

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Tolga kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2023 til november 2023.

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

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 14.11.2023

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig revisor

Trine Holter

Prosjektmedarbeider

R*im* **Revisjon**
Midt-Norge

Bidrar til forbedring

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget i Tolga kommune.

Revisor har undersøkt om Tolga kommune arbeider systematisk med etikk og varsling. For å undersøke dette, har revisor gjennomgått kommunens kvalitetssystem, herunder dokumenter om varsling og etikk. Videre har revisor gjennomført intervju med kommunens ledelse, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud.

Revisor konkluderer med at Tolga kommune i noen grad har lagt til rette for å sikre gode etiske holdninger og handlinger i egen organisasjon. Kommunen har utarbeidet etiske retningslinjer, som gjelder for både ansatte og folkevalgte. Retningslinjen er tilgjengelig for alle. Revisor ser følgende forbedringspotensiale:

- Retningslinjene bør vedtas i kommunestyret. Administrasjonsutvalget kan ikke binde folkevalgte i kommunestyret
- Bierverv bør bli omtalt
- Informasjon i styrevervregisteret bør være oppdatert
- Sørge for regelmessig etisk refleksjon i de ulike sektorene

Revisor konkluderer med at Tolga kommune i noen grad har lagt til rette for forsvarlig varsling i henhold til arbeidsmiljøloven. Kommunen har oppdaterte varