige forhold.



n=111

¹⁶ Dette vil kunne være situasjonsbetinget, for eksempel i tilfeller der nærmeste leder er omvarslet.

3.3 Revisjonens vurderinger

Varsling er fraværende i kommunens etiske retningslinjer. For å forankre bevissthet om at å varsle om kritikkverdige forhold er ønskelig, er det etter revisjonens oppfatning hensiktsmessig av kommunen å inkludere varsling som et eget punkt i de etiske retningslinjene.

Basert på spørreundersøkelsen fremkommer det at en vesentlig andel av respondentene - 25 prosent, mangler tillit til at kommunen ivaretar varsler i tråd med sine varslingsrutiner. Bare 39 prosent av respondentene mener at kommunen gjør dette. At mer enn 35 prosent av respondentene svarer at de ikke vet, kan riktignok også skyldes at de ikke kjenner rutinen, og delvis svarer på dette. Likevel betyr dette at en stor andel av de ansatte er utrygge på kommunens håndtering av varsler, herunder kommunens kompetanse på feltet. Den manglende tilliten til kommunens ivaretagelse av varsler gjenspeiler seg også i at så mange som 37 prosent av de ansatte ikke vet om de vil varsle om de oppdager kritikkverdige forhold, og 6 prosent opplyser om at de ikke vil varsle. Dette er etter vår vurdering lite tilfredsstillende, og er noe kommunen må ta tak i.

Varslingsrutinen og varslingsinformasjon skal være lett tilgjengelig via kommunens intranett og varslingsmodul integrert i kvalitetssystemet RiskManager. Dette mener revisjonen er positivt. Dette gjenspeiles til en viss grad i at 70 prosent av de ansatte vet hvor man kan finne informasjon om fremgangsmåten ved varsling.

Det bør være et mål for kommunen at ansatte kjenner til kommunens varslingsrutine, og dermed kommunens varslingsordning. Fra spørreundersøkelsen oppgir mer enn halvparten av respondentene at de har blitt kjent med rutinen på eget initiativ.¹⁷ Dette gir etter vår oppfatning en indikasjon på at selv om rutinen er lett tilgjengelig, så er den i mindre grad implementert i organisasjonen.

Etter vår oppfatning har for få av de ansatte kjennskap til denne rutinen, da dette spørsmålet bare fikk en gjennomsnittsskår på 2,92 (på en skala fra 1 til 5) i spørreundersøkelsen.¹⁸ Spørreundersøkelsen viser også at det er ønskelig med mer informasjon om varslingsordningen, da spørsmålet om at de ansatte hadde fått nok informasjon om varslingsordningen fikk en gjennomsnittsskår på 2,95 (på en skala fra 1 til 5), noe vi mener ikke er tilfredsstillende.

Drøyt halvparten av lederne med personalansvar oppgir at de har fått oppæring i håndtering av varsler. Etter revisjonens oppfatning bør alle ledere i kommunen som er aktuelle som mottakere av varsler, få opplæring om hvordan de skal håndtere varsler.

Det er positivt at Hvaler kommune har flere kanaler for varsling tilgjengelige, men kjennskapet til varslingsutvalget som varslingskanal er dog liten blant ansatte. Samtidig er det enkelt å varsle «rent teknisk» gjennom kommunens varslingsystem via intranett, eller direkte i kvalitetssystemet. Etter revisjonens vurdering er varslingskanalenes tilgjengelighet tilfredsstillende.

3.4 Konklusjon og anbefalinger

Kommunens varslingsrutine og varslingsinformasjon, er lett tilgjengelig. Samtidig har kommunens ansatte god tilgang på varslingskanaler. Disse kanalene synes å være lett tilgjengelige. Dermed burde ikke mangel på varslingsalternativer være en hindring når det gjelder å fremsette varsler i kommunen.

¹⁷ På dette spørsmålet var det mulig å oppgi flere svaralternativer.

¹⁸ Jf. figur 13 side 18.

Kommunen mangler imidlertid tillitt blant en vesentlig andel av de ansatte for at det er trygt å varsle og at rettighetene til varsler ivaretas. Kommunen har utarbeidet en varslingsrutine. Denne er for lite kjent i organisasjonen, noe som gjør at mange ansatte har lite informasjon om kommunens varslingsordning. For å forankre varsling i kommunen, bør varsling inkluderes som et av punktene i kommunens etiske retningslinjer. Videre bør alle ledere som er aktuelle som mottakere av varsler få opplæring i håndtering av varsler.

