



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden mars 2019 til februar 2020.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Tor Arne Stubbe, prosjektmedarbeider Merete Montero og kvalitetssikring Arve Gausen og Johannes Nestvold. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jf kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim 17.2.20

Tor Arne Stubbe /s/

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Denne rapporten oppsummerer revisors undersøkelser knyttet til fylkeskommunens arbeid med å legge til rette for forsvarlig varsling i henhold til arbeidsmiljøloven. For å belyse om fylkeskommunen har lagt til rette for forsvarlig varsling har revisor arbeidet ut ifra følgende delproblemstillinger³:

- Har fylkeskommunen oppdaterte og hensiktsmessige varslingsrutiner?
- Er varslingsrutinene tilgjengelig for alle ansatte?
- Er varslingssaker etter 1.1.2018 behandlet i tråd med regelverk og interne rutiner?

Det framgår av denne rapporten at fylkeskommunen har oppdaterte og hensiktsmessige varslingsrutiner. Revisor har i sin vurdering påpekt at det med fordel kunne vært presisert hvilken dokumentasjon man forventer i saksbehandlingen og hvordan denne skal oppbevares.

Fylkeskommunen har informasjon om varslingsrutiner og forsvarlige varslingskanaler elektronisk tilgjengelig, både på nettside og intranettside. Ansatte vil derfor ha lett tilgang til informasjon om hvordan de kan varsle om kritikkverdige forhold. Rutinen er også gjort kjent overfor ansatte i ulike informasjonskanaler.

En gjennomgang av to varslingssaker etter 1.1.18 viser at dokumentasjonskravene er ivaretatt. Revisor synliggjør i det samme kapittelet at det ikke er samsvar mellom antallet varslingssaker som er lagret i saksbehandlingssystemet og det antallet seksjonsledere som oppgir å ha mottatt varsel om kritikkverdige forhold etter 1.1.18. Det er derfor stor sannsynlighet for at varslingssaker ikke er arkivert korrekt, og at dette utgjør en risiko for fylkeskommunen på flere områder, ikke minst med tanke på bevisbyrde i eventuelle søksmål. Det gjør det også vanskelig å kunne si noe eksakt om omfang av varslingssaker i organisasjonen.

Revisor konkluderer med at Trøndelag fylkeskommune har lagt til rette for at varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten skal kunne skje og håndteres forsvarlig. Det gis anbefaling om at fylkesrådmannen bør:

- Presisere «Varsling – Endring av prosedyre for registrering i 360» overfor samtlige ledere i fylkeskommunen
- Vurdere å framskaffe systematisk informasjon om omfanget av saker behandlet etter Arbeidsmiljølovens Kap 2A i Trøndelag fylkeskommune.

³ Videre vil et siste forhold belyses gjennom undersøkelse høsten 2020:

- Er alle ansatte informert om varslingsrutinene og hvilke forhold som omfattes av disse?

Vurderingen av dette spørsmålet og endelig konklusjon i forvaltningsrevisjonen vil derfor foreligge i en egen rapport til kontrollutvalget innen 31.12.20.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Bakgrunn.....	8
1.3.1 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten.....	9
1.3.2 Forholdet mellom varsel, avvik og personalsak.....	10
1.3.3 Kontradiksjon.....	10
1.3.4 Regelverksendringer pr 1.1.2020.....	11
1.4 Metode.....	12
2 Oppdaterte og hensiktsmessige varslingsrutiner.....	13
2.1 Problemstilling.....	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Data	13
2.3.1 Prosess for utarbeidelse av rutiner for varslingsrutiner.....	13
2.3.2 Beskrivelse av rutine for varslingsrutiner.....	14
2.3.3 Ekstern varslingskanal.....	17
2.4 Vurdering.....	17
3 Tilgjengelighet	19
3.1 Problemstilling.....	19
3.2 Revisjonskriterier.....	19
3.3 Data	19
3.3.1 Tilgjengelighet.....	19
3.3.2 Informasjon til ansatte.....	20
3.4 Vurdering.....	22
4 Dokumenterte varslings saker	23
4.1 Problemstilling.....	23
4.2 Revisjonskriterier.....	23
4.3 Data	23
4.3.1 Omfang av varslings saker - arkivsøk	23
4.3.2 Dokumentasjon i varslings saker.....	25
4.4 Vurdering.....	26
5 Høring	27
6 Konklusjoner og anbefalinger	28
6.1 Konklusjon.....	28
6.2 Anbefalinger	28

Kilder	29
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	30
Vedlegg 2 – Høringssvar	32

Figurer

Figur 1. Organisasjonskart – Trøndelag fylkeskommune	8
Figur 2. Del 2 – Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune	15
Figur 3. Del 3 – Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune	16
Figur 4. Hvilken informasjon har du fått om innføringen av disse retningslinjene i fylkeskommunen? (n=26)	20
Figur 5. På hvilken måte har du informert dine ansatte om retningslinjene for varsling? (n=26)	21
Figur 6. Har du fått opplæring fra fylkeskommunen i hvordan varsel skal håndteres? (n=26)	22
Figur 7. Har du mottatt varsel om kritikkverdige forhold din enhet etter 1.1.18? (n=26)	24
Figur 8. Vet du hva som er viktig å dokumentere i varslingssaker? (n=26)	25

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2018-2020, bestilte kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune en forvaltningsrevisjon med tema Varslingsrutiner. Temaet er omtalt slik i gjeldende plan for forvaltningsrevisjon:

«Fylkeskommunen skal i løpet av våren 2018 utarbeide rutiner for varsling. Arbeidstakernes rett til å varsle gjelder likevel uavhengig av de organisatoriske endringene som skjer i forbindelse med fylkessammenslåingen. En forvaltningsrevisjon av varsling i fylkeskommunen kan klargjøre hvordan fylkeskommunen håndterer varsling i en situasjon der det ikke foreligger rutiner og retningslinjer. Alternativt kan undersøkelsen legges til slutten av planperioden og undersøke hvordan varslingsrutinene fungerer på fylkeskommunens virksomheter.»

Kontrollutvalget vedtok den 19.3.19 (sak 19/19) prosjektplan med følgende fokusområder:

- Oppdaterte rutiner
- Tilgjengelighet for ansatte
- Ansattes kjennskap til rutinene
- Saksbehandling av varslingssaker

Etter innledende undersøkelser og avklaringer tok revisor kontakt med kontrollutvalgets sekretariat. Å framskaffe pålitelige data om ansattes kjennskap til rutiner for varsling er krevende. Revisor anbefalte derfor samarbeid med fylkesrådmannen i tilknytning til fylkeskommunens medarbeiderundersøkelse høsten 2020. Det er aksept for at revisor får formulere spørsmål til medarbeiderundersøkelsen som sikrer informasjon om ansattes kjennskap til varslingsrutinene. Resultatene vil rapporteres til kontrollutvalget når de foreligger.

1.2 Problemstillinger

Følgende hovedproblemstilling har vært utgangspunkt for revisors undersøkelser:

Har Trøndelag fylkeskommune lagt til rette for forsvarlig varsling?

Den foreløpige konklusjonen på den overordnede problemstillingen baserer seg på revisors vurderinger av følgende forhold:

- Har fylkeskommunen oppdaterte og hensiktsmessige varslingsrutiner?
- Er varslingsrutinene tilgjengelig for alle ansatte?
- Er varslingssaker etter 1.1.2018 behandlet i tråd med regelverk og interne rutiner?

