

ETIKK OG VARSLING

Dønna kommune

Forvaltningsrevisjon

FR1219

2023



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag frå kontrollutvalet i Dønna kommune i perioden januar 2023 til april 2023.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter frå Revisjon Midt-Norge SA blir publisert på www.revisjonmidtnorge.no.

Trondheim 28.04.2023

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig revisor

Trine Holter

Prosjektleder

SAMANDRAG

Denne rapporten er ei oppsummering av forvaltningsrevisjon av tematikken etikk og varsling i Dønna kommune. I tråd med ønske frå kontrollutvalet har undersøkinga svart ut følgjande problemstillingar:

- Har Dønna kommune retningslinjer for å sikre gode etiske *haldningar* og *handlingar* i organisasjonen og er retningslinjene oppdaterte?
- Har Dønna kommune utarbeida rutinar for varsling og er retningslinjene oppdaterte?
- Blir det varsla om kritikkverdige forhold og blir varsel handterte i tråd med gjeldande lov- og regelverk og kommunen sine interne rutinar og regelverk?

Vurderingane er basert på intervju med kommuneleiinga, hovudtillitsvalde og hovudverneombod, statistikk frå ei spørjeskjemaundersøking sendt til alle dei fast tilsette i kommunen samt gjennomgang av sentrale dokument.

Revisor konkluderer med at Dønna kommune ikkje har utarbeida skriftlege etiske retningslinjer og det dermed ikkje finst noko felles etisk grunnlag som kan liggje til grunn for arbeidet med tematikken internt i kommunen. Vidare konkluderer revisor med at det er utarbeida skriftlege rutinar for varsling, men at desse ikkje er oppdatert i tråd med gjeldande lovverk. Rutinane blir av mange tilsette opplevd som vanskeleg tilgjengeleg og det er usikkert i kor stor grad det er gitt opplæring i desse. Det er kultur for uformelt å melde eventuell bekymring til leiinga gjennom samtaler og det formelle systemet blir i liten grad brukt. Ein uformell, muntleg kultur kan heve lista for tilsette til å melde saker. Denne praksisen gjer også at færre saker blir skriftleggjort, dokumentert og arkivert. Revisor finn at ein del av dei tilsette ikkje har full tillit til måten eventuelle varslings saker blir handterte på av leiinga.

Kombinasjonen av manglande felles etiske retningslinjer, vanskeleg tilgjengelege og lite brukte varslingsrutinar og usikkerheit på om saksbehandling av varslings saker blir gjort i tråd med gjeldande lov og regelverk er svært uheldig.

Revisor anbefaler følgjande til leiinga i Dønna kommune

- å utarbeide skriftleg etiske retningslinjer som er oppdatert i tråd med gjeldande lov- og regelverk
- å oppdatere varslingsrutinane og å gjere desse lettare tilgjengeleg
- å satse aktivt på opplæring og bevisstgjøring på tematikken rundt etikk og varsling
- å formalisere levering og handtering av varslings saker

INNHALDSLISTE

Forord	3
Samandrag.....	4
Innholdsliste	5
1 Innleiing.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillingar.....	7
1.3 Metode	7
1.4 Uttalelse om rapport	11
1.5 Om etikk og varslingsrutiner.....	11
1.5.1 Etikk.....	11
1.5.2 Varslingsrutiner.....	12
1.6 Organisering av ansvar i Dønna kommune.....	13
2 Etiske retningslinjer	14
2.1 Problemstilling	14
2.2 Revisjonskriterium	14
2.3 Kommunens etiske retningslinjer	14
2.3.1 Oppdaterte og tilgjengelege etiske retningslinjer	14
2.3.2 Handtering av interessekonfliktar	15
2.3.3 Opplæring og bevisstgjeringsrutiner i retningslinjene	15
2.3.4 Involvering av dei tilsette i arbeidet med etiske haldningar	16
2.4 Vurdering.....	17
3 Varslingsrutiner	19
3.1 Problemstilling	19
3.2 Revisjonskriterium	19
3.3 Kommunens varslingsrutiner	19
3.3.1 Skriftlege og oppdaterte varslingsrutiner	19
3.3.2 Involvering av dei tilsette i arbeidet med varslingsrutinane.....	20
3.3.3 Opplæring og bevisstgjeringsrutiner i varslingsrutinane	20
3.4 Vurdering.....	22
4 Handtering av varsel.....	24
4.1 Problemstilling	24
4.2 Revisjonskriterium	24
4.3 Varsel om kritikkverdige forhold.....	24
4.3.1 Skriftleggjering og arkivering av melding og varsel	24
4.3.2 Omfang av varsel.....	24
4.3.3 Referat frå møte om varslings saker	26
4.3.4 Ytringsklima	26
5.1 Vurdering.....	28

6	Konklusjon og anbefalinger	29
6.1	Konklusjon.....	29
6.2	Anbefalinger	31
	Kjelder.....	32
	Vedlegg 1 – Utleiing av revisjonskriterium	33
	Vedlegg 2 – Høyrings svar	38

Figurar

Figur 1.	Opplæring om etikk. Prosent	15
Figur 2.	Fokus på etiske spørsmål og dilemma. Prosent	16
Figur 3.	Rutinar for varsling. Prosent	21
Figur 4.	Opplæring i varsling av kritikkverdige forhold. Prosent	21
Figur 5.	Observerte kritikkverdige forhold. Prosent.....	25
Figur 6.	Varsel levert på kritikkverdige forhold. Prosent.....	25
Figur 7.	Handtering av varsel. Prosent	27

1 INNLEIING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalet i Dønna kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema etikk og varsling. Bestillinga er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023. Kontrollutvalet vedtok prosjektplanen i sak 08/22.

Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i det systematiske arbeidet med etikk og varsling som kommunen driv opp mot sine tilsette. Med dette meinast om kommunen har oppdaterte skriftlege retningslinjer for etikk og rutinar for varsling som er tilgjengeleg for dei tilsette. Vi ser også på i kva grad dei rådande retningslinjer og rutinar faktisk blir handheva.

1.2 Problemstillingar

Følgjande problemstillingar er svart ut i rapporten:

- Har Dønna kommune retningslinjer for å sikre gode etiske *haldningar* og *handlingar* i organisasjonen og er retningslinjene oppdaterte?
- Har Dønna kommune utarbeida rutinar for varsling og er retningslinjene oppdaterte?
- Blir det varsla om kritikkverdige forhold og blir varsel handterte i tråd med gjeldande lov- og regelverk og kommunen sine interne rutinar og regelverk?

Dei to første problemstillingane fokuserer på implementering og bruk av eksisterande retningslinjer og rutinar i organisasjonen på overordna nivå. Den tredje problemstillinga ser spesielt på korleis eksisterande retningslinjer og rutinar for varsling blir praktisert og handtert.

Revisor har avgrensa revisjonen til å gjelde varsling og ikkje å sjå på avvik. Revisjonen går heller ikkje inn i personal- eller enkeltsaker. Fokus vil vere om eventuelle varslingar formelt er behandla i tråd med gjeldande lovverk og retningslinjer samt dei rutinar og retningslinjer som er utforma av Dønna kommune.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tråd med NKRF - kontroll og revisjon i kommunen sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert eigen uavhengigheit overfor Dønna kommune, jf. kommunelova § 24-4 og forskrift om kontrollutval og revisjon kapittel 3.

I oppstartsmøte med kommunedirektøren presenterte revisor prosjektplan og opplegg for datainnsamling. I tillegg vart det gjennomført eit kort intervju. Det vart i møtet spesifisert kva vi

trengte av praktisk bistand. Kommunedirektøren var vår kontaktperson for prosjektet og har hatt ansvar for denne tilrettelegginga.

I oppstartsbrevet vart kommunedirektøren bedt om å informere aktuelle delar av organisasjonen om at prosjektet er i gang.

Analysen er basert på både kvalitativ og kvantitativ metode. Semistrukturerte intervju med personar som er sentrale i kommunen sitt arbeid med etikk og varsling har gitt oss moglegheit til å gå nærmare inn på enkelte tema. Ei spørjeskjemaundersøking gir data på overordna nivå. I motsetning til detaljkunnskapen intervjuar gir, får vi her eit overordna bilde av status for organisasjonen. Grunnlags- og bakgrunnsdokument får fram historikken i det arbeidet som er gjort, kva for vedtak arbeidet er fundert på og planar framover.

Intervju

Vi har intervjuar personar både frå leiinga, tillitsvalde og verneombod. Desse har ulike funksjonar og ser organisasjonen ut frå ulike perspektiv. Totalt vart det gjennomført åtte intervju.

- Kommunedirektør
- Kommunalsjef 1
- Kommunalsjef 2
- Hovudverneombod
- Hovudtillitsvald Fagforbundet
- Hovudtillitsvald Utdanningsforbundet
- Hovudtillitsvald NITO
- Plasstillitsvald NITO

Referat frå intervjuar vart sendt informantane til gjennomlesing og godkjenning. Her kunne dei legge til eventuelle kommentarar eller endringar. To av intervjuar er ikkje verifiserte, men informasjonen som kom fram i desse kom også fram i andre intervju. Nokon av informantane fekk e-post med oppfølgingsspørsmål. Desse er svart ut skriftleg.

Spørjeskjemaundersøking

For å få eit overordna bilde over korleis det systematiske arbeidet fungerer i organisasjonen, er det samla inn kvantitative data. Spørjeskjema er sendt til alle fast tilsette i kommunen og inneheld spørsmål om både etikk og varsling. Det kan vere vanskeleg å skilje innhaldet i orda avvik, personalsak og kritikkverdige forhold. Desse er derfor forklart i skjemaet.

Nokon av spørsmåla har ja/nei/veit ikkje/ønsker ikkje svare som svarkategori, andre har gradering frå meget godt til meget dårleg. Også her er «ønsker ikkje å svare» eit alternativ.

Skjema vart sendt til den kommunale e-posten til alle som står som fast tilsette, totalt 189 personar. Namnelista fekk vi oversendt frå kommunedirektøren. Purring vart sendt per e-post. Alle i leiarposisjonar og tillitsvalde har fått tilsendt e-post med oppfordring om å bidra til å motivere dei tilsette til å svare. Endeleg svarprosent er 50 prosent. Tilsette i helse- og omsorg er underrepresenterte i den gruppa som har svart på undersøkinga. Forklaringa på dette kan vere at dei sjeldnare har behov for å vere inne på e-post i løpet av arbeidsdagen. Datamaterialet er anonymisert og det er berre revisor som har tilgang på materialet. Vi har ikkje gjort noko separat analyse av svara til leiarane, dei tillitsvalde eller verneomboda. All statistikk ser på organisasjonen under eit.

Dokumentgjennomgang

Revisor har brukt interne dokument frå Dønna kommune som analysegrunnlag. Dette er dokument revisor ser som relevant i forhold til arbeidet med etikk og varsling og går tilbake til 2014.

- Årsmelding for Dønna kommune 2021
- Årsrapport og handlingsplanar frå bedriftshelsetenesta
- HMS-bibliotek
- Rutinar i Compilo¹
- Notat frå forarbeid til utarbeiding av etiske retningslinjer i perioden 2014-2023
- Utkast til etiske retningslinjer (2016)

¹ Compilo er det kvalitetssikringssystemet Dønna kommune bruker
Revisjon Midt-Norge SA 2023

- Varslingsplakat og varslingsrutinar (2016)
- Retningslinjer for bruk av sosiale media (2016)

Varslingsplakaten og retningslinjene for bruk av sosiale media ligg offentleg tilgjengeleg på kommunen si heimeside. Andre dokument fekk vi ettersendt av kommunedirektør eller kommunalsjef 2.

Kommunalsjef 2 ga under intervjuet ein grundig gjennomgang av HMS-arbeidet, bl.a. av HMS-rutinar og Compilo. Compilo inneheld bl.a. rutinar og prosedyrar for HMS-arbeid og varsling. Etske retningslinjer eller andre dokument som gjeld etikkarbeid ligg ikkje her.

Vurdering av metode

Revisor møtte fleire metodiske utfordringar i arbeidet. Kommunikasjonen med kommunedirektør har vore utfordrande. Det var vanskeleg å få kontakt i planleggingsfasen. Da vi kom til kommunehuset på intervjudagen, viste det seg at det ikkje var gjort avtaler med dei vi skulle intervjuje. Leiargruppa var heller ikkje informert om revisjonen. Kommunalsjef 2 fekk kontakta alle personane og intervjuet vart gjennomført etter oppsett plan. Kort forvarsel gjorde at informantane ikkje fekk forberedt seg og intervjumaterialet gir derfor mindre informasjon enn forventa.

Det var også krevjande å få tilsendt dokument. I Dønna kommune si årsmelding for 2021 står at det var planlagt aktivitet med etikk som tema både i 2020 og 2021. Revisor purra fleire gong for å få tilsendt planane og fekk til slutt e-post frå kommunedirektør om at desse ikkje er skriftleggjorte planar, men muntlege ambisjonar som vart stoppa av pandemien. Vi har heller ikkje mottatt alle dokument som er lova ettersendt. Eit eksempel er retningslinjer for habilitetsvurdering. Dokumentanalysen er basert på den skriftleggjorte dokumentasjon vi har mottatt.

Endeleg svarprosent på spørjeskjemaundersøkinga er 50. Det hadde vore ønskeleg med høgare deltaking. På enkelte spørsmål har vi så få svar at vi av personvernomsyn ikkje har tatt med nokon figur i rapporten, men berre omtalt funna.

Revisor har likevel vurdert at dei ulike datakjeldene sett under eit gir eit materiale som er godt nok til å kunne gjennomføre analysen.

1.4 Uttalelse om rapport

En foreløpig rapport ble sendt på høyring til kommunedirektør i Dønna kommune 12.04.2023.

Kommunedirektøren ga tilbakemelding på foreløpig rapport i e-post av 26.04.2023. Kommunedirektøren påpekte i høyringssvaret at han i e-post av 08.03.2023 oversendte referat frå alle varslingsaker som er arkivert i saksbehandlingssystemet. Det er tre ulike saker og kommuneleiinga har deltatt i å løyse alle. Revisor spurte deretter konkret om det finst referat frå saker som er løyst på lågare nivå, men fekk som svar at alle arkiverte referat allereie var oversendt. Det er i kapittel 4.3.3 lagt inn ei tydeleggjering av dette.

Revisor har ut over dette ikkje gjort ytterlegare endringar i rapporten. Heile høyringssvaret ligg i vedlegg 2.

1.5 Om etikk og varsling

1.5.1 Etikk

Kommunelova² skal leggje til rette for ein forvaltningspraksis som skaper tillit og bygger på en høg etisk standard. Det er ikkje noko absolutt krav om at kommunen *skal* ha etiske retningslinjer, men det er noko kommunen *bør* utarbeide. Etikk og etiske prinsipp bør bli drøfta jamleg og vere ein del av system og praksis i all verksemd i kommunen³. Retningslinjene bør være konkrete på kva som er organisasjonen sine verdier. Fleire kommunar har retningslinjer og rutinar som gjeld for både dei tilsette og dei folkevalde.

Eit vellykka *systematisk arbeid* vil vere ein del av det *strategiske arbeidet* kommunen gjer. Forhold i organisasjonen lar seg regulere ved å definere rammene. Det er i følge kommunelova kommunedirektør sitt ansvar å sørge for forsvarleg internkontroll. Etske retningslinjer vil fungere som eit verktøy i dette arbeidet. At medarbeidarane kan kjenne seg igjen i dei etiske retningslinjene er eit absolutt vilkår for at dei skal bli følgde. For å sikre at retningslinjene blir respektert, er det viktig at retningslinjene blir praktisert på alle nivå i organisasjonen, også på leiarnivå.

² [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)

³ [Etiske retningslinjer – gode eksempler - KS](#)

1.5.2 Varsling

Kapittel 1 i arbeidsmiljølova⁴ har som overordna mål å sikre at arbeidsmiljøet gir grunnlag for ein helsefremjande og meningsfylt arbeidssituasjon. Lova skal leggje til rette for at arbeidsgjevar og arbeidstakar kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med dei andre partane i arbeidslivet og at det blir lagt til rette for eit godt ytringsklima.

Kapittel 2A i arbeidsmiljølova spesifiserer arbeidsgjevar og arbeidstakar sin rett og plikt knytt til varsling om kritikkverdige forhold i organisasjonen. Lova definerer kva som ligg i kritikkverdige forhold og gir ein gjennomgang av krav til for eksempel rutinar som skal sikre at varsel blir følgde opp på ein god måte.

Det blir skilt mellom tre ulike saker:

- Avvik er brot på rutinar og retningslinjer for helse, miljø og sikkerheit (HMS). Eksempel på dette kan vere manglande brøyting, dårleg ventilasjon eller støy.
- Ei personalsak involverer berre arbeidsgjevar og ein enkelt arbeidstakar. Problematikk her kan vere fagleg ueinigheit, lønn eller personkonfliktar.
- Eit kritikkverdig forhold er eit forhold som bryt med lov og forskrift eller kommunen sine etiske retningslinjer eller rutine og prosedyre for varsling Eksempel på dette kan vere fare for liv og helse, korrupsjon eller brot på personvern.

Definisjonen på varsling er at tilsette melder frå til leiinga om kritikkverdige forhold i organisasjonen.

Arbeidstilsynet poengterer at det er arbeidsgjevar sitt ansvar å sørge for openheit og god intern kommunikasjon i organisasjonen. Varslingsregelverket skal bidra til eit godt og konstruktivt ytringsklima der arbeidstakar kan melde i frå og ytre seg kritisk utan å risikere nokon form for straff eller negative reaksjonar. Ifølge arbeidsmiljøloven § 2A-6 skal rutinar for varsling bli utarbeida i samarbeid med tilsette, for eksempel verneombod og tillitsvalde.

Tilsette skal i ein varslingsrutine bli oppfordra til å varsle om kritikkverdige forhold i organisasjonen. Oppfølging av varsel skal bli dokumentert skriftleg, dette er spesielt viktig i saker som kan resultere i ansvar for enkeltpersonar. Det er også eit krav at varslingssaker skal

⁴ [Arbeidsmiljøloven - aml \(arbeidstilsynet.no\)](https://www.arbeidstilsynet.no)

bli behandla fortruleg. Arbeidsgjevar er forplikta til å verne varslar, blant anna ved å forebygge at varsel blir gjengjeldt.

1.6 Organisering av ansvar i Dønna kommune

Dønna kommune har eit tonivåsystem. Kommunedirektøren har overordna ansvar for den generelle drifta og arbeidet med etikk og varsling. Personalansvar for leiargruppa og avdelingsleiarane ligg til denne stillinga. Kommunalsjef 1 har ansvar for arkiv- og IKT-arbeidet, økonomi, politisk kontakt for kommunen og er stedfortredar for kommunedirektøren. Kommunalsjef 2 har ansvar for barnehage, skole- og oppvekst, helse- og omsorg og HMS-arbeid. Avdelingsleiarane har personalansvar for dei tilsette ved si avdeling. Det vart vår 2023 tilsett HR-sjef. Vedkommande skal blant anna ha ansvar for arbeidet med varsling.

Kommunedirektøren har gjort endringar i organisasjonen for å få samla aktiviteten og å reindyrke fag og funksjon på ulike nivå. Det er i dag færre einingar enn tidlegare. Kvar eining har fleire avdelingar og personalansvar ligg til den enkelte avdelingsleiar.

2 ETISKE RETNINGSLINJER

2.1 Problemstilling

Det er utarbeida følgjande problemstilling for temaet etiske retningslinjer:

Har Dønna kommune retningslinjer for å sikre gode etiske haldningar og handlingar i organisasjonen og er desse oppdaterte?

2.2 Revisjonskriterium⁵

Følgjande revisjonskriterier er utleia for denne problemstillinga:

- Kommunen bør ha skriftlege retningslinjer som er konkrete, oppdaterte og i tråd med gjeldande anbefalingar
- Dei etiske retningslinjene bør bli behandla og vedtatt av kommunestyret
- Dei etiske retningslinjene bør vere lett tilgjengeleg for alle tilsette
- Dei etiske retningslinjene bør beskrive korleis dei tilsette skal handtere interessekonfliktar som habilitetsspørsmål, bierverv, gåver og fordelar
- Alle tilsette og folkevalde bør få regelmessig opplæring og bevisstgjerung i retningslinjene
- Tilsette bør bli involvert i utvikling og vedlikehald av gode etiske haldningar

2.3 Kommunens etiske retningslinjer

2.3.1 Oppdaterte og tilgjengelege etiske retningslinjer

Dønna kommune har ikkje etiske retningslinjer som er gjeldande per i dag. Kommunen starta i 2014 eit arbeid med etablering av slike, men arbeidet vart ikkje fullført. Det finst derfor ikkje retningslinjer tilgjengeleg for dei tilsette. Etablering og oppdatering av etiske retningslinjer er planlagt å falle inn i arbeidsoppgåvene til nyoppretta stilling som HR-sjef.

⁵ Revisjonskriterium er samlenemning for dei reglar og normer som gjeld for det området som skal bli undersøkt. Kriteria blir sett opp mot faktagrunnlaget og utgjer grunnlaget for analyser, vurderingar og konklusjonar i revisjonen
Revisjon Midt-Norge SA 2023

Dønna kommune har plakat for bruk av sosiale media. Denne vart utarbeida i eit samarbeid mellom avdelingsleiarar, tillitsvalde og hovudverneombod. Plakaten er fastsett av rådmannen 18. april 2016 og ligg tilgjengeleg på kommunen si heimeside. Revisor har ikkje kjennskap til om denne er politisk behandla.

Ifølge KS sine råd for etiske retningslinjer, bør etiske retningslinjer bli behandla av kommunestyret og bli offentleggjort.

2.3.2 Handtering av interessekonflikatar

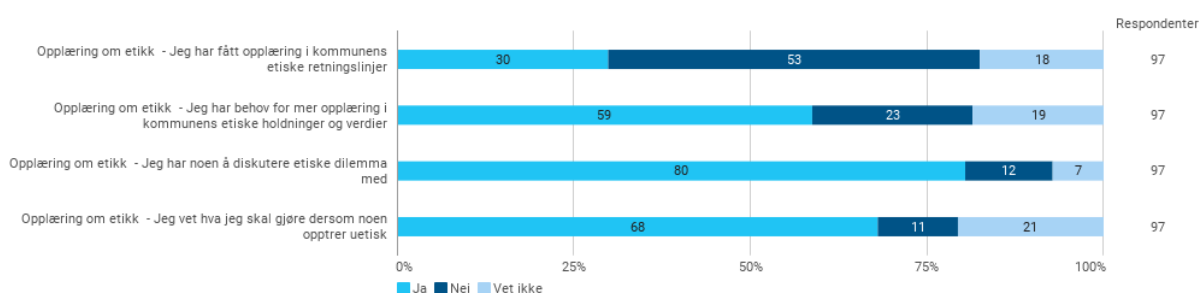
Dønna kommune har ingen politisk vedteke etiske retningslinjer, men revisor har fått tilsendt eit utkast datert 2016. I utkastet står punkt om å unngå dobbeltroller, å opptre upartisk og å unngå gåver eller anna som kan vere grunnlag for å påverke eller stille spørsmål ved habilitet i utføring av arbeidsoppgåvene.

Både kommunedirektør og kommunalsjefane seier det i ein kommune med små forhold ofte oppstår habilitetsspørsmål. Denne problematikken vart ekstra tydeleg med den såkalla «Sjarkensaka» i 2017. Det vart etter dette stramma inn på handheving av retningslinjene for å gjere skriftleg habilitetsvurdering i saksbehandlinga. Revisor har bedt om å få tilsendt retningslinjene om handtering av habilitet, men har ikkje mottatt desse. Vi ser ved stikkprøver av dokument som ligg tilgjengeleg i saksbehandlarsystemet at vurdering av habilitet er en del av saksbehandlarmalen.

2.3.3 Opplæring og bevisstgjeriing i retningslinjene

I spørjeskjemaundersøkinga er det ein eigen bolck som går på etiske spørsmål og dilemma, vist i figur 1.

Figur 1. Opplæring om etikk. Prosent

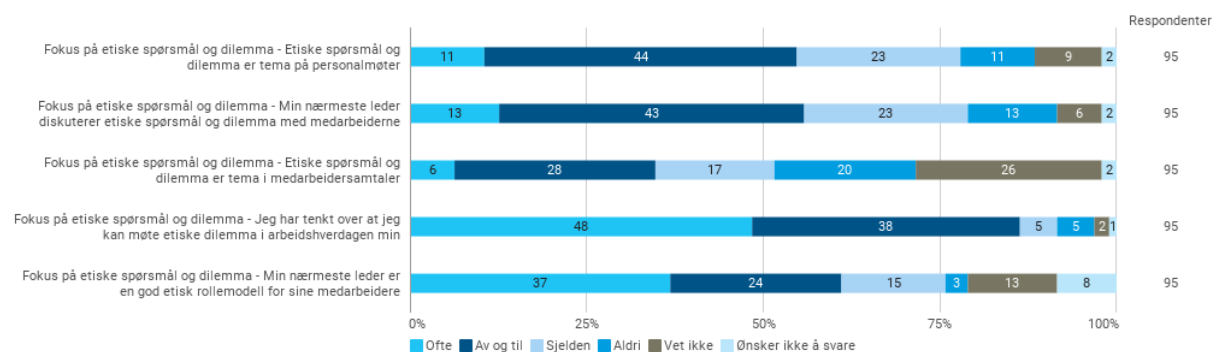


Dei tilsette gir uttrykk for at dei har behov for å fokusere på og å diskutere etiske spørsmål og dilemma. Nærmare 60 prosent seier dei har behov for å få opplæring i etiske retningslinjer og haldningar. Åtte av ti fortel at dei har nokon å diskutere etiske dilemma med.

Kommunalsjef 2 fortalde at alle tilsette har fått opplæring i Compilo på personalmøta. Compilo er likevel eit saksbehandling- og arkivsystem som inneheld rutinar for HMS- og varslingsarbeid og er ikkje ei erstatning for etiske retningslinjer.

Fleire tillitsvalde sa at opplæringa ikkje var god nok og at kunnskapen må bli repetert jamleg. Rutinar og retningslinjer ligg i HMS-permar på avdelingane, men sjølv om kunnskapen er tilgjengeleg, er det lite bevisstheit rundt den.

Figur 2. Fokus på etiske spørsmål og dilemma. Prosent



Figur 2 viser svara på spørsmål om fokus på etiske spørsmål og dilemma i arbeidskvardagen. 55 prosent av informantane fortel at dette ofte eller av og til er tema på personalmøte og like mange seier nærmaste leiar ofte eller av og til diskuterer etiske spørsmål og dilemma med dei tilsette. 34 prosent melder at dette ofte eller av og til er tema i medarbeidersamtalar. 37 prosent svarer sjeldan eller aldri på dei same spørsmål. Dette står i kontrast til at alle vi intervjuar fortalde at etikk og varsling sjeldan er oppe som tema og at dei tilsette ikkje alltid er bevisst på retningslinjene rundt etikk.

Arbeidsmiljøutvalet har ikkje etikk som fast punkt, men hovudverneombodet seier dette bør inn. Kommunalsjef 1 fortel at leiinga har kontaktmøte med tillitsvalde kvar eller annakvar månad. Kontaktmøta er ein arena for diskusjon bl.a. rundt oppdatering av retningslinjer og informasjon om drøftingsplikt. Fleire seier etikk og varsling ville vere eit naturleg tema her.

2.3.4 Involvering av dei tilsette i arbeidet med etiske haldningar

Utvikling og vedlikehald av gode haldningar er viktig i det strategiske arbeidet med etikk. I årsmeldinga for Dønna kommune for 2021 står at målet om høg etisk standard i verksemda er eit tema som jamleg blir løfta fram og diskutert blant dei tilsette i kommunen. I oppstartsmøte fortalde kommunedirektøren at arbeidet hadde stoppa opp under pandemien, men at dette er eit satsingsområde for 2023. Tilsendte dokument viser at det vart jobba med tematikken i perioden 2014-2017. Verken kommunalsjefane, hovudverneombod eller nokon av dei

tillitsvalde kan huske å ha vore med i noko arbeid med dei etiske retningslinjene, men det kan ut til frå dei tilsendte dokumenta sjå ut til at arbeidet vart gjort på leiarnivå.

Ein del av dokumentasjon vi har etterspurt er ikkje skriftleggjort, men har vore oppe i samtaler i ulike fora. Kommunedirektør har oversendt ein prosjekt- og tidsplan, datert mars 2023, for det kommande arbeidet med å revidere retningslinjer og rutinar og implementere desse i organisasjonen. Arbeidet som er skissert i planen involverer leiarar på alle nivå, tillitsvalde og verneombod og skal vere fullført seinast 1. november i 2023. Plan for arbeidet med etikk og varsling vil så bli sendt til politisk behandling.

2.4 Vurdering

Informasjonen i dette kapittelet blir vurdert opp mot følgjande revisjonskriterium:

- Kommunen bør ha skriftlege retningslinjer som er konkrete, oppdaterte og i tråd gjeldande anbefalingar
- Dei etiske retningslinjene bør bli behandla og vedtatt av kommunestyret
- Dei etiske retningslinjene bør vere lett tilgjengeleg for alle tilsette
- Dei etiske retningslinjene bør beskrive korleis dei tilsette skal handtere interessekonfliktar som habilitetsspørsmål, bierverv, gåver og fordelar
- Alle tilsette og folkevalde bør få regelmessig opplæring og bevisstgjerung i retningslinjene
- Tilsette bør bli involvert i utvikling og vedlikehald av gode etiske haldningar

Vår gjennomgang viser at Dønna kommune ikkje har utarbeida skriftlege etiske retningslinjer, det finst berre eit utkast frå 2016. Utkastet er verken oppdatert eller gjort tilgjengeleg.

Med unntak av kommunedirektør, var det ingen av dei vi intervjuar som kunne huske å ha deltatt i arbeidet. Revisor kan ut frå tilsendt dokumentasjon ikkje sjå at det var ein prosess der tilsette eller folkevalde var med i arbeidet med utkastet.

Det er sprik i datamaterialet i forhold til i kor stor grad dei tilsette har fått opplæring i etikk. Mangel på skriftlege etiske retningslinjer i kommunen gjer at opplæring vil vere basert på ei allmenn forståing av kva som er god etikk. Etske spørsmål og dilemma har vore diskutert på

personalmøte og i enkelte tilfelle også i medarbeidersamtalar. Revisor si vurdering er at dei tilsette har eit bevisst forhold til etikk og er interesserte i å vere involvert i arbeidet med tema.

3 VARSLINGSRUTINER

3.1 Problemstilling

Det er utarbeida følgjande problemstilling for temaet varslingsrutinar:

Har Dønna kommune utarbeida rutinar for varsling og er desse oppdaterte?

3.2 Revisjonskriterium

Følgjande revisjonskriterier er utleia for denne problemstillinga:

- Kommunen skal ha skriftlege varslingsrutinar som er oppdaterte og i tråd med gjeldande lov og regelverk
- Varslingsrutinane skal minimum innehalde:
 - Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - Framgangsmåte for varsling
 - Framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling
- Varslingsrutinane skal vere utarbeida gjennom samarbeid mellom arbeidsgivar og dei tilsette/tillitsvalde
- Varslingsrutinane skal vere lett tilgjengeleg og det skal bli gitt opplæring til alle tilsette

3.3 Kommunens varslingsrutinar

3.3.1 Skriftlege og oppdaterte varslingsrutinar

Varslingsplakaten ligg på heimesida til Dønna kommune under fanen «reglementer». Denne er tilgjengeleg for alle tilsette. Plakaten er vedtatt av rådmannen i april 2016. Revisor er ikkje kjent med om den er behandla i arbeidsmiljøutvalet, administrasjonsutvalet og om den er politisk behandla og vedtatt.

Varslingsplakaten inneheld ikkje noko eksplisitt oppfordring om å varsle kritikkverdige forhold. Plakaten inneheld ein definisjon av kva som kjem inn under kritikkverdige forhold. Eit kritikkverdig forhold er som tidlegare nemnt forhold som bryt med lov og forskrift eller kommunen sine etiske retningslinjer eller rutine for varsling. Det står kven varsel kan bli levert til.

Det blir også informert om krava leiinga har på seg i forhold til korleis varselet skal bli handtert, at varselet så langt mogleg skal bli behandla fortruleg, at leiinga har ein eksplisitt plikt til å sikre at både varslar og påvarsla blir ivaretatt og ikkje blir utsett for negative sanksjonar. Til sist blir det vist til at varslingsrutinen som ligg i internkontrollhandbok i HMS-systemet.

Varslingsplakaten viser til avvikssystemet Compilo og at den tilsette finn reglementet for varsling ved å logge inn her. Det er etablert retningslinjer for intern varsling. Desse er vedtatt av arbeidsmiljøutvalet, men dei er ikkje daterte. Dokumentet inneheld oppfordring om å varsle om kritikkverdige forhold. Vidare inneheld retningslinja omfang og verkeområde, ansvar, definisjonar, framgangsmåte ved varsling og framgangsmåte for saksbehandling av varsling. Eksempla for kritikkverdige forhold som blir vist til i retningslinja er ikkje i samsvar med eksempla i arbeidsmiljølova § 2 A-1 andre ledd.

Retningslinjene ligg også i ein fysisk HMS-perm på alle avdelingar. Det finst fleire versjonar av dokumenta i HMS-biblioteket. Dei er ikkje daterte og det er derfor vanskeleg å si kva som er gjeldande versjon. Varsling kan ikkje bli sendt via eit lukka, digitalt system, men må bli skrivne på eit papirskjema som ligg i Compilo og i HMS-permen. Varslinga må anten bli levert som eit fysisk dokument eller som scanna vedlegg til e-post til kommunedirektør eller felles postmottak.

Det har skjedd fleire endringar i lov og forskrift dei seinare åra. Seinast i 2020 vart det i arbeidsmiljølova gjort ei tydeleggjering av definisjonen av varsling. Rutinane er ikkje oppdatert eller revidert i forhold til lova.

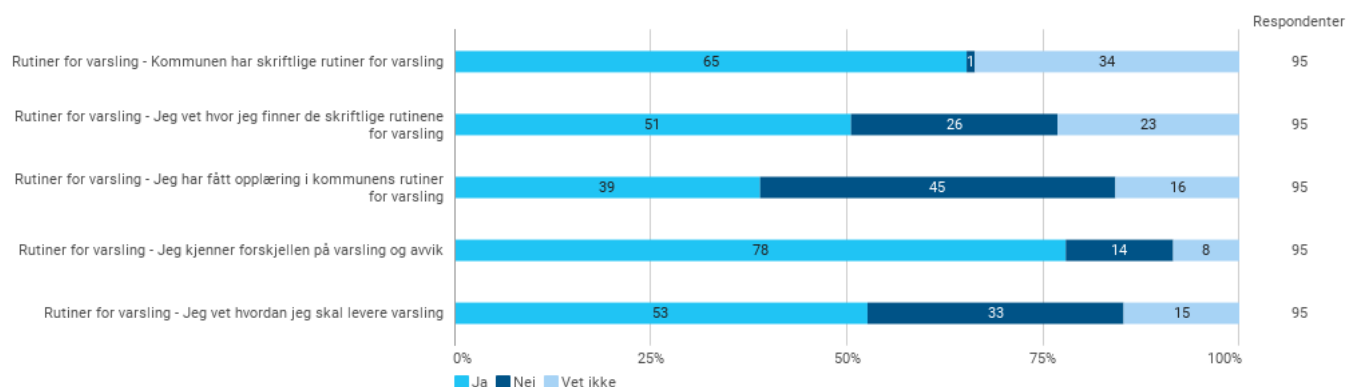
3.3.2 Involvering av dei tilsette i arbeidet med varslingsrutinane

Retningslinjene for varsling vart laga i samarbeid mellom avdelingsleiarar, verneombod og hovudtillitsvalde. Bedriftshelsetenesta har også deltatt i arbeidet. Hovudverneombodet fortel at arbeidet med å utforme retningslinjene starta med eit kurs alle deltok på. Eit tema som vart spesielt drøfta var anonyme varsel og problematikk rundt å løyse konflikhtar med bakgrunn i slike.

3.3.3 Opplæring og bevisstgjerung i varslingsrutinane

Alle vi intervjuar var klar over at det finst varslingsrutinar. I figur 3 ser vi at 66 prosent av dei tilsette som svarte at dei veit varslingsrutinar finst, men berre halvparten veit kvar dei kan finne desse.

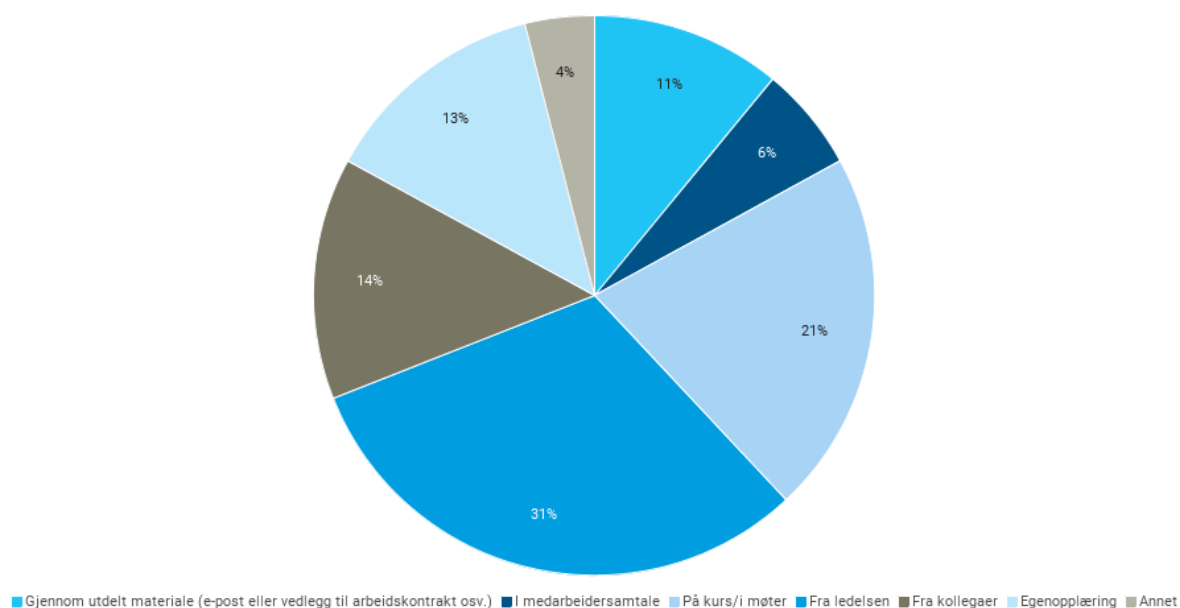
Figur 3. Rutinar for varsling. Prosent



Varslingsrutinar ligg i Compilo saman med HMS-rutinane og i ein HMS-perm som finst på alle avdelingar. Det er ikkje etablert noko sentralt system der den enkelte tilsette må kvittere for at retningslinjer og rutinar er lest. Ein kommentar i fritextfeltet i skjema viser at minst ei avdeling har eit lokalt krav om dette.

Tillitsvalde sa at fleire av dei tilsette synst Compilo er vanskeleg å bruke. Mange synst programmet er teknisk utfordrande og treng hjelp for å bruke det. I alle intervjua vart det sagt at dei tilsette har fått opplæring i HMS-systemet og dermed også rutinar for varsling. Dette står i kontrast til at berre 39 prosent av dei tilsette svarte at dei har fått opplæring og 45 svarte at dei ikkje har.

Figur 4. Opplæring i varsling av kritikkverdige forhold. Prosent



Av dei 39 prosent som fortel at dei har fått opplæring, viser figur 4 at nærmare fire av ti har fått opplæringa frå leiinga eller i medarbeidarsamtale. Leiinga har altså til ein viss grad hatt ei aktiv rolle i det opplæringsarbeidet som faktisk har blitt gjort.

Forskjellen mellom avvik og varsling kan vere vanskeleg. Mens varsling er melding om brot på nasjonal lov, forskrift eller interne retningslinjer i kommunen, er avvik brot på retningslinjer og rutinar i HMS-systemet. Fleire av dei vi intervjuar fortalde at dei hadde inntrykk av at dei aller fleste tilsette veit skilnaden på avvik og varsel og at dei også er kjent med korleis dette skal bli meldt. Figur 3 viser at 78 prosent av dei tilsette svarte at dei kan forskjellen på avvik og varsling og over halvparten visste korleis dei skulle levere slike.

Alle vi intervjuar har fått spesiell skoloring på området avvik og varsling. Både kommunedirektøren, kommunalsjef 2 og hovudverneombod fortel at det blir registrert avvik som ikkje er avvik, men varsling.

Revisor si generelle oppleving er at temaet varsling i løpet av intervjuet skil over i å bli omtalt som avvik.

Hovudverneombod og tillitsvalde fortalde at varsling har vore tema på fleire ulike personalmøte, men at det ikkje skjer regelmessig. Det vart også fortalt at det er den enkelt avdelingsleiar som har ansvar for å ta opp tema og at det er usikkerheit rundt i kor stor grad dette er gjennomført.

Revisor har ikkje fått tilsendt noko skriftleg dokument om prosessen rundt opplæring og vi veit derfor ikkje om avdelingsleiar sitt opplæringsansvar er ei ikkje uttalt forventning eller om ansvaret ligg i ei skriftleg rutine. Vi veit heller ikkje om det blir gjort noko intern kontroll i forhold til om informasjon om varsling blir gitt eller om opplæring i rutinar er gjennomført.

3.4 Vurdering

Informasjonen i dette kapitlet blir vurdert opp mot følgjande revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha skriftlege varslingsrutinar som er oppdaterte og i tråd med gjeldande lov og regelverk
- Varslingsrutinane skal minimum innehalde:
 - Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - Framgangsmåte for varsling

- Framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling
- Varslingsrutinane skal vere utarbeida gjennom samarbeid mellom arbeidsgivar og dei tilsette/tillitsvalde
- Varslingsrutinane skal vere lett tilgjengeleg og det *bør* bli gitt opplæring til alle tilsette

Kommunen har utarbeida skriftleg retningslinje for varsling som ligg tilgjengeleg på heimesida til kommunen og i kvalitetssystemet, men desse er ikkje oppdatert i forhold til gjeldande lovverk. Vurdering frå revisor er at dei to første kriteria er oppfylt.

Tilsette og tillitsvalde har vore med i arbeidet med å utarbeide retningslinjene og vurdering frå revisor er at dette kriteriet er oppfylt.

Når det gjeld i kva grad det har blitt gitt opplæring, er det sprik i datamaterialet. Det er frå kommuneleiinga si side lagt opp til at dei tilsette skal få opplæring i rutinar for varslingsarbeidet på avdelingsmøta. Likevel er det ein del som ikkje opplever å ha fått denne skoloringa, som ikkje synst den har vore god nok eller som synst rutinane er vanskeleg tilgjengeleg. Revisor si vurdering er at kommunen bør sørge for at alle tilsette har god kjennskap til innhaldet i varslingsrutinane.

4 HANDTERING AV VARSEL

4.1 Problemstilling

Det er utarbeida følgjande problemstilling for temaet handtering av varsel:

Blir det varsla om kritikkverdige forhold og blir varsel handterte i tråd med vedtekne rutinar og regelverk?

4.2 Revisjonskriterium

Følgjande revisjonskriterier er utleia for denne problemstillinga:

- Alle varsel, også muntleg leverte, skal bli skriftleg dokumenterte og arkivert i saksbehandlingssystemet
- Alle varsel skal bli handtert i tråd med gjeldande lovverk
- Det skal bli ført referat frå alle møter om varsling
- Det skal kjennes trygt å levere varsling

4.3 Varsel om kritikkverdige forhold

4.3.1 Skriftleggjering og arkivering av melding og varsel

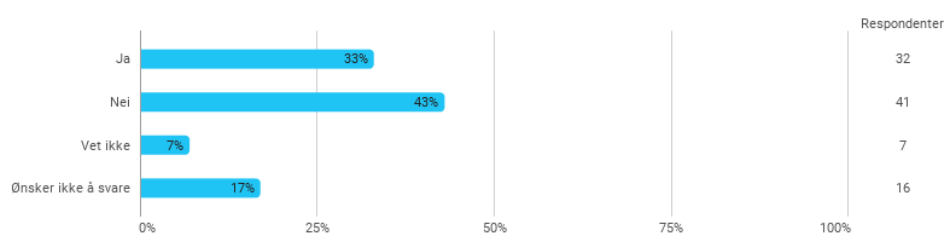
Dei vi intervjuar fortalde at det er tradisjon for å ta opp eventuelle problem i uformelle samtaler med leiinga. Ein av dei tillitsvalde seier dette er ein effektiv måte å ordne opp i mindre ting, men at konsekvensen av den uformelle praksisen kan vere at samtaler om meir alvorlege forhold ikkje blir definert som å vere eit varsel. Det har også skjedd at muntleg leverte varsel ikkje har blitt behandla. Ein tillitsvald tok opp dette med leiar og opplevde at det at det uformelle meldingssystem har fungert godt, vart brukt som argument mot å formalisere systemet.

4.3.2 Omfang av varsel

I undersøkingar av varsling i norske verksemder har det framkomme at nesten éin av fem tilsette har «vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen» (Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård, 2015).

Dei tilsette fekk spørsmål om dei hadde observert kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

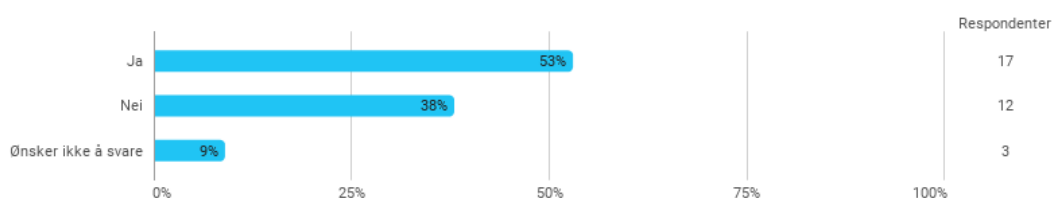
Figur 5. Observerte kritikkverdige forhold. Prosent



Her svarte 33 prosent at dei hadde, 43 prosent hadde ikkje. Dei som hadde observert slike, fekk spørsmål om dei hadde levert varsel eller ikkje.

Undersøkingar viser at det er relativt stort avvik mellom observasjonar av kritikkverdige forhold og talet på varsel (Anne Mette Ødegård og Sissel C. Trygstad, 2019). Det betyr at mange tilsette observerer kritikkverdige forhold på eigen arbeidsplass, men at dei ikkje varslar arbeidsgivar om dette.

Figur 6. Varsel levert på kritikkverdige forhold. Prosent



Over halvparten svarte at dei hadde levert varsel. Formelle varsel skal bli levert skriftleg og skjema for varsling ligg i Compilo og i HMS-permen. På spørsmål om korleis varslinga vart levert, svarte seks av ti at varsla var levert skriftleg. I fire av ti tilfelle fortel informanten at varselet vart behandla uformelt. Omtrent like mange meinte behandlinga vart gjort skriftleg av leiinga.

Revisor bad om å få oversikt over alle saker som er arkivert i saksbehandlingssystemet som eller varsling dei siste åra. Her låg tre arkiverte saker.

Det kan være mange forhold som spelar inn i dei tilsette si vurdering av om man skal varsle arbeidsgiver om kritikkverdige forhold. Undersøkingar gjennomført av Fafo viser at den viktigste grunnen til å la være å varsle er frykt for konsekvensane (Anne Mette Ødegård og Sissel C. Trygstad, 2019; Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård, 2015).

Revisor har derfor stilt oppfølgings spørsmål til dei som har vurdert å varsle om kva som var viktigaste årsak til at ikkje å levere varsel. Dei som ikkje leverte varsel, har grunnlagt dette med at nokon andre hadde gjort det eller at forholdet var retta opp i, at det ikkje ville vere noko nytte

i å varsle eller at dei var redde for å bli møtt med negative reaksjonar. Det var i tillegg nokon som ikkje ønska ikkje å svare på spørsmålet.

I intervju fortalde fleire at enkelte hendingar som blir registrert som avvik eigentleg skulle ha vore registrert som varsel. Det var for ei tid tilbake ei konflikt innafor helsetenesta. Ingen av dei tre sakene vi fekk presentert dreidde seg om denne konflikten.

Revisor fekk innsyn i ein e-post kommunedirektøren hadde mottatt. Denne hadde tittelen bekymringsmelding i emnefeltet. Kommunedirektør fekk spørsmål om leiinga hadde gått nøyare inn i saken for å vurdere om dette eigentleg var ei varsling. Svaret var at overskrift på levert melding er avgjerande for korleis den blir handtert vidare.

Saker som blir meldt som avvik blir derfor automatisk behandla som avvik utan at leiinga gjer ei nærmare vurdering av om det eigentleg er eit varsel som skal bli behandla i tråd med gjeldande prosedyre for varsling.

4.3.3 Referat frå møte om varslingssaker

Alle møte som gjeld bekymringsmelding eller varsling skal i følgje arbeidsmiljølova bli referatsført, dokumentert og arkivert. Fleire av dei tillitsvalde fortalde i intervju at manglande referatsføring og dokumentering er eit generelt problem i organisasjonen at dette kravet ikkje blir oppfylt.

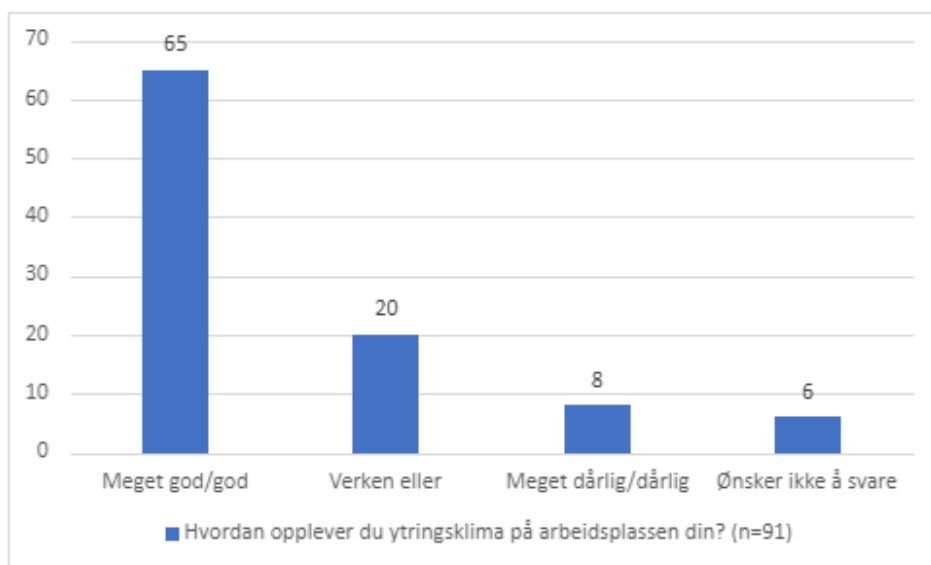
Konflikt- eller varslingssaker der det blir meldt bekymring frå tilsette, skal bli ideelt sett bli løyst på lågast mogleg nivå. Dette står eksplisitt i varslingsplakaten til kommunen.

Ved gjennomgang av arkiverte referat frå alle varslingssaker som ligg i saksbehandlingssystemet, viste det seg at toppleiinga i kommunen har deltatt i prosessen med å løyse alle. Revisor kontakta kommunedirektøren og etterlyste referat frå saker løyst på lågare nivå. Det viste seg da at slike ikkje finst i det offisielle saksbehandlingssystemet.

4.3.4 Ytringsklima

Dei tilsette fekk spørsmål om korleis dei opplevde ytringsklima. Som vist i figur 6, svarte 65 prosent at den er meget god eller god. 20 prosent svarte verken/eller, åtte prosent svarte at den er dårleg eller meget dårleg og seks prosent vil ikkje svare på spørsmålet.

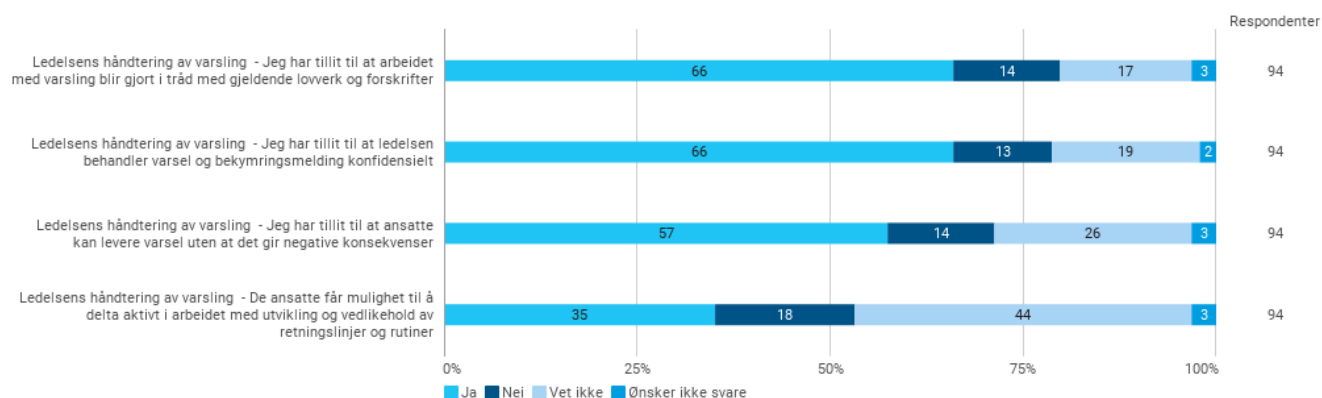
5 Opplevd ytringsklima på arbeidsplassen. Prosent



Fleire tillitsvalde poengterte at å melde avvik kan vere som skummelt fordi tilsette er redde for at det skal bli tatt som ei melding sendt frå enkeltpersonar, ikkje som eit verktøy for å bidra til å sikre at organisasjonen fungerer som den skal. Det same vil gjelde å melde bekymring eller å levere varsel. Dette kan føre til at det blir meldt færre avvik eller levert færre bekymringsmeldingar eller varsel enn det det eigentleg burde bli gjort.

Dei tilsette fekk spørsmål om korleis dei vurderte leiinga si handteringa av varsel, sjå figur 7.

Figur 7. Handtering av varsel. Prosent



14 prosent svarte at dei manglar tillit til at arbeidet med varsling frå leiinga si side blir gjort i tråd med gjeldande lov- og regelverk. 66 prosent har denne tilliten. 13 prosent svarte at dei manglar tillit til at meldingane blir handtert konfidensielt, 66 prosent har denne tilliten. 14 prosent manglar tillit til at personar som vel å levere varsel ikkje i etterkant blir møtt med negativ respons, 57 prosent har denne tilliten.

Ein av dei tillitsvalde sa at forholda er så små at mange vel å ha ein uformell samtale framfor ei formell varsling for å unngå konsekvensar privat. Fritekstkommentarar i spørjeskjemaet viser at tilsette opplever å ha fått negative reaksjonar i etterkant av å ha sagt frå om kritikkverdige forhold.

5.1 Vurdering

Informasjonen i dette kapittelet blir vurdert opp mot følgjande revisjonskriterium:

- Alle varsel, også muntleg leverte, skal bli skriftleg dokumenterte og arkivert i saksbehandlingssystemet
- Alle varsel skal bli handtert i tråd med krav i gjeldande lovverk
- Det skal bli ført referat frå alle møter om varsling
- Det skal kjennes trygt å levere varsling

Dønna kommune har tradisjon for at saker blir tatt opp i uformelle samtaler og lite blir derfor skriftleggjort eller referatsført. Ein konsekvens er at få saker blir arkiverte og dei er dermed heller ikkje etterprøvbare i situasjonar der dette er nødvendig. Praksisen gir ikkje vern for personar der varsel kan få direkte negativ konsekvens for vedkommande.

Leverte meldingar blir ikkje gått igjennom spesielt for å vurdere opp mot gjeldande lovverk om saken gjeld avvik eller varsling, det er overskrifta på meldinga som avgjer korleis meldinga blir behandla vidare. Det framstår for revisor som at det ikkje er eit klart skilje mellom avvik og varsling, noko som kan tyde på at opplæringa ikkje er god nok eller at grad av bevisstheit på tematikken ikkje er så høg som ein kan ha forventa.

Ytringsklima på ein arbeidsplass handlar om korleis dei tilsette oppfattar moglegheita til og konsekvensen av å melde frå om blant anna arbeidsmiljøutfordringar.

Det er blanda tilbakemeldingar når det gjeld om det er trygt å levere varsling og dermed om kommunen har eit trygt ytringsklima. Dette er noko kommunen bør ha søkelys på. Ytringsklima bør bli kartlagt og det bør bli diskutert korleis ein ønsker å ha det på sin arbeidsplass for at det skal kjennast trygt å levere varsel.

6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGAR

6.1 Konklusjon

Revisor har undersøkt om Dønna kommune har retningslinjer for å sikre gode etiske haldningar og handlingar i organisasjonen, om kommunen har utvikla retningslinjer og rutinar for varsling, om kritikkverdige forhold blir varsla og om eventuelle varsel blir handterte i tråd med gjeldande lov- og regelverk og kommunen sine interne rutinar og regelverk.

Revisor konkluderer med at kommunen på fleire nivå har manglar i det systematiske arbeidet med etikk og varsling.

I følgje kommunelova § 25-1 er det kommunedirektør sitt ansvar å sørge for forsvarleg internkontroll. Det er ikkje eit absolutt krav å ha etiske retningslinjer, men KS trekk i sine anbefalingar fram at ein felles definisjon av kva som er god praksis vil bidra til å sikre at det blir gitt tenester med høg kvalitet. Ei slik felles oppfatning kan vere eit verktøy for internkontroll av tenesteproduksjonen.

Revisor konkluderer med at Dønna kommune ikkje har skriftlege etiske retningslinjer. Kommunedirektøren var den einaste i kommuneleiinga som visste at det var utarbeida eit utkast til etiske retningslinjer. Dei andre vi intervjuar sa at det ikkje eksisterte nokon retningslinjer. Dette er med på å understreke at arbeidet med etikk over år har hatt låg prioritet. Revisor er tvilande til om kravet om forsvarleg internkontroll er oppfylt på dette punktet.

Kommuneleiinga forventar at den enkelte avdelingsleiar tar opp etikk som tema på fellessamlingar. Revisor har ikkje fått tilgang på skriftlege planar eller notat som legg føringar eller sett krav til innhald eller gjennomføring av arbeidet. Vi har heller ikkje sett noko skriftleggjering av fordeling av ansvar for arbeidet. Mangel på retningslinjer gjer at innhaldet i det etiske arbeidet i organisasjonen vil vere basert på enkeltpersonar si oppfatning av kva som er god etikk og ikkje på ein felles standard.