På denne bakgrunn anbefaler revisjonen at kommunen bør

- sette inn tiltak som bedrer de ansattes tillit til kommunens varslingsordning
- gjøre varslingsrutinen bedre kjent blant de ansatte
- vurdere å inkludere varsling som eget punkt i de etiske retningslinjene
- sørge for at ledere som er aktuelle mottakere av varsler får opplæring i håndtering av disse

4 KOMMUNENS OPPFØLGING AV VARSLER

Problemstilling 2: *Blir varsler fulgt opp i tråd med kommunens varslingsrutine?*

4.1 Revisjonskriterier

Kommunens varslingsrutine angir hvordan varsler skal følges opp, jf. kapittel 2. I tråd med varslingsrutinen skal kommunen

- ivareta rettssikkerhet og personvern
- ta stilling til om varslingen er offentlig eller bør unntas offentlighet
- svare varsler senest innen 7 dager etter at varsel er mottatt
- vurdere og undersøke habiliteten til dem som behandler varselet
- bidra til å verne mot gjengjeldelse
- arkivere og slutføre varsler i kommunens arkivsystem
- sikre konfidensialitet og taushetsplikt i prosessen
- ivareta kontradiksjon
- følge opp varselet og iverksette nødvendige tiltak innen rimelig tid

4.2 Revisjonens undersøkelse

Av kommunen fikk vi oppgitt syv saker som i utgangspunktet ble behandlet som varslinger i perioden 2017-2020. En sak har vi utelatt siden den på et tidlig tidspunkt ble karakterisert som en personalsak.¹⁹ Datagrunnlaget i dette kapitlet er derfor hentet fra mappegjennomgangen av seks varslingssaker som var meldt inn i perioden, samt intervjuer.

Ivaretagelse av rettssikkerhet og personvern

Vi kan ikke finne brudd på rettssikkerhet og personvern på bakgrunn av dokumentene i mappene til de seks varslingssakene vi har undersøkt. Dette gjelder både for varsler og omvarslede. I en sak ble det for eksempel benyttet et eksternt varslingsutvalg, ved setterådmann.

Vurdering av om varslingen er offentlig eller bør unntas offentlighet

Varslingssakenes dokumenter er unntatt offentlighet. I et par av sakene er det gitt delvis innsyn til Fredrikstad Blad – etter innsynsbegjæring. Disse dokumentene skal ha blitt sladdet. Interne notater i behandlingen av varslingssakene er ikke offentliggjort.

Svar til varsler senest innen 7 dager

Fra to av de tillitsvalgte blir det fortalt om manglende tilbakemelding på innsendte varsler. Ett varsel var sendt fra en tillitsvalgt 10 måneder før vi intervjuet vedkommende. Den tillitsvalgte har fortsatt ikke mottatt svar om videre oppfølging. I det andre tilfellet gikk det 4 måneder uten noe svar, før vedkommende fikk et kort svar om at saken var sendt videre til advokat.

De varslingssakene som revisjonen har gjennomgått viser at det i 5 av 6 saker er sendt ut et varsel innen 7 dager. I en sak er dette noe uklart.

¹⁹ Se Arbeidstilsynets forklaring på forskjellen mellom varsling og personalsak i vedlegg B.

Vurdering av habiliteten til dem som behandler varselet

I tre av sakene ser vi at habilitet er vurdert. I en sak er habiliteten vurdert i samråd med KS-advokatene, i en annen ble varslingen vurdert av setterrådmann (rådmannen vurderte ingen å være inhabile i utgangspunktet).

I tre saker ser vi ikke at vurdering eller diskusjon av habilitet fremkommer fra dokumentasjonen i saksmappene.

Vern mot gjengjeldelse

I alle varslingssakene skal det etter det vi har fått opplyst av utvalgsmedlem, blitt presisert overfor de involverte partene at gjengjeldelse ikke skal forekomme. I en sak hvor varselet ble behandlet i linje, ble det presisert i samtaler med både varsler og omvarslede at de skulle varsle kommunen «om alle former for gjengjeldelser». Dette er dokumentert i notatene fra samtalen.

I to av sakene ser vi fra saksdokumentene at det er dokumentert aktive handlinger for å verne varsler mot gjengjeldelse. I en sak ble det vurdert og gjennomført flere tiltak for å skjerme varsler fra omvarslede: bytte av arbeidsplass, hjemmekontor en gang i uka, andre muligheter for arbeid i kommunen. I en annen varslingssak ble det av en leder sendt ut et notat/presentasjon til avdelingen(e) om at gjengjeldelse mot varslerne ikke skal finne sted.