Videre vil et siste forhold belyses gjennom undersøkelse høsten 2020:

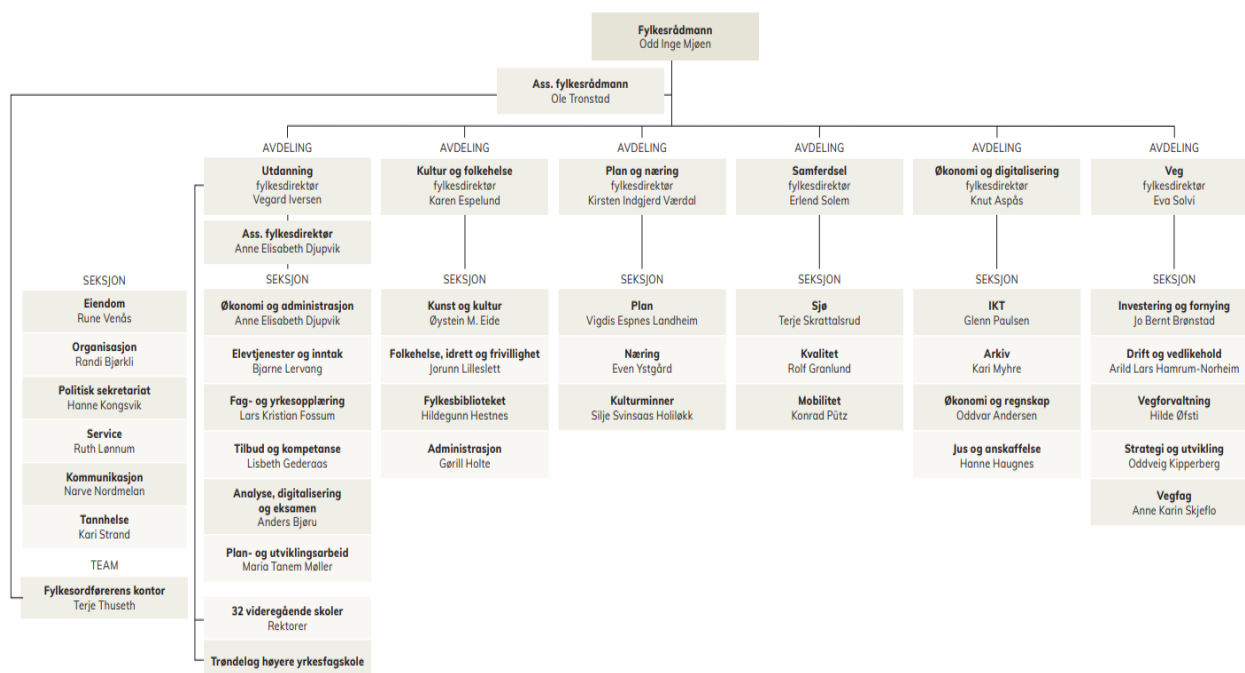
- Er alle ansatte informert om varslingsrutinene og hvilke forhold som omfattes av disse?

Vurderingen av dette spørsmålet og endelig konklusjon i forvaltningsrevisjonen vil derfor foreligge i en egen rapport til kontrollutvalget innen 31.12.20.

1.3 Bakgrunn

Trøndelag fylkeskommune består av ca 5000 ansatte som arbeider med mange ulike regionale oppgaver, det være seg videregående opplæring, samferdsel, veg, kultur, næring, folkehelse m.m. For å dekke det brede spekteret av oppgaver og tjenester, så er organisasjonen delt i syv ulike avdelinger som ledes av hver sin fylkesdirektør. Avdelingene er inndelt i ulike seksjoner med seksjonsledere med fullt budsjett-, personal- og fagansvar. Organisasjonskartet under skisserer hovedtrekkene i organisasjonsmodellen.

Figur 1. Organisasjonskart – Trøndelag fylkeskommune⁴



⁴ https://www.trondelagfylke.no/contentassets/eda677d385d1458a99df8720124b0609/organisasjonskart-trfk20_2.pdf

1.3.1 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten⁵

Ifølge Arbeidsmiljøloven (Aml.) § 2 A-1 har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Videre stilles det krav til fremgangsmåten for varslingen, som skal være forsvarlig. Arbeidstakere har rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det er arbeidsgiver som har bevisbyrden for at varslingen ikke er forsvarlig.

Videre følger det av Aml. § 2 A-2 at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt. Arbeidstaker må likevel tåle saklige motargumenter eller motbevis knyttet til de kritikkverdige forholdene vedkommende fremlegger. Gjengjeldelsesforbudet gjelder kun dersom fremgangsmåten ved varslingen var forsvarlig. Dersom arbeidstaker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det ikke har funnet sted. Den som blir utsatt for gjengjeldelse kan kreve oppreisning uten hensyn til skyld hos arbeidsgiver. Erstatning må eventuelt kreves gjennom rettsapparatet.

Etter aml. § 2 A-3 har en virksomhet plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling i tilknytning til det systematiske helse –, miljø – og sikkerhetsarbeidet. Plikten gjelder dersom forholdene tilsier det, men alltid dersom virksomheten har minst fem arbeidstakere.

Rutinen om varsling skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Rutinen skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle. Den skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

Rutinen skal inneholde følgende:

- Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- Fremgangsmåte for varsling
- Fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling

Ut over dette sier ikke loven noe konkret om hva slags tiltak som skal settes i verk. Dette må tilpasses behovet og situasjonen i den enkelte virksomhet og bransje.

Minimumskravene i loven er i tråd med internasjonal forskning og nasjonale veiledere som anbefaler at varslingsrutiner inneholder informasjon om:

- Hvem som kan bruke varslingsrutinene
- Hvilke saker som omfattes av varslingsrutinene

⁵ Arbeidsmiljøloven regulerer rettigheter og plikter knyttet til varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten. Kapittel 2A om varsling er endret med virkning fra 1.1.20 (Arbeids- og sosialdepartementet, 1977). Revisor gjengir i dette delkapittelet utdrag og tolkninger knyttet til tidligere lov. Lovendringer omtales i delkapittel 1.3.4.

- Hvem det kan varsles til (både internt og eksternt)
- Hvordan det skal varsles
- Hvordan varsler skal følges opp
- Om varsling er en rett eller en plikt
- Hvordan varsleren er beskyttet om gjengjeldelse.
- Hvordan virksomheten håndterer feilaktige varsler

Behandlingen av varselet skal dokumenteres skriftlig. Dokumentasjon er spesielt viktig i saker som kan resultere i ansvar for enkeltpersoner.

Varslingssaker skal behandles fortrolig. Dette innebærer at identiteten til varsler og den/de det eventuelt er varsles om ikke skal gjøres kjent for flere enn det som er nødvendig for den videre behandlingen.

1.3.2 Forholdet mellom varsel, avvik og personalsak

Skillet mellom varsel og avvik kan noen ganger være uklart. Varsling er å gi informasjon om kritikkverdige forhold som du har blitt kjent med på arbeidsplassen. Det er varsling når forholdet kan regnes som kritikkverdig i arbeidsmiljølovens forstand (lovbrudd og straffbare forhold, brudd på etiske retningslinjer osv).

Avvik defineres som «mangel på oppfyllelse av et krav» (NS-EN ISO 9000:2000). Det betyr brudd på gjeldende lover, forskrifter, prosedyrer, retningslinjer eller rutiner. Avvik blir også omtalt som uønskede hendelser og/eller forhold innenfor helse, miljø og sikkerhet som har ført til eller kan føre til skade på mennesker, miljø og materiell.

Det skal være en egen prosedyre for avvik, som beskriver hva og hvordan ulike typer avvik skal registreres, meldes og håndteres. Avvikshåndteringen henger sammen med internkontroll.

En varslingssak er ikke en personalsak. En ordinær personalkonflikt bør ikke håndteres som en varslingssak, men det bør søkes løsninger gjennom ulike konflikthåndteringsmetoder. For at personalsaker skal betraktes som en varslingssak bør det være en viss alvorlighetsgrad. Varslingssaker kan være kompliserte, og også omfatte personalsaker og konflikter.

1.3.3 Kontradiksjon

Ved behandling av et varsel, er det viktig at den det blir varslet om blir gjort kjent med varselet, hvilke opplysninger som er gitt og få anledning til å komme med sin versjon av saken. Anonyme varsler skal så langt det er mulig undersøkes.

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 pålegger taushetsplikt om noens personlige forhold. Dette vil gi begrensninger i muligheten til å fremlegge informasjon til den det er varslet om.

1.3.4 Regelverksendringer pr 1.1.2020⁶

Arbeidsmiljøloven har fått en definisjon av begrepet «kritikkverdige forhold». 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.

Tidligere var det ingen lovbestemmelse som ga en direkte regulering av arbeidsgivers plikt til å følge opp et varsel. Med den nye bestemmelsen i arbeidsmiljølovens § 2A-3 sier loven nå at: «Når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt». Med denne nye reguleringen får arbeidsgivere en helt annen klargjøring av hva man plikter å foreta seg når man mottar et varsel. Loven stiller nå eksplisitte krav om at arbeidsgiver innen rimelig tid må sørge for å undersøke varselet.

Et sentralt formål med varslingsreglene er å sikre at de som opplever kritikkverdige forhold i en virksomhet faktisk tør å si fra, samt å verne varslerne. Det er da spesielt viktig at den som har varslet sikres et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Her skjerpes lovteksten, og dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet til å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Ansatte som har opplevd gjengjeldelse etter å ha varslet har lenge kunnet kreve erstatning fra arbeidsgiver etter de vanlige erstatningsreglene. Med de gamle reglene må arbeidstaker bevise at det foreligger skyld hos arbeidsgiver og at gjengjeldelsen har medført et økonomisk tap. Det innføres nå en rett for arbeidstaker til å kreve erstatning for økonomisk tap uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Dette omtales i juridisk terminologi som rett til å få erstatning på «objektivt grunnlag». Med de gamle reglene kunne arbeidstaker få oppreisningserstatning («tort og svie») på objektivt grunnlag. Det nye er derfor at det nå også

⁶ <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2018-2019/inns-201819-315l.pdf>

kan kreves erstatning for det økonomiske tapet den ansatte måtte ha som følge av gjengjeldelse.

Tidligere var det bare arbeidstakere som er ansatt eller innleid i virksomheten som hadde rett til å varsle. Med de nye reglene er varslingsretten utvidet til å omfatte andre grupper med tilknytning til et foretak, inkludert elever og studenter, vernepliktige, pasienter, innsatte, og deltakere i arbeidsmarkedstiltak.

Til sist skal det også nevnes at arbeidsmiljølovens formålsparagraf er endret for å forankre varslingsreglene mer prinsipielt. Dette skjer ved at den nye § 1-1 bokstav c lest sammen med bestemmelsens første ledd lyder: "Lovens formål er (...) å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten". Endringen har ikke noen materiell betydning, men er mer en rettspolitisk understrekning av at lovgiver anser varsling som en viktig del av vern om et godt arbeidsmiljø.

1.4 Metode

For å belyse om det er lagt til rette for forsvarlig varsling i fylkeskommunen har revisor valgt å benytte seg av ulike metoder og data. Det er innhentet dokumentasjon for å kunne belyse prosesser for utarbeidelse av varslingsrutiner og ansattes medvirkning. Det er gjennomført intervju for å få beskrivelser av dynamikken og samhandlingen mellom administrasjon og tillitsvalgte i dette arbeidet. Rutinenes tilgjengelighet er beskrevet i intervju og testet/observert ved tilgang til intranett. Seksjonsledere har respondert på spørsmål om informasjon og tilgjengelighet i utsendt spørreskjema. Spørreskjemaet ble utsendt til 30 seksjonsledere fordelt på alle avdelinger i fylkeskommunen og det kom inn 26 besvarte skjema (87 % svar). Arkivsøk og uthenting av dokumentasjon i varslings saker er gjennomført av seksjon Arkiv, og revisor har analysert denne dokumentasjonen. Totalt sett vurderes datagrunnlaget som tilstrekkelig for å kunne besvare de tre delproblemstillingene. En fjerde delproblemstilling, om ansattes kjennskap til rutinen, vil besvares gjennom egen rapportering ved utgangen av 2020. Da på grunnlag av spørsmål utsendt til alle 5000 ansatte i medarbeiderundersøkelse.

Intervju:

- Oppstartsmøte; fylkesrådmann m.fl
- Seniorrådgiver seksjon Organisasjon
- Hovedverneombud
- HTV Utdanningsforbundet
- HTV Den norske tannlegeforening
- HTV Fagforbundet
- Fylkesleder Bibliotekarforbundet

2 OPPDATERTE OG HENSIKTMESSIGE VARSLINGSRUTINER

I dette kapitlet belyses det hvordan fylkeskommunen har arbeidet med varslingsrutinene, og om rutinene oppfyller de nødvendige krav.

2.1 Problemstilling

Revisor har tatt utgangspunkt i følgende problemstilling:

Har fylkeskommunen oppdaterte og hensiktsmessige varslingsrutiner?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen (se vedlegg 1):

- Det skal være utarbeidet varslingsrutine
- Rutinen skal være oppdatert ihht gjeldende lov og regelverk
- Rutinen skal være utarbeidet i samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte for arbeidstakerne
- Rutinen skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle
- Rutinen skal oppfordre til å varsle om kritikkverdige forhold
- Rutinen skal beskrive framgangsmåte(r) for å inngi varsling
- Rutinen skal beskrive framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsel

Kravene til oppdaterte og hensiktsmessige varslingsrutiner er vurdert ut ifra krav gjeldende pr 1.1.2019. Revisor gjør oppmerksom på at regjeringen har innført endringer i arbeidsmiljøloven, gjeldende fra 1.1.2020 (se 1.3.4).

2.3 Data

Trøndelag fylkeskommune ble opprettet med virkning fra 1.1.2018, som en sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Fylkessammenslåingen medførte et behov for å utarbeide nye rutiner og retningslinjer for en ny organisasjon. Data i dette kapitlet baserer seg på dokumentasjon og intervju med administrasjon, tillitsvalgte for arbeidstakerorganisasjoner og hovedverneombud i fylkeskommunen.

2.3.1 Prosess for utarbeidelse av rutiner for varsling

Seniorrådgiver ved seksjon organisasjon forteller at arbeidet med den nye fylkeskommunens rutiner for varsling startet våren 2017. Dette ble først diskutert i HR-seksjonen, som utarbeidet et utkast til rutiner. Seniorrådgiver viser til at de brukte KS sin veileder om varsling, og egne og andre fylkeskommuners erfaringer, som grunnlag for arbeidet med rutinene.

Hovedverneombud (tidl tillitsvalgt) viser til at representanter for arbeidstakerne var med i arbeidsgrupper i utformingen av fylkeskommunens nye sentrale dokumenter, og at han deltok i arbeidsgruppe om nye retningslinjer for varsling. Han viser til at retningslinjene ble behandlet i HAMU, i administrasjonsutvalget og at det ble gitt anledning til at arbeidstakerorganisasjonene kunne komme med innspill i informasjons-/drøftingsmøte. Hovedverneombud mener det var gode diskusjoner omkring skillet mellom ansattes ytringer versus varsling om kritikkverdige forhold i lovens forstand. Behandlingen av de nye retningslinjene for varsling er blant annet dokumentert gjennom referat fra informasjons-/drøftingsmøte, hvor 22 hovedtillitsvalgte, hovedverneombud og rådmann/administrasjon var tilstede (29.11.2017). Framstillingen bekreftes av de hovedtillitsvalgte og hovedverneombud så langt de har kjennskap til prosessen. Hovedtillitsvalgt for bibliotekarforbundet har kjennskap til rutinen, men viser til at hans forbund ikke deltar i informasjons-/drøftingsmøtene i fylkeskommunen.

Revisor har fått tilsendt «Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune» godkjent av partssammensatt utvalg og fylkesutvalget den 12.12.17.

2.3.2 Beskrivelse av rutine for varsling

Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune er inndelt i fire hoveddeler. Første del er en Veileder med forklaring av sentrale begreper, mens andre del har overskriften Rutine for varsling av kritikkverdige forhold (Trøndelag fylkeskommune, 2017a). Tredje del er en sjekkliste for oppfølging av varsel, og siste del er Varslingsplakaten (Trøndelag fylkeskommune, 2017b).

I første del, Veileder med forklaring av sentrale begreper, gjøres det innledningsvis rede for det rettslige grunnlaget for varsling. Dernest beskrives hva det innebærer å varsle og hva som kan regnes som kritikkverdig. Videre redegjøres det for hva som kjennetegner god ytringskultur og viktigheten av at det legges til rette for å ytre seg trygt i organisasjonen. I første del gjennomgås også at ansatte både har rett og plikt til å varsle om kritikkverdige forhold. Blant annet gis det eksempler på forhold som utløser varslingsplikt. Videre gjøres det rede for hvordan ansatte kan varsle på en forsvarlig måte, både internt gjennom ledelseslinjen (primært nærmeste leder) og via tillitsvalgte/verneombud, og ved bruk av ekstern varslingskanal. Det vises til at varsling i utgangspunktet skal behandles på lavest mulig ledernivå. Til sist i del 1 understrekes at varsler har vern mot gjengjeldelse, taushetspliktsbestemmelser, rett for den det varsles på til å få seg forelagt opplysningene i varselet og mulighet til å uttale seg om forholdet. Første del avsluttes med en drøfting av grensen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt.

Del to viser til at fylkeskommunen skal ha lett tilgjengelige varslingsrutiner og sørge for at rutinen gjøres kjent for alle ansatte. Videre vises det til varslingsplakaten for å gjøre seg kjent med vanlige prinsipper og spørsmål omkring varsling. Resten av del to er et skjema til bruk ved intern varsling.

Figur 2. Del 2 – Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune



2. Rutine for varsling av kritikkverdige forhold

Trøndelag fylkeskommune skal ha lett tilgjengelige varslingsrutiner og sørge for at rutinen gjøres kjent for alle arbeidstakerne i organisasjonen. Rutinen gjelder for alle ansatte, også midlertidige ansatte og innleide arbeidstakere.

Vanlige prinsipper og spørsmål i forbindelse med varsling er nedskrevet i en varslingsplakat som oppfordrer alle medarbeidere til å varsle om kritikkverdige forhold.

Varslingsplakaten skal ligge lett synlig og tilgjengelig på fylkeskommunens nettsider.

Skjema for intern varsling

Dato for innsendt varsel:		Navn og arbeidssted på den som varsler:
<p>Jeg ønsker å varsle om følgende kritikkverdige forhold: sett kryss</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Korrupsjon <input type="checkbox"/> Underslag/tyveri <input type="checkbox"/> Seksuelle overgrep <input type="checkbox"/> Brudd på taushetsplikt <input type="checkbox"/> Forhold som medfører fare for liv og helse <input type="checkbox"/> Rettighetsbrudd <input type="checkbox"/> Maktmisbruk <input type="checkbox"/> Mobbing og trakassering <input type="checkbox"/> Diskriminering <input type="checkbox"/> Annet 		
<p>Nærmere beskrivelse av forholdet det varsles om og hva som kan eller bør gjøres for å rette opp det kritikkverdige forholdet</p> <p>Tid: Sted: Klokkeslett: Eventuelle vitner: Annen dokumentasjon på forholdet:</p> <p>Dette skjema skal benyttes fra 01.01.2018 og fram til det blir erstattet med et elektronisk skjema.</p>		

Del tre i Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune består av en sjekkliste for oppfølging av varsel. Sjekklisten har delt inn oppfølgingen i ni forskjellige trinn. Slik revisor leser denne sjekklisten, så skal/bør det kvitteres med navn og dato fra den som har utført det aktuelle trinnet av oppfølgingen. Alternativt kan dette også forstås som at det skal noteres inn vesentlig informasjon i oppfølgingsrubrikkene. Innholdsmessig tar sjekklisten opp i seg viktige deler av en varslings sak, både mht mottak av varsel, videre undersøkelser, konklusjon, tilbakemelding til varsler og den det evt er varslet på, hvilke tiltak som er iverksatt og oppfølging av forholdet og de involverte. Sjekklisten kan ikke tolkes å være rekkefølgebestemt, eksempelvis kan det være uhensiktsmessig i mange tilfeller å konkludere før den det er varslet på har fått nødvendig informasjon og mulighet til å uttale seg.

Figur 3. Del 3 – Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune



3. Sjekkliste for oppfølging av varsel

Trinn	Oppfølging	Dato
1	Varsel mottatt av:	
2	Undersøkelser gjennomført:	
3	Konklusjon:	
4	Tilbakemelding til varsler er gitt:	
5	Nødvendig informasjon er gitt til den eller de det er varslet om:	
6	Tiltak:	
7	Videre oppfølging av de varslede forhold:	
8	Videre oppfølging overfor varsleren:	
9	Oppfølging av den eller de det er varslet om:	

Del fire av varslingsrutinen består av Varslingsplakaten, og denne innleder med å oppfordre alle medarbeidere til å varsle om kritikkverdige forhold. Varslingsplakaten gjennomgår i korte trekk hvorfor man skal varsle, hvordan man skal varsle, hva varselet skal inneholde, når man skal varsle, hvem som skal varsles, hvorvidt media er en forsvarlig varslingskanal, at man har vern mot gjengjeldelse og hvordan varsel vil følges opp.

I intervju har revisor stilt spørsmål om hvilken dokumentasjon som er forventet arkivert i tilknytning til varslings saker. Seniorrådgiver ved Seksjon Organisasjon viser til sjekklisten i del tre av rutinen, og innrømmer at det med fordel kunne vært presisert hva som kan være hensiktsmessig dokumentasjon. Seniorrådgiver viser til at ledere må opprette en formell sak dersom det kommer et varsel. Alle ledere har fått oppskrift fra arkivtjenesten på hvordan de skal opprette en konfidensiell sak. Denne oppskriften ble laget samtidig med retningslinjene. I og med at de har mottatt oppskriften, og at de oppretter en sak, så er det jo i den hensikt at saken skal dokumenteres.

2.3.3 Ekstern varslingskanal

Etableringen av et eksternt varslingsutvalg er gjort etter anbefaling fra KS og gode erfaringer fra andre fylkeskommuner. Seniorrådgiver viser i intervju til at dette ble gjort for å sikre at man har kompetanse på å håndtere krevende varslings saker og at man har en forsvarlig (og habil) ordning for å håndtere eventuelle varsel mot fylkeskommunens ledelse. Seniorrådgiver håper at ordningen med ekstern varslings også vil bidra til et ryddig og godt ytringsklima i fylkeskommunen.

Fylkesutvalget vedtok retningslinjene for varslings (sak 50/17), og dermed at det skulle etableres et eksternt varslingsutvalg. Dette medførte at fylkeskommunen måtte foreta en anskaffelse av denne tjenesten. Det var også et ønske fra fylkeskommunen at valgt leverandør kunne levere en digital ekstern varslingskanal som på en enkel måte la til rette for både anonym og ikke-anonym varslings. Ernst & Young var eneste tilbyder som kunne legge til rette for en slik løsning, og dette tilbudet ble valgt.

Seniorrådgiver forteller at det er to personer i fylkeskommunen som fungerer som internt varslingsutvalg, og at disse har kontakt med det eksterne varslingsutvalget. Det interne varslingsutvalget består av en advokat fra Seksjon jus og anskaffelser og seniorrådgiver ved Seksjon Organisasjon. Det interne varslingsutvalget er mottaker av rapporter fra det eksterne varslingsutvalget (Ernst & Young).

2.4 Vurdering

Det er dokumentert at fylkeskommunen har utarbeidet varslingsrutiner og at disse er oppdatert ihht gjeldende lov og regelverk. Det er bekreftet både gjennom dokumentasjon og intervju med administrasjon og tillitsvalgte, at rutinen er utarbeidet i samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte for arbeidstakerne. Tross at rutinen drøfter grensen mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver, så vurderer revisor at dette ikke legger begrensinger på ansattes rett til å varsle i fylkeskommunens varslingskanaler. Varslingsplakaten har en tydelig

oppfordring til ansatte om å varsle om kritikkverdige forhold og den beskriver kanaler for forsvarlig varsling.

Rutinen beskriver godt hva et varsel bør inneholde av opplysninger og hvem som kan/bør motta varselet. Varslingsplakaten redegjør også for hvilke forventninger varsler kan ha til oppfølging fra arbeidsgiver. Sjekklisten som ligger i del 3 av rutinen viser hvilke elementer ledere eventuelt tillitsvalgte bør inkludere i sin oppfølging. Det er også gjort presiseringer med hensyn til taushetsplikt og konfidensiell behandling. Rutinen er rettet mot alle medarbeidere i Trøndelag fylkeskommune, og ikke mot ledere/tillitsvalgte spesielt med tanke på behandling/oppfølging av varsel. I et slikt henseende ville det vært aktuelt å presisere noe knyttet til dokumentasjon av varslingssakene (eks møtereferater, e-poster, sms'er o.l), slik at fakta som gjelder undersøkelser og kommunikasjon lar seg bekrefte. Dette med hensyn til sakens alvorlighet og eventuelt personlig ansvar for sakens part(er).

Muligheten for elektronisk varsling til eksternt varslingsutvalg vurderes som et positivt bidrag til fylkeskommunens system for varsling om kritikkverdige forhold. Foruten å eliminere habilitetsproblematikk ved varsel mot fylkeskommunens toppledelse, så sikrer man kompetanse og dokumentasjon knyttet til oppfølging av varselet.

3 TILGJENGELIGHET

Dette kapittelet gjengir data og revisors vurderinger for hvordan informasjon og kunnskap om varsling er gjort tilgjengelig for ansatte i Trøndelag fylkeskommune.

3.1 Problemstilling

Revisor har formulert følgende problemstilling:

Er varslingsrutinene tilgjengelig for alle ansatte?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er anvendt for å vurdere data til problemstillingen (se vedlegg 1):

- Rutinen skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere
- Rutinen skal gjøres kjent for alle arbeidstakere i organisasjonen

3.3 Data

Data i dette kapittelet baserer seg på dokumentasjon, intervju med administrasjon, tillitsvalgte for arbeidstakerorganisasjonene, hovedverneombud, og en spørreundersøkelse utsendt til 30 seksjonsledere i fylkeskommunen. Samtlige informanter, både i intervju og respondenter i spørreskjema, bekrefter at de kjenner fylkeskommunens rutine for varsling om kritikkverdige forhold.