Revisor konkluderer vidare med at kommunen ikkje har oppdaterte varslingsrutinar. Kommunen utarbeida i 2016 interne retningslinjer og varslingsplakat. Retningslinjene tilfredsstillar minstekrava i arbeidsmiljølova, men manglar oppdatert informasjon om kva som er eit kritikkverdig forhold. Tillitsvalde og verneombod har deltatt i utarbeidinga av retningslinjer for varsling i tråd med krava i arbeidsmiljølova.

Varslingsrutinane og prosedyre ligg i kvalitetssystemet Compilo og i ein fysisk HMS-perm som skal liggje på alle avdelingar. Ein del av dei tilsette synst det er teknisk utfordrande å bruke programmet. Rutinar og prosedyrar er tilgjengelege, men praktiske forhold gjer dei mindre tilgjengeleg enn ønskeleg.

Vidare konkluderer revisor med at kommunen har skjema for levering av varsel. Det finst per i dag ikkje noko digital løysning for å levere varslings og varselet må bli skriva på eit papirskjema og levert som fysisk dokument eller som scanna vedlegg til e-post. Å levere varsel blir på denne måten ei meir «offentleg» handling enn med ei digital løysning for å melde inn. Kravet om personvern og målet om konfidensialitet blir vanskelegare å oppretthalde. På begge desse punkta stiller revisor spørsmål ved om praktiske forhold er til hinder for å melde om kritikkverdige forhold.

At rutinane ikkje er oppdaterte, at dei er vanskeleg tilgjengeleg og at det ikkje finst noko digital system for å melde varsel kan bidra til å heve terskelen for å levere varsel. Revisor finn dette kritikkverdig.

Revisor konkluderer med at det ikkje alltid blir levert varsel om kritikkverdige forhold. Dønna kommune har kultur for å ta opp problemstillingar i uformelle samtaler. Konsekvensen er at lite blir skriftleggjort, referatsført, dokumentert og arkivert. Eit uformelt meldesystem er ikkje med å fremje eit trygt ytringsklima. Det krev stort mot frå dei tilsette å oppsøkje leiar for å melde uformelt og det stiller store krav til leiar å ta i mot slike meldingar på ein god måte. Ei formalisering av systemet vil ansvarleggjere både varslar og den som mottar varsel. I saker som potensielt kan få personleg konsekvensar for den påvarsla, vil manglande dokumentasjon utfordre rettssikkerheit, saken vil i liten grad vere etterprøvbar og ivaretaking av varslar og den påvarsla vil bli meir vanskeleg.

I vårt datamateriale oppgir 15 prosent av dei som har observert kritikkverdige forhold at dei har meldt desse. Over halvparten av desse seier varslinga er sendt skriftleg. Dette står i sterk kontrast til at det finst berre tre arkiverte saker. Den uformelle praksisen gjer at det er umogleg å si om varslings blir levert i saker der dette burde ha vore gjort og kor mange varsel det reelt sett er. Konklusjonen er at mange varsel ikkje blir handtert i tråd med krav om dokumentering i arbeidsmiljølova og revisor er svært kritisk til denne praksisen.

6.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at følgende punkt blir følgde opp:

- At Dønna kommune utviklar retningslinjer for etikk i tråd med anbefalinger og at disse blir politisk behandla og vedtatt.
- At kommunens varslingsrutinar blir oppdatert i tråd med arbeidsmiljølovas definisjonar av kritikkverdige forhold og vedtatt.
- At retningslinjer og rutinar blir lagt lett tilgjengelege og folkevalde og tilsette får opplæring i desse
- At det blir sørga for å utvikle eit godt yringsklima
- At kommunen sørger for systematisk oppfølging av varslings saker

KJELDER

I denne forvaltningsrevisjonen har vi brukt følgende kjelder til revisjonskriterium:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (Arbeidsmiljøloven)
- Råd for etikkarbeid i kommunesektoren, KS
- [Etiske retningslinjer – gode eksempler - KS](#)
- [Rammeverk for etiske retningslinjer - KS](#)
- Veileder «Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll», KS
- Veileder «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen», KS
- Kommunens egne vedtak og retningslinjer:
 - Etiske retningslinjer
 - Varslingsrutiner
- ¹[Lokaldemokrativeileder - regjeringen.no](#)
- Anne Mette Ødegård og Sissel C. Trygstad. (2019). *Varsling i norsk arbeidsliv 2018*. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/varsling-i-norsk-arbeidsliv-2018>
- Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård. (2015). *Evaluering av varslingsrutiner i Sandnes kommune*. <https://www.fafo.no/prosjekter/fullforte-prosjekter/item/evaluering-av-varslingsrutiner-i-sandnes-kommune>

VEDLEGG 1 – Utleiing av Revisjonskriterium

Ifølgje forskrift om kontrollutval og revisjon (§15) skal det bli etablert revisjonskriterium for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli revidert/vurdert i forhold til. Desse kriteria skal vere grunnleggjande i eller utleia av autoritative kjelder innanfor det reviderte området. Slike autoritative kjelder kan vere lov, forskrift, forarbeid, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringar), administrative retningslinjer, samt statlege føringar og praksis.

Etikk

Kommunelova⁶ skal leggje til rette for ein forvaltningspraksis som skaper tillit og bygger på ein høg etisk standard. Å følgje lover og reglar er eit etisk og moralsk krav. I regjeringa sin etikkrettleiar⁷ står:

«Etikk er refleksjon over verdiar og normer, og grunngeving vi gir for våre val. For folkevalde og ansatte i en kommune handler etikk om systematisk refleksjon over hva som er god praksis i den kommunale virksomheten. Arbeid med etikk hjelper oss til å kjenne igjen etiske problemstillingar, og dermed moglegheita til å foreta gode, grunnleggjande avgjersler.

KS har utarbeida «Prosessveileder for forankring og sikring av gode, etiske holdningar og handlinger i kommuner og fylkeskommuner»⁸. Den beskriv mange ulike etiske utfordringar og dilemma og kjem med spørsmål til diskusjon knytt til ulike situasjonar som kan oppstå.

⁶ [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)

⁷ [Lokaldemokrativeileder - regjeringen.no](#)

⁸ [2 - Ethiske retningslinjer - KS](#)

Viktige premisser for godt arbeid med etikk er:

- At prosessen blir lagt opp slik at den er både open og trygg. Prosessen må også stimulere til å vere ærleg og respektfull.
- At etiske reglar får betre forankring og større merksemd i organisasjonen om dei personane som skal praktisere reglane blir inkludert i arbeidet med utforminga av desse
- At ein vellykka prosess krev at prosessen er synleg og at alle i organisasjonen deltar og får kome med eigne bidrag. Den enkelte si meining må telje likt
- At den gode organisasjonen synleggjer dilemma på alle ulike nivå, frå administrasjonen til dei folkevalde, og at desse dilemma blir handtert på ein måte som gir god læring til bruk i andre situasjonar

Det er kommunedirektørens ansvar å sørge for forsvarleg internkontroll, jf. kommunelova § 25-1. Etiske retningslinjer bør vere ein del av internkontrollsystemet. KS har utforma fem råd for etiske retningslinjer:

- Kommunen bør ha vedtatt og offentleggjort etiske retningslinjer for medarbeidarar og folkevalde. Dei etiske retningslinjene bør bli vedtatt av kommunestyret.
- Dei etiske retningslinjene bør beskrive korleis medarbeidarar og folkevalde skal handtere interessekonfliktar, slik som habilitetsspørsmål, bierverv og gåver/fordelar
- Dei etiske retningslinjene bør beskrive reaksjonar ved brot på retningslinjene
- Kommunen bør jamleg undersøke om medarbeidarar og folkevalde kjenner og etterlever dei etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brot på retningslinjene
- Nye medarbeidarar bør underskrive på at dei vil følgje de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten

For å sikre at tilsette er kjent med retningslinjene og innhaldet, bør de tilsette få opplæring og bli gjort bevisst på dei etiske retningslinjene. KS anbefaler også at det blir etablert arenaer der tilsette kan diskutere etiske problemstillingar.

Utleia revisjonskriterium for etikk er:

- Kommunen bør ha skriftlege retningslinjer som er konkrete, oppdaterte og i tråd gjeldande anbefalingar
- Dei etiske retningslinjene bør bli behandla og vedtatt av kommunestyret
- Dei etiske retningslinjene bør vere lett tilgjengeleg for alle tilsette
- Dei etiske retningslinjene bør beskrive korleis dei tilsette skal handtere interessekonfliktar som habilitetsspørsmål, bierverv, gåver og fordelar
- Alle tilsette og folkevalde bør få regelmessig opplæring og bevisstgjeriing i retningslinjene
- Tilsette bør bli involvert i utvikling og vedlikehald av gode etiske haldningar

Varsling

Kapittel 2A i arbeidsmiljølova spesifiserer arbeidsgivar og arbeidstakar sin gjensidige rett og plikt knytt til varsling om kritikkverdige forhold i organisasjonen. Tema er kva som ligg i kritikkverdige forhold og det gir ein gjennomgang av krav til for eksempel rutinar som skal sikre at varsel blir følgde opp på ein god måte. Arbeidstilsynet poengterer at det er arbeidsgivar sitt ansvar å sørge for openheit og god intern kommunikasjon i organisasjonen.

Arbeidsgivar skal bidra aktivt til yringsfridom og sikre at varsling blir ein naturleg del av arbeidsmiljøarbeidet. Varslingsregelverket skal bidra til eit godt og konstruktivt yringsklima der arbeidstakar kan melde i frå og ytre seg kritisk utan å risikere nokon form for straff eller negative reaksjonar. Det er eit felles ansvar for partane å bidra til gjennomføring av dei tiltaka som er satt i verk for å «skape eit godt og sikkert arbeidsmiljø».

Det kan vere vanskeleg å skilje mellom avvik, personalsak og kritikkverdige forhold.