Arkivering og slutføring av varsler

Kommunen benytter journalsystemet ePhorte, og alle de seks varslingssakene er lagret i journalsystemet. Ikke nødvendigvis alle dokumenter som kan være relevante i en sak er arkivert i samme mappe, da det også kan være arkivert relevante dokumenter under tilstøtende saksmapper.

I mappene for de to varslingssakene hvor revisjonen hadde stedlig gjennomgang²⁰, er det lagret henholdsvis 171 og 177 dokumenter i journalsystemet ePhorte. I de fire andre varslingssakene har revisjonen fått tilsendt dokumentasjon fra kommunen via Altinn. Revisjonen skal ha fått tilsendt alle relevante dokumenter.

I en av disse blir det opplyst om at saken er avsluttet og i sin helhet arkivert i en mappe unntatt offentlighet. Dette er en av to saker hvor det klart fremgår at varslingssaken er avsluttet.

Sikring av konfidensialitet og taushetsplikt

Det er anledning for ansatte å varsle anonymt elektronisk. En tillitsvalgt mener at kommunen ikke ivaretar denne anonymiteten, basert på personlig erfaring fra varslinger.

Tre til fire personer i kommunen har tilgang til enkelte (taushetsbelagte) saksdokumenter i ePhorte. Disse saksdokumentene er passordbeskyttet.

Vi finner ingen brudd på konfidensialitet og taushetsplikt i varslingsprosessen på bakgrunn av gjennomgangen av dokumentene i saksmappene til de seks varslingssakene vi har undersøkt.

Ivaretagelse av kontradiksjon

I alle de seks sakene har både den som varsler og omvarslede fått fremlagt sin versjon, ofte flere ganger i flere omganger, med unntak av at vi ikke finner dokumentert samtaler med en sentral part i en sak. Samtalen skal imidlertid ifølge dokumentene ha funnet sted, da det i dokumentene i saksmappen henvises til denne.

²⁰ På Hvaler rådhus.

Oppfølging av varsler og iverksetting av nødvendige tiltak innen rimelig tid

Utvalgsmedlem opplyser om at alle mottatte varsler blir fulgt opp, men tidsbruken underveis har ikke alltid vært slik at tidsfristene har blitt oppfylt i enkelte av sakene. At behandlingen av varslene med fordel kunne tatt kortere tid, blir også påpekt av tidligere varslingsutvalgsleder.

At sakene har strukket seg ut i tid forklares med at utvalget ikke hadde «fått satt seg» ordentlig – siden det har vært hyppige utskiftninger av medlemmer og sammensetning, mangel på tid og ressurser for øvrig. Som et eksempel på at varslingssakene er tidkrevende, blir det referert til en varslingssak hvor det var mye trykk som følge av påstander om inhabilitet, påfølgende innsynsbegjæringer, behov for å benytte settekommune av habilitetsmessige hensyn, og lignende.

Mappegjennomgangen viser at tre av varslingssakene har pågått over lang tid. To av sakene strekker seg henholdsvis over halvannet og to og et halvt år etter innkomne varsler, og er ennå ikke avsluttet. I den tredje av disse sakene har det vært mange «omkamper» og prosessen har hatt en varighet på om lag to år. Denne saken er nå avsluttet.

4.3 Revisjonens vurderinger

Våre vurderinger er i hovedsak basert på vår gjennomgang av dokumenter i seks varslingssaker.

På bakgrunn av arkiverte poster i kommunens journalsystem har vi ikke gjort funn som tyder på at kommunen ikke ivaretar rettssikkerhet eller personvern til varsler og omvarslede.²¹ Vi presiserer at dette bare er basert på kommunens dokumenter i varslingssakene. Vi ser imidlertid at kommunen også har gjort handlinger for å ivareta varslers og omvarsledes rettssikkerhet og personvern.

Etter revisjonens vurdering har kommunen vurdert om saksdokumenter er offentlig eller må unntas offentlighet. Generelt er dokumentene unntatt offentlighet, men det har blitt gitt innsyn hvor navn er sladdet etter innsynsbegjæringer.

I alle varslingssakene vi har gjennomgått, med mulig unntak av en sak, er det gitt varsler beskjed innen en frist på 7 dager om at varselet er mottatt. Det er revisjonens vurdering at kommunen i disse tilfellene har overholdt sin varslingsrutine. Dette gjelder imidlertid kun saker som har blitt behandlet av kommunen som varslingssaker. Det er fra intervjuer nevnt to til tre tilfeller hvor svar og oppfølging av varsler har vært manglende, eller at svar til varsler har kommet langt i ettertid. Disse varslene har ikke blitt fulgt opp av kommunen. Gitt at kommunen skal svare varsler innen 7 dager, viser dette at kommunen ikke er konsistent i sine tilbakemeldinger til varslere.