3.3.1 Tilgjengelighet

Trøndelag fylkeskommunes Varslingsplakat ligger offentlig tilgjengelig på fylkeskommunens nettsider. Enhver som går inn på nettsiden trondelagfylke.no finner fanen Varsling lett synlig. Trykker man på denne fanen, så kommer man til en side som informerer om hvorfor man skal varsle og viser til plikten til å varsle. Her ligger også Varslingsplakaten tilgjengelig for å åpne/laste ned.

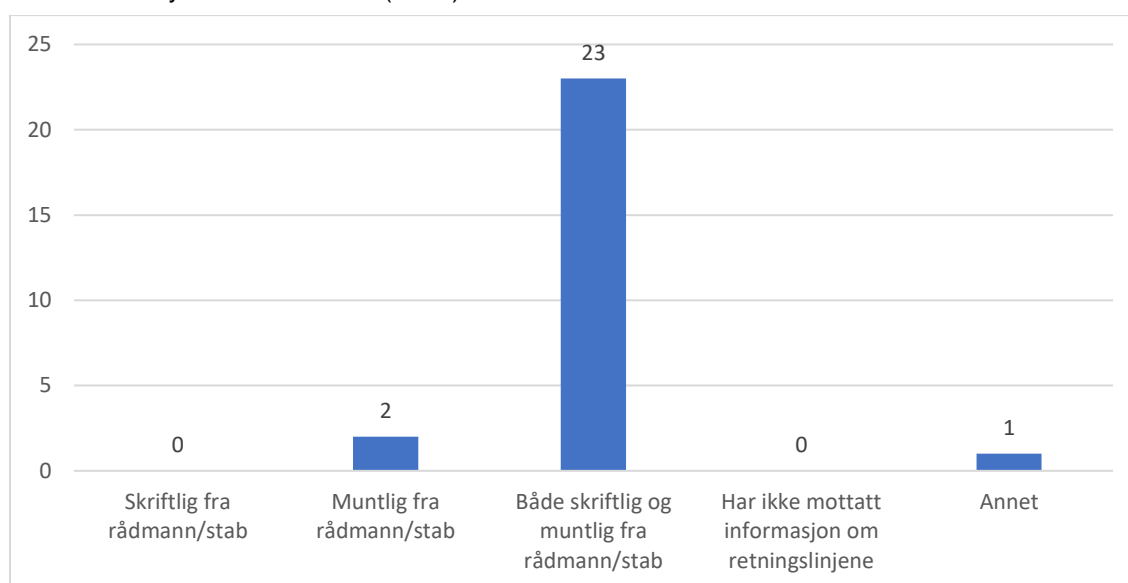
På fylkeskommunens interne nettsider har man samlet viktig informasjon og sentrale styringsdokumenter. De interne nettsidene er tilgjengelig for alle ansatte og hovedbildet består av en rekke faner/bokser med ulike tema. Ved å klikke på temaet etikk og varsling, så kommer man til en side hvor Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune er tilgjengelig i sin helhet. I tillegg ligger Varslingsplakaten der som eget dokument, og ved å trykke på en lenke, så kommer man til den elektroniske varslingskanalen. Den tekniske løsningen består av et elektronisk spørreskjema (Questback) som sendes direkte til det eksterne varslingsutvalget. Revisor fikk demonstrert løsningen i etterkant av intervju med seniorrådgiver i seksjon Organisasjon.

Under intervju med de tillitsvalgte ble det spurt om rutinen var tilgjengelig og om de visste hvor de fant den, og samtlige bekreftet dette. En av de tillitsvalgte viste til at han ikke visste nøyaktig hvor den lå, men demonstrerte at han fant den i løpet av få sekunder på egen pc.

3.3.2 Informasjon til ansatte

Ledere i fylkeskommunen har et særskilt ansvar i forbindelse med varsling, blant annet fordi de utgjør en varslingskanal og at de har ansvar for oppfølgingen av varsel. Det ble derfor sendt ut et spørreskjema til 30 seksjonsledere i fylkeskommunen med spørsmål om hvilken type informasjon de hadde mottatt om varslingsrutinene (se figur under).

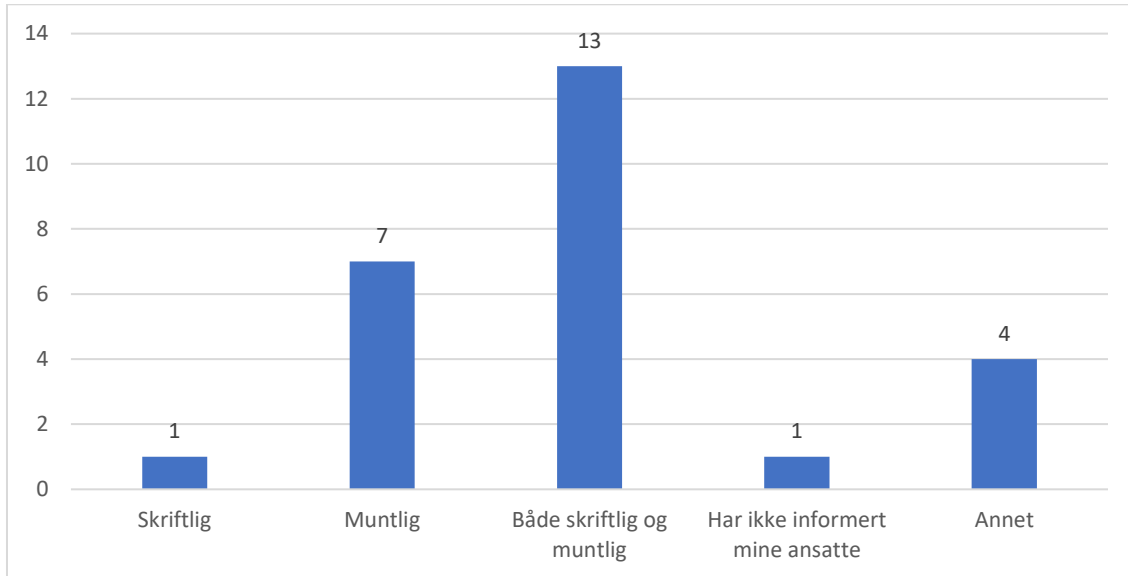
Figur 4. Hvilken informasjon har du fått om innføringen av disse retningslinjene i fylkeskommunen? (n=26)



Figuren over viser at av 26 ledere, så er det 23 som har mottatt både skriftlig og muntlig informasjon fra rådmann/stab, to har mottatt kun muntlig informasjon, mens én har svart at hun/han har funnet informasjon på intranett (Annet). Seniorrådgiver ved seksjon Organisasjon forteller i intervju at det er distribuert informasjon om varslingsrutinen gjennom interne Nyhetsbrev og på Yammer om hvor ansatte finner informasjon om etikk og varsling.

Videre har revisor i spørreskjema spurt om hvordan seksjonslederne har informert ansatte i egen enhet om rutinen for varsling. Fra figuren under ser vi at av 26 ledere så har 13 informert både muntlig og skriftlig, sju har kun informert muntlig og én har kun informert skriftlig. Én av lederne svarer at hun/han ikke har informert egne ansatte, mens fire har svart Annet. I kategorien Annet finnes svar om planlagte informasjonstiltak og at ansatte har deltatt i Allmøte arrangert av rådmannen, og hvor enhetens ansatte har deltatt.