- Eit avvik er brot på rutinar og retningslinjer for helse, miljø og sikkerheit (HMS). Kommunen skal ha eigne prosedyrar for avvik som beskriv kva og korleis ulike typar avvik skal bli registrert, meldt og handtert. Eksempel kan vere dårleg ventilasjon, manglande brøyting eller støy. Avvikshandtering er ein del av den systematiske internkontrollen i ein organisasjon.
- Ei personalsak involverer berre arbeidsgjevar og den enkelte arbeidstakar. Problematikk kan vere fagleg ueinigheit, lønn eller personkonfliktar.

- Eit kritikkverdig forhold er forhold som bryt med gjeldande lov- og regelverk eller kommunen sine etiske retningslinjer. Eksempel kan vere fare for liv og helse, korrupsjon, maktmisbruk, uforsvarleg arbeidsmiljø eller brot på personvern. Varsling er at ein tilsett melder frå til leiinga om eit kritikkverdig forhold.

Ifølge arbeidsmiljøloven § 2A-6 skal rutinar for varsling bli utarbeida i samarbeid med tilsette (for eksempel verneombod) og tillitsvalde. Rutinane skal vere skriftlege og minimum innehalde:

- oppfordring om å varsle om kritikkverdige forhold
- framgangsmåte for varsling
- framgangsmåte for korleis arbeidsgivar tar imot, behandlar og følger opp ei varsling

Punktet om varsling, § 2A-3 i arbeidsmiljølova, vart gjort tydelegare i 2020. Her står

«Når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt».

Med kritikkverdige forhold betyr forhold som er i strid med rettsreglar, skriftlege etiske retningslinjer i verksemda eller etiske normer som det er brei tilslutning til i samfunnet. Eksempel kan vere fare for liv eller helse, fare for klima eller miljø, uforsvarleg arbeidsmiljø eller brot på personopplysningsikkerheit.

Tidligere var det inga lovbestemming som ga ei direkte regulering av arbeidsgivar sin plikt til å følge opp eit varsel. Den nye bestemminga i § 2A-3 i arbeidsmiljøloven seier no at: «Når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver sørge for at varselet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt». I dette ligger også en plikt for arbeidsgivar til å vurdere om alle type meldingar i realiteten er et varsel, og skal håndteres etter varslingsregelverket.

Denne reguleringa klargjer kva arbeidsgivar er pliktig til å foreta seg om det kjem eit varsel. Det er eit eksplisitt krav om at arbeidsgivar innafor rimeleg tid skal sørge for å undersøke varselet. Sentralt i varslingsreglane er at den som har varsla skal bli sikra eit fullt forsvarleg arbeidsmiljø. Arbeidsgivar har plikt til å sikre at dei som opplever kritikkverdige forhold på arbeidsplassen faktisk tør å si frå. Arbeidsgjevar er forplikta til å verne varslarane, blant anna ved å forebygge at varsel blir gjengjeldt.

Formålsparagrafen i arbeidsmiljølov er endra for å forankre varslingsreglane meir prinsipielt. Den er no ei rettspolitisk understreking av at lovgivar ser varsling som ein viktig del av vern om eit godt arbeidsmiljø. Den nye § 1-1 bokstav c lest saman med bestemminga første ledd lyder: "Lovens formål er (...) å legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten". Behandlinga av

varselet skal bli dokumentert skriftleg, dette er spesielt viktig i saker som kan resultere i ansvar for enkeltpersonar. Det er også eit krav at varslingsaker skal bli behandla fortruleg.

Utleia revisjonskriterium for varsling

- Kommunen skal ha skriftlege varslingsrutinar som er oppdaterte og i tråd med gjeldande lov og regelverk
- Varslingsrutinane skal minimum innehalde
 - Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - Fremgangsmåte for varslinga
 - Framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling
 - Varslingsrutinane skal vere lett tilgjengeleg og det skal bli gitt opplæring til alle tilsette
- Varslingsrutinane skal vere utarbeida gjennom samarbeid mellom arbeidsgivar og dei tilsette/tillitsvalde
- Alle varsel, også muntleg leverte, skal bli skriftleg dokumenterte og arkivert i saksbehandlingssystemet
- Alle varsel skal bli handtert i tråd med krav i gjeldande lovverk
- Det skal bli ført referat frå alle møter om varsling
- Det skal kjennes trygt å levere varsling

VEDLEGG 2 – HØYRINGSSVAR

HØRINGSUTKAST «ETIKK OG VARSLING DØNNA KOMMUNE», FORVALTNINGSREVISJON.

Kommunedirektørens kommentarer.

INNLEDNING

Gjennomføring av forvaltningsrevisjonen, og valg av metode, er godt gjennomført. Tilbakemeldingen fra ansatte bekrefter denne oppfatningen.

METODE

I forhold til de metodiske utfordringene tar kommunedirektøren uforbeholdent kritikken knyttet til planleggingsfasen og oppstarten av arbeidet. Her ble ikke ansvaret for tilrettelegging ivaretatt.

Når det gjelder avsnittet, side 10 som beskriver at det var krevende å få tilsendt dokument – så er ikke undertegnede utdelt enig i dette. Henvendelsen om å få tilsendt planene for arbeidet med etikk i 2020 og 2021 ble mottatt 9.3. og besvart 12.3. I dette svaret står, blant annet;

«Jeg er litt usikker på aktivitetsplanene for etikk (2020 og 2021) som du nevner.

I årsmeldingen for 2021 vises det til at det har vært planlagt å ha et ekstra blikk på etiske standarder både i 2020 og 2021. I samme årsmelding vises det til at pandemisituasjonen gjorde at dette ikke kunne prioriteres. I tillegg hadde vi i 2021 interne utfordringer med langvarig sykemelding på en sentralt ansatt. Det gjorde at oppgavene i kommunedirektørens ledergruppe måtte omprioriteres.»

Avslutningsvis i mailen;

«Utover dette har jeg ikke funnet skriftlig dokumentasjon på aktivitet knyttet til etikk og varsling.»

Henvendelsen ble gjentatt av revisor i mail 14.03., besvart 17.03.;

Er den omtalte planlagte aktiviteten i 2020 og 2021 formulert i notat eller plan eller er den ikkje skriftleggjort? Eg ber om å få tilsendte denne saman med referanse til kor i dokumentet eg evt finn det

Dette er dessverre ikke skriftliggjort. Ambisjonene ble muntlig diskutert, og forble på det nivået – da andre oppgaver sprengte seg frem.

I forhold til retningslinjer for saksbehandlers habilitetsvurderinger så følger de forvaltningslovens §§ 6 – 10. Ytterligere retningslinjer enn at vurdering av habilitet er i tatt inn i malen for saksutredninger og forvaltningslovens bestemmelser har ikke vært ansett som nødvendig. Bakgrunnen for innføring av denne vurderingen i saksutredninger var Ytre Helgeland kommunerevisjon sin rapport 1/27 (oversendt forvaltningsrevisjonen 17.03.).

Svarprosenten på spørreundersøkelsen kan ikke kommunedirektøren ta ansvar for. Fra kommunens side ble det prioritert å få frem den etterspurte oversikten over ansatte, i det format og form som ble etterspurt.

VURDERING

Etiske retningslinjer var en del av det arbeidet som ble gjennomført i perioden 2014 – 2017 (jfr. s. 15 i rapporten). Prosessen er beskrevet i den enkle prosjektplanen, som ble oversendt 08.03. Skriftlig dokumentasjon av gjennomføringen er dessverre mangelfull.

Et utkast til etiske retningslinjer ble utviklet på ledelsesnivå, og skulle videreutvikles av en ansatt på dette nivået. Videre prosess, etter ferdigstilling, var politisk behandling og deretter ut i organisasjonen. Prosessen stoppet uheldigvis et eller annet sted i videreutviklingen. Kommunedirektøren skulle selvfølgelig har fulgt dette opp, og sørget for at prosessen ble fullført som planlagt.

På side 25 i rapporten blir det henvist til en konkret sak og dialog om dette var varsling eller bekymringsmelding. Slik undertegnede husker denne samtalen, så ble det fra min side orientert om bakgrunn og innhold i det dokumentet kommunens ledelse hadde mottatt. Ut ifra den vurderingen som ledelsen hadde gjort, så ble saken videre behandlet i henhold til overskriften «Bekymringsmelding».

På samme side blir det påpekt at det revisor ikke har sett referater fra møter knyttet til varsling. Kommunedirektøren har oversendt revisjonen skriftlig dokumentasjon i tre saker knyttet til varsling (mail sendt 08.03.).

KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Kommunedirektøren verdsetter det arbeidet som er dokumentert i forvaltningsrevisjonen. Det er enkelt å si at dette skal vi gjøre noe med. Heldigvis gir rapporten tydelige konklusjoner og anbefalinger, noe som gjør det videre arbeidet med å forbedre organisasjonen en god start.

Dette arbeidet er allerede i gang – med henvisning til prosjektplanen som er omtalt i rapporten. Konklusjonene og anbefalingene er viktige innspill i dette arbeidet, i praksis grunnlaget for det arbeidet som er planlagt å munne ut i politiske behandling i kommunestyret i november 2023.

Forvaltningsrevisjonen avdekker feil og mangler, noe som dessverre ikke er overraskende. De senere år har ressursituasjonen i kommunens ledelse vært anstrengt. Dette er i ferd med å rette seg, og det vil bli prioritert å ta tak i de utfordringene som er beskrevet.

Avslutningsvis vil jeg få legge vekt på det positive i at etikk er så sentralt tema blant kommunens ansatte (jfr. spørreundersøkelsen). Det gir tro på at det er mulig å nå målet som er beskrevet i prosjektplanen;

Dønna kommune sin virksomhet skal ha en høy etisk standard. De ansatte skal kjenne til, og forholde seg til vedtatte etiske retningslinjer, kjenne godt til grunnlaget for å varsle og prosedyrer for varsling. Ansatte skal også kjenne til Dønna kommune sine retningslinjer for bruk av sosiale media.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no