Det fremkommer skriftlig at habiliteten er vurdert i tre av de seks sakene vi har undersøkt. Etter revisjonens oppfatning bør vurdering av habilitet fremgå av saksdokumentene til hver enkelt sak.

Revisjonen har inntrykk av at kommunen har oppmerksomhet rundt å verne varsler slik at gjengjeldelse ikke skal skje. Dette begrunner vi med at det i alle saker skal ha blitt gitt beskjed om at gjengjeldelse ikke skal finne sted, dette er også beskrevet i dokumenter i noen av sakene. Det har også vært foretatt praktiske tilpasninger i to av sakene, for å unngå gjengjeldelse. Det skal imidlertid nevnes at en person som varslet anonymt, opplevde å bli utsatt for gjengjeldelse.

²¹ Vi har ikke gjort noe forsøk på å avklare hva som ligger i begrepet *rettssikkerhet*, men *kontradiksjon* som vi vurderer på neste side, vil være en side ved det.

Kommunen skal ha lagret alle dokumenter tilknyttet varslings saker i sitt arkivsystem. I et par av sakene er det journalført over 170 poster/dokumenter. Om dette er fullstendig er det vanskelig for revisjonen å uttale seg om. Vi opplever imidlertid at det i noen saker er vanskelig å følge saksbehandlingsprosessen, uten at dette nødvendigvis skyldes manglende arkivføring. Om kommunen har sluttført varslings sakene er det ikke uten videre lett å vurdere, ettersom hva som kreves for at en sak skal være sluttført ikke er beskrevet. Vi ser imidlertid at i to varslings saker fremgår det klart fra journalpostene at sakene er avsluttet.

Vi ser at kommunen legger opp til at varslings sakene blir behandlet konfidensielt gjennom mulighet for å varsle anonymt, og at det kun er tre til fire personer som har full tilgang til saksdokumentene. Dette er etter revisjonens vurdering tilfredsstillende. En tillitsvalgt har imidlertid opplyst oss om at anonymitet ikke har blitt ivaretatt i alle tilfeller. Utover dette har vi ikke indikasjoner på at taushetsplikt eller konfidensialitet ikke har blitt ivaretatt.

På bakgrunn av mappegjennomgangen ivaretar kommunen, etter revisjonens vurdering, kontradiksjonsprinsippet i samtlige varslings saker som er behandlet.

Det blir hevdet at alle mottatte varslings saker blir fulgt opp. Fra kapittel 3.2 ser vi at ikke alle deler denne oppfatningen. Det må etter revisjonens oppfatning kunne forventes av kommunen at varsler får svar og at det blir avklart hvordan varselet skal følges opp innen rimelig tid.

Det har vært en utfordring for kommunen å avslutte varslings saker. Kommunen burde etter vår oppfatning i flere varslings saker søkt en avgjørelse på et tidligere tidspunkt. Flere varslings saker har strukket seg over lang tid og har lagt stort beslag på ressurser i kommunen. Disse sakene bærer preg at lite besluttsomhet noe som har bidratt til en uryddig prosess. Dette skyldes etter vår oppfatning hovedsakelig mangel på ressurser, herunder også kompetanse.

4.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen ser det som positivt at kommunen har jobbet mer aktivt med å etablere en varslingsordning i de siste tre til fire årene. Deriblant utviklingen av kommunens varslingsrutine, hvor første utgave ble vedtatt i april 2018 (lovpålagt siden 2018). Tillitsvalgte, verneombud og andre har vært involvert i utforming av rutinen, og rutinen tilfredsstillende til hva en varslingsrutine bør og skal inneholde. Etter revisjonens oppfatning har imidlertid kommunens varslingsinstitutt, noe som innbefatter kommunens varslingsutvalg, ikke helt satt seg.

På bakgrunn av våre funn mener vi at kommunen svarer ut mer eller mindre alle punktene som vi har undersøkt, med utgangspunkt i kommunens varslingsrutine. Noen punkter er tilfredsstillende oppfylt, mens andre bare delvis kan sies å oppfylle rutinen.