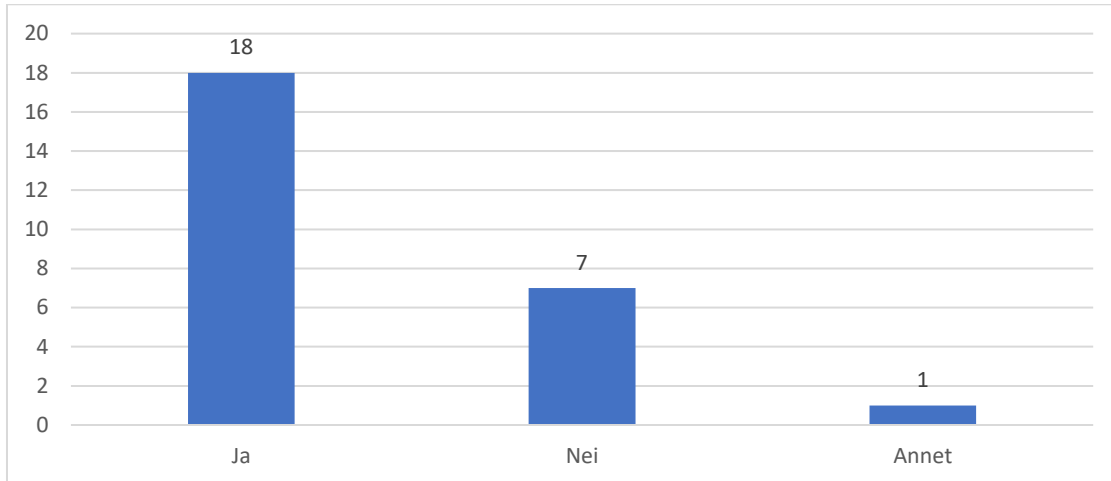
Figur 5. På hvilken måte har du informert dine ansatte om retningslinjene for varsling? (n=26)



Videre har revisor i intervju spurt om det er gitt opplæring i rutinene og oppfølging av varslingssaker. Seniorrådgiver ved seksjon Organisasjon viser til at det ikke er gitt systematisk opplæring i hvordan ledere skal håndtere varsel i egen enhet. Seksjon Organisasjon har gjennomført opplæring i enkelte enheter hvor dette er etterspurt, og det er planlagt kurs/opplæring for alle enheter. Seniorrådgiver understreker allikevel at det er et klart lederansvar å sette seg inn i rutinene og ta informasjon om disse ut i egen enhet. Hovedtillitsvalgte og hovedverneombud forteller at de ikke har noen informasjon om slik opplæring er gitt.

Revisor har i spørreskjema spurt seksjonslederne om de har fått opplæring i hvordan varsel skal håndteres. Av 26 seksjonsledere svarer 18 at de har mottatt slik opplæring, sju at de ikke har mottatt opplæring, og én svarer Annet (se figur under). Vedkommende som svarer Annet har mottatt informasjon, ikke opplæring.

Figur 6. Har du fått opplæring fra fylkeskommunen i hvordan varsel skal håndteres? (n=26)



Seniorrådgiver ved seksjon Organisasjon forteller at de innimellom får henvendelser fra ledere i fylkeskommunen med spørsmål om håndtering av varsel. Dette kan være knyttet til konkrete varslings saker eller henvendelser der det bes om tips og råd. Seksjon Organisasjon strekker seg langt for å gi gode råd til alle ansatte, tross at de har hatt stor arbeidsmengde siste to år.

Hovedtillitsvalgte og hovedverneombud gir uttrykk for at de tror at ledere i fylkeskommunen vet hvor de kan få lederstøtte, og at de bruker seksjon Organisasjon som støtte i slike saker.

3.4 Vurdering

Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune er lett tilgjengelig for alle ansatte på intranett. Varslingsplakaten er offentlig tilgjengelig på fylkeskommunens nettsider. Rutinene er gjort kjent gjennom ulike kanaler for informasjonsspredning i fylkeskommunen, og seksjonsledere viser til at de i stor grad har informert om rutinene til egne ansatte. Revisor vurderer derfor at fylkeskommunen ivaretar krav om tilgjengelighet og informasjon om varslingsrutiner i virksomheten.

4 DOKUMENTERTE VARSLINGSSAKER

Denne delen av rapporten synliggjør revisors undersøkelser knyttet til konkrete varslingsaker i Trøndelag fylkeskommune.

4.1 Problemstilling

Revisor har gjennomført undersøkelser i tråd med problemstillingen under:

Er varslingsaker etter 1.1.2018 behandlet i tråd med regelverk og interne rutiner?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen (se vedlegg 1):

- Det skal opprettes sak i saksbehandlingssystemet (360) ved Varsling om kritikkverdige forhold (jfr Varsling – Endring av prosedyre for registrering i 360)
 - Inngitt varsel skal være dokumentert
 - Svar til varsler skal være dokumentert
 - Ved varsel på navngitt person; skal underrettes skriftlig om innkommet varsel
 - Dokumentasjon av undersøkelser
 - Dokumentasjon av konklusjon/vurdering
 - Dokumentasjon av tiltak/oppfølging

4.3 Data

Seksjon Arkiv og seksjon Organisasjon har bistått revisor med søk og framskaffelse av dokumentasjon for varslingsaker. Det har vært søkt i historiske databaser, interimsdatabasen og i saksbehandlingssystemet (360) etter følgende søkeord/kriterier; «varsling», «varsel» og «kritikkverdige forhold». Revisor fikk utlevert all dokumentasjon for søketreff den 25.10.19 (fysisk lagringsmedium). Videre gjengis også data fra intervju og e-postkommunikasjon.

4.3.1 Omfang av varslingsaker - arkivsøk

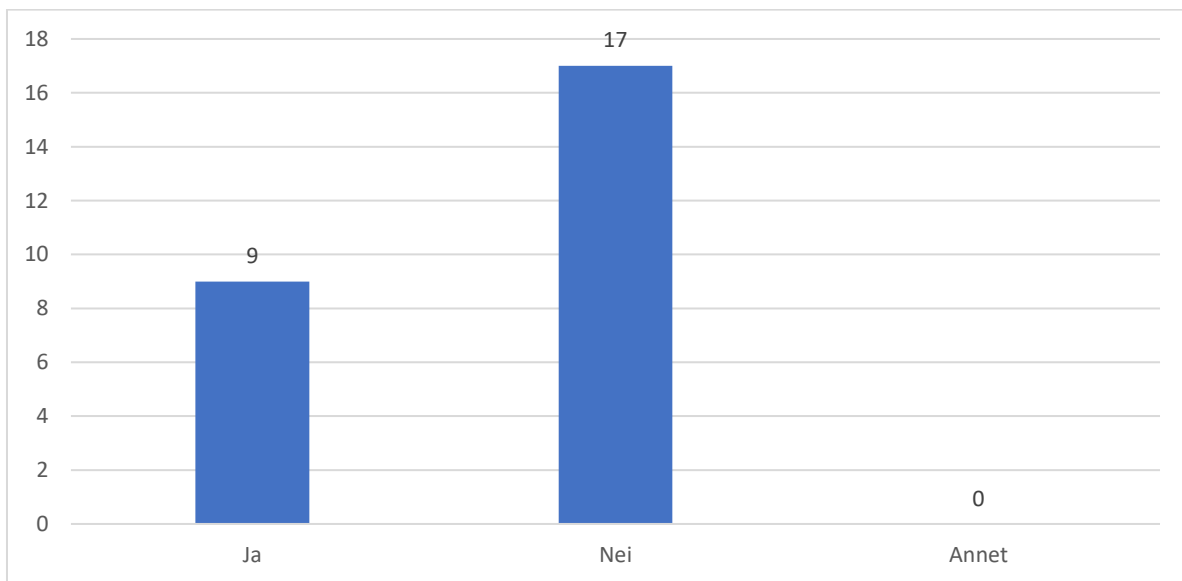
Datasøket i fylkeskommunens databaser ga treff på seks unike saker i perioden 1.1.18 – 1.10.19. I tillegg er det opplyst fra seksjon Organisasjon at én sak er meldt i elektronisk varslingskanal og behandles av eksternt varslingsutvalg (Ernst & Young) pr 4.10.19.

Revisor har gjennomgått all dokumentasjon for de seks arkiverte sakene. Gjennomgangen viser at fire av disse sakene er melding/varsel under Opplæringsloven kap 9A. Samtlige fire saker omhandler relasjonen lærer/elev. Tre av disse sakene er meldt/varslet av personer som ikke er ansatt i fylkeskommunen, mens én sak er meldt av ansatt med henvisning til mistanke

om at elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Disse sakene følges derfor opp ihht annet regelverk og andre interne rutiner. Totalt er det derfor tre varslingsaker ihht AML i perioden 1.1.18 – 1.10.19, to saker hvor revisor har fått tilgang til dokumentasjonen og en pågående sak hos eksternt varslingsutvalg.