På bakgrunn av vurderingene i kapittel 4.3 mener vi at kommunen ivaretar følgende områder tilfredsstillende

- ivaretagelse av rettssikkerhet og personvern
- å ta stilling til offentlighet
- vern mot gjengjeldelse
- arkivering av varslings saker
- konfidensialitet og taushetsplikt
- kontradiksjon

På de andre områdene mener vi at kommunen bør forbedre sin praksis. Dette gjelder å

- svare varsler senest innen 7 dager etter at varsel er mottatt
- vurdere og undersøke habiliteten til dem som behandler varselet
- følge opp og slutføre varslingssaker, samt iverksette nødvendige tiltak innen rimelig tid

Revisjonen anbefaler på denne bakgrunn at kommunen sørger for

- å svare varsler innen 7 dager etter at varsel er mottatt
- at det i alle saker blir beskrevet hvordan habiliteten til dem som behandler varselet er vurdert
- å ha nok kapasitet og kompetanse til å behandle og avslutte, samt slutføre varslingssaker innen rimelig tid

5 KILDER

Rutiner

- Varslingsrutine: Retningslinjer for intern varsling Hvaler kommune

Retningslinjer

- Vedlegg 2 til retningslinjer varsling Hvaler kommune – mandat og saksbehandling for internt varslingsutvalg/saksbehandler
- Etske retningslinjer – Hvaler kommune, 25. august 2015

Lov

- Arbeidsmiljøloven inkludert forarbeider

Veileder

- Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner, KS 2019.

Nettside

- www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/sporsmal-og-svar-om-varsling/

VEDLEGG A - RÅDMANNENS UTTALELSE

På bakgrunn av kommunerevisjonens funn vil rådmannen iverksette tiltak for at varslingsrutinen og behandling av varslinger skal bli bedre kjent for ansatte og ledere i Hvaler kommune. Det er viktig for rådmannen at de ansatte har tillitt til hvordan kommunen behandler varslingssaker. Rådmannen iverksetter også tiltak for å styrke ledernes evne til å håndtere varslinger, gjennom kursing og at varsling blir tema på ledersamlinger fremover.

Hvaler kommune har gjennom nye ansettelser styrket kompetansen knyttet til behandling av varslinger. Det har vært gjennomført tiltak for å gjøre varslingsrutinen og varslingskanaler kjent. Revisjonens funn viser likevel at Hvaler kommune bør gjennomføre ytterligere tiltak for å styrke den enkeltes kjennskap til varslingsrutiner og varslingskanaler. Vi vil også vurdere om varsling skal tas inn i de etiske retningslinjene.

Revisjonens funn knyttet til saksbehandling av varslinger viser at vi gjør mye riktig knyttet til å følge varslingsrutinen. Som ny rådmann har jeg styrket kompetansen på de som behandler varslinger. Det er forventet at dette vil medføre en raskere behandling av varslinger, og med bedre kvalitet. Vi har overholdt svarfristen på 7 dager i nesten alle sakene. I fremtiden har vi som mål at den skal overholdes i alle sakene. Vi vil også ta inn habilitetsvurdering som et fast punkt i enhver varslingssak.

Forøvrig stiller rådmannen seg bak mange av funnene i rapporten, og har ikke ytterligere kommentarer til disse.

VEDLEGG B – VARSLING VS. PERSONALSAK

Arbeidstilsynets forklaring på forskjellen mellom varsling og personalsak.²²

Varsling er at en arbeidstaker eller innleid arbeidstaker sier ifra om et kritikkverdig forhold på egen arbeidsplass. Et kritikkverdig forhold forstås som et brudd på lover og regler, brudd på skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller brudd på etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet. Det betyr ingenting hva en kaller det eller hvordan det kategoriseres (som avvik, klage, bekymringsmelding, si ifra osv.). Det er innholdet i det de sier ifra om, og hvem som sier ifra, som avgjør om det er et varsel.

Personalsaker er saker der arbeidsgiver må korrigere eller er misfornøyd med en arbeidstakers arbeid eller atferd, og hvor konflikten ikke lar seg løse ved en uformell samtale. Dette kan for eksempel dreie seg om brudd på arbeidsavtalen.

I noen tilfeller oppfatter arbeidsgiver og arbeidstaker situasjonen ulikt: En arbeidstaker kan oppleve korrigerende av egen atferd som gjengjeldelse etter varsling (at varslingssaken blir omgjort til en personalsak), mens arbeidsgiver opplever at arbeidstakeren oppfatter en nødvendig korrigerende som gjengjeldelse (at en personalsak blir gjort til en varslingssak). Husk at en del forhold ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett og kan ikke sorteres under gjengjeldelse.

²² Jf. www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/sporsmal-og-svar-om-varsling/