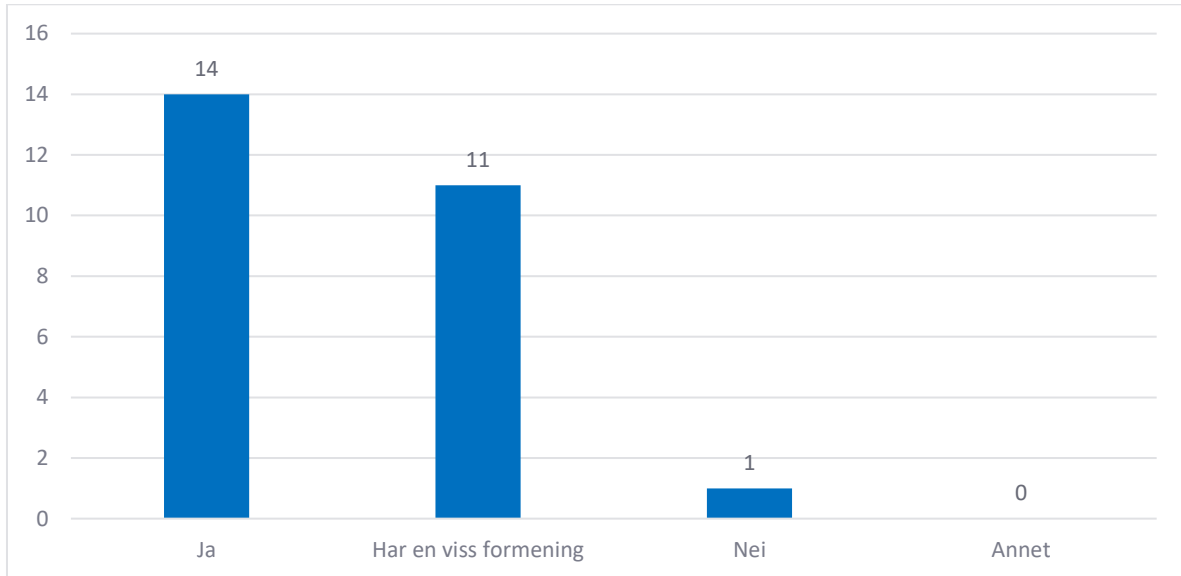
Revisor har i spørreskjema til seksjonsledere spurt om de har mottatt varsel i egen enhet etter 1.1.18. Ni av 26 ledere tilkjenner at de har mottatt slikt varsel, mens 17 av 26 oppgir at de ikke har mottatt varsel om kritikkverdige forhold (se figur under).

Figur 7. Har du mottatt varsel om kritikkverdige forhold din enhet etter 1.1.18? (n=26)



Revisor har i samme spørreskjema spurt seksjonslederne om de vet hva som er viktig å dokumentere i varslingsaker. Her svarer 14 av 26 at de vet hva som er viktig å dokumentere, mens 11 av 26 svarer at de har en viss formening. En leder oppgir at hun/han ikke vet hva det kan være viktig å dokumentere (se figur under).

Figur 8. Vet du hva som er viktig å dokumentere i varslingsaker? (n=26)



4.3.2 Dokumentasjon i varslingsaker

Dette avsnittet oppsummerer revisors gjennomgang av dokumentasjon i to saker om varsling av kritikkverdige forhold i fylkeskommunen.

Varslingsak 1

Det er dokumentert i saken at vedkommende leder har anvendt sjekkliste fra Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune. Varselet er inngitt anonymt via e-post til enheten. Dokumentet er lagret som en bildefil (skjermdump) av e-post og varselet er datert i saksbehandlingssystemet. Dato samsvarer med sjekkliste. Ingen personer er navngitt i varsel.

I sjekklistenotat gjøres det rede for enhetens undersøkelser utført samme dag. Enhetens ansvarlige på området blir varslet og bedt om å redegjøre for rutiner og prosedyrer på området, og gjøre undersøkelser.

Leder med ansvar for oppfølging av varsel sendte tilbakemelding til anonym varslers tre dager senere (datert i saksbehandlingssystemet), der det opplyses om utfall av foreløpige undersøkelser og oppmuntres til å gi mer informasjon dersom varslers besitter dette.

Enhetens ansvarlige på området hvor det kritikkverdige skal ha skjedd, har skrevet eget notat om enhetens rutiner, prosedyrer og mulige brudd på disse. Notatet er datert 14 dager etter inngitt varsel og dokumentert i saksbehandlingssystemet. Ansvarlig har ingen kjennskap til det kritikkverdige forholdet, men kan ikke utelukke at det har skjedd.

Leder med ansvar for oppfølging har i sjekklistenotat dokumentert iverksatte tiltak tre uker etter inngitt varsel. Konklusjon/vurdering, og videre oppfølging av det kritikkverdige forholdet og varsler, er dokumentert i sjekklistenotat, men dette er ikke datert.

Varslings sak 2

Det er dokumentert i saken at vedkommende leder har anvendt sjekklister fra Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune. I denne varslings saken foreligger to skriftlige varsler. Begge varsler er datert og varslers identitet er kjent. Det vil være en juridisk avveining hvorvidt disse varslene er å betrakte som varsel ihht arbeidsmiljøloven, da varsler ikke har et ansettelsesforhold i (eller annen kjent relasjon til) fylkeskommunen. Svar til varsler er også dokumentert, og hvor man bekrefter at varsel er mottatt. Første varsel gir ingen beskrivelse av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune, men involverer navngitt fylkeskommunalt ansatt. Andre varsel er inngitt tre måneder senere, og angir lovbrudd som skal være begått av fylkeskommunalt ansatt og som angår arbeidsforholdet.

Det er i forbindelse med andre varsler sendt brev til den det er varslet på. Brevet er datert fem dager etter at varselet er inngitt. På grunn av ferieavvikling opplyses at saken vil få lengre saksbehandlingstid. Videre er det dokumentert undersøkelser i form av møtereferat fra møte med varsler, møtereferat fra møte med nærmeste leder for den det er varslet på, og møtereferat fra møte med den det er varslet på. Alle dokumenter er datert og arkivert.

Videre er konklusjon/vurdering dokumentert i sjekklistenotat som er datert og arkivert. Dette notatet synliggjør også hvilken oppfølging man skal iverksette overfor varsler og den det er varslet på.

4.4 Vurdering

Revisors gjennomgang av inngitte varsler om kritikkverdige forhold viser at dokumentasjonskravene er ivaretatt i disse sakene. Både varsel, svar til varsler, underrettelse av den det er varslet på, undersøkelser foretatt, konklusjon og tiltak er dokumentert. I begge saker har ledere forholdt seg til sjekklister for oppfølging av varslingssaker. Revisor vil bemerke at det ikke er samsvar mellom antallet seksjonsledere som oppgir å ha behandlet varslingssaker og det faktiske antallet saker gjenfunnet i arkiv. Ni ledere oppgir å ha behandlet slike saker, mens det reelle tallet for arkiverte saker er to. Og selv om man inkluderer elevsakene (Kap 9A), så må det konkluderes med at flere saker trolig ikke er arkivert i tråd med retningslinjene. Dette utgjør en risiko for fylkeskommunen på flere områder, ikke minst med tanke på bevisbyrde i eventuelle søksmål.

5 HØRING

I tråd med Forskrift om kontrollutvalg og revisjon §14 ble en foreløpig rapport sendt på høring til fylkesrådmannen i Trøndelag fylkeskommune 7.2.20. Revisor mottok den 14.02.20 en skriftlig uttalelse fra fylkeskommunen. Det er framkommet én innvending til revisors presentasjon av fakta til avsnitt 2.3.2 (gjengitt under).

«Punkt 2.3.2 i rapporten omtaler sjekklisten for oppfølging av varsel. Sjekklisten er ikke ment som et skjema som skal fylles ut, men en punktliste over ting som lederne må huske på når de jobber med varslingssaker. Selve varslingsskjemaet er digitalisert, men sjekklisten er ikke det. Punkt 3 i sjekklisten konklusjon er ment å ivareta den vurdering varslingmottakere/ledere må gjøre når de mottar varsel. De skal konkludere om påstanden er et varsel ihht AML 2A-1 (2) eller ikke. Presiseringer i varslingsreglene som kom 01.01.2020 gjør det enklere å fortolke og forstå hva det skal varsles om. Loven gir eksempler på forhold som er et varsel, men loven har også tatt med i punkt 2A-1 (3) eksempel på hva som i utgangspunktet ikke regnes som varsling».

Revisor ønsker å bemerke at sjekklisten står som et eget kapittel/avsnitt i Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune, uten ytterligere veiledning til hvordan sjekklisten skal anvendes eller forstås (eks henvisning til lovkrav). Revisor har derfor åpnet for at sjekklisten vil kunne tolkes ulikt av ledere (evt andre) som bruker denne. Som vist i kapittel 4, ved gjennomgang av konkrete varslingssaker, så anvender lederne sjekklisten mer som et skjema for utfylling og dokumentasjon. Dersom dette ikke er intensjonen med sjekklisten, så bør fylkeskommunen presisere hvordan den skal anvendes, og evt hvilken dokumentasjon som bør forventes til de ulike handlingene/vurderingene.

Revisor har ikke gjort endringer i rapporten som følge av fylkesrådmannens uttalelse til foreløpig rapport. Uttalelsen er i sin helhet gjengitt i Vedlegg 2.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at Trøndelag fylkeskommune har lagt til rette for at varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten skal kunne skje og håndteres forsvarlig. Dette baseres på at fylkeskommunen har oppdaterte og hensiktsmessige rutiner for varsling og at disse er tilgjengelig for alle ansatte. Gjennomgåtte varslingssaker viser også at rutinene anvendes.

Revisor påpeker at det er et avvik mellom seksjonsledernes rapportering av varslingssaker og de varslingssaker som kan spores i arkivsøk. Det er derfor sannsynlig at omfanget av varslingssaker er noe høyere enn det som framgår av denne rapporten. Revisor kan ikke bekrefte at disse sakene er håndtert i tråd med varslingsrutinene. Det påhviler heller ikke ledere i fylkeskommunen å rapportere behandling av varslingssaker videre, noe som gjør at det per i dag ikke finnes en systematisk oversikt over omfanget av slike saker i organisasjonen.

6.2 Anbefalinger

Fylkesrådmannen bør:

- Presisere «Varsling – Endring av prosedyre for registrering i 360» overfor samtlige ledere i fylkeskommunen
- Vurdere å framskaffe systematisk informasjon om omfanget av saker behandlet etter Arbeidsmiljølovens Kap 2A i Trøndelag fylkeskommune.

KILDER

Arbeids- og sosialdepartementet (1977) *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>.

Trøndelag fylkeskommune (2017a) *Rutine for varsling av kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune*.

Trøndelag fylkeskommune (2017b) *Varslingsplakat*. Available at: <https://www.trondelagfylke.no/om-oss/jobbe-i-fylkeskommunen/jobbe-hos-oss/varsling/>.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Arbeidsmiljøloven §2A-3 (pr 1.1.19)

- (1) Dersom forholdene i virksomheten tilsier det, plikter arbeidsgiver å utarbeide rutiner for intern varsling i samsvar med §2A-1 i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.*
- (2) Arbeidsgiver plikter alltid å utarbeide slike rutiner dersom virksomheten jevnlig sysselsetter minst 5 arbeidstakere.*
- (3) Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.*
- (4) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle etter §2A-1.*
- (5) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde
 - a) Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold*
 - b) Fremgangsmåte for varsling*
 - c) Fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling**
- (6) Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.*

Arbeidsmiljøloven §2-1

Arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt.

Fylkeskommunen sysselsetter om lag 5000 ansatte og er derfor omfattet av kravet til å utarbeide varslingsrutine (§2A-3, pkt 2). Det er arbeidsgivers plikt at gjeldende lov blir overholdt (§2A-1). Det er krav at rutinen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne/tillitsvalgte (§2A-3, pkt 3). Rutinen skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle (§2A-3, pkt 4) og den skal oppfordre til å varsle om kritikkverdige forhold (§2A-3, pkt 5 a)). Videre skal rutinen beskrive framgangsmåte for å inngi varsel (§2A-3, pkt 5 b)) og framgangsmåte for å motta, behandle og følge opp varsel (§2A-3, pkt 5 c)). Revisor anvender derfor følgende kriterier i Kapittel 2:

- Det skal være utarbeidet varslingsrutine
- Rutinen skal være oppdatert ihht gjeldende lov og regelverk
- Rutinen skal være utarbeidet i samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte for arbeidstakerne
- Rutinen skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle
- Rutinen skal oppfordre til å varsle om kritikkverdige forhold
- Rutinen skal beskrive framgangsmåte(r) for å inngi varsling
- Rutinen skal beskrive framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsel

I kapittel 3 anvendes kriterier for rutinens tilgjengelighet for ansatte og informasjon til arbeidstakere. I Arbeidsmiljølovens § 2A-3 pkt 6 (pr 1.1.19, se over), heter det at rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten. Videre heter det i Rutine for varsling om kritikkverdige forhold i Trøndelag fylkeskommune (Kap 2 (s 6)) at rutinen skal gjøres kjent for alle arbeidstakerne i organisasjonen. Revisor har derfor anvendt følgende kriterier for Kapittel 3.

- Rutinen skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere (AML § 2A-3 (6))
- Rutinen skal gjøres kjent for alle arbeidstakere i organisasjonen (Rutine)

Fylkeskommunen har utarbeidet egen prosedyre for registrering av varslingssaker (Varsling – Endring av prosedyre for registrering i 360). I henhold til prosedyren er det en forventning til at det opprettes sak i saksbehandlingssystemet og at det følger skriftlig saksbehandling. Det presiseres også at muntlig inngitte varsel skal skriftliggjøres. Revisor har i kapittel 4 kontrollert om følgende dokumentasjon er lagret ihht prosedyre:

- Inngitt varsel skal være dokumentert
- Svar til varsler skal være dokumentert
- Ved varsel på navngitt person; skal underrettes skriftlig om innkommet varsel
- Dokumentasjon av undersøkelser
- Dokumentasjon av konklusjon/vurdering
- Dokumentasjon av tiltak/oppfølging

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Trøndelag fylkeskommunes svar på forvaltningsrevisjonens foreløpige rapport om varsling

Trøndelag fylkeskommune mener at rapporten og anbefalingene var gode, her er likevel noen kommentarer. Kommentarene følger kronologisk til hvert kapittel i rapporten:

1 Innledning

ingen kommentarer.

2 Oppdaterte og hensiktsmessige varslingsrutiner

Punkt 2.3.2 i rapporten omtaler sjekklister for oppfølging av varsel. Sjekklister er ikke ment som et skjema som skal fylles ut, men en punktliste over ting som lederne må huske på når de jobber med varslingssaker. Selve varslingsskjemaet er digitalisert, men sjekklister er ikke det. Punkt 3 i sjekklister *konklusjon* er ment å ivareta den vurdering varslingsmottakere/ledere må gjøre når de mottar varsel. De skal konkludere om påstanden er et varsel ihht AML 2A-1 (2) eller ikke. Presiseringer i varslingsreglene som kom 01.01.2020 gjør det enklere å fortolke og forstå hva det skal varsles om. Loven gir eksempler på forhold som er et varsel, men loven har også tatt med i punkt 2A-1 (3) eksempel på hva som i utgangspunktet *ikke* regnes som varsling.

3 Tilgjengelighet

Ingen kommentarer.

4. Dokumenterte varslingssaker

Ingen kommentarer

5. Høring

Trøndelag fylkeskommune fant det mest hensiktsmessig å gi et skriftlig høringssvar fremfor et møte med forvaltningsrevisjonen. Dette ble avklart med Tor Arne Stubbe 14.02.



6. Konklusjoner og anbefalinger

Revisor påpeker at det er avvik mellom seksjonsledere/rektorer s rapportering av varslingssaker i spørreundersøkelsen sammenlignet med varslingssaker som kan spores ved arkivsøk. Trøndelag fylkeskommune er enig i at organisasjonen bør ha bedre oversikt over omfanget, og har i 2019 gått til anskaffelse av en helt ny varslingsløsning. Varslingsløsningen er ventet å ha flere positive effekter når det gjelder ytringsklima. Det blir både enklere og tryggere å varsle, men varslingsløsningen innebærer også en årlig rapport fra leverandøren som skisserer omfanget varslingssaker fordelt på seksjonsnivå og hvilken type varslingspåstander sakene gjelder.

Fylkeskommunens rutine vil i løpet av 2020 bli oppdatert i henhold til endringer i varslingsreglene. I den samme arbeidsprosess vil fylkeskommunen jobbe med å få en tydelig og mer omforent praksis når det gjelder arkivering av varslingssaker.

Til slutt nevnes det at fylkeskommunen har opprettet et varslingssekretariat som skal rapportere årlig til fylkesrådmannen. Sekretariatet skal i tillegg peke på særskilte utfordringer som fylkeskommunen ser ut til å ha og foreslå tiltak slik at organisasjonen stadig utvikler sin evne til å håndtere kritikkverdige forhold.

14.02.2020

HR Seniorrådgiver

Marit Moldjord



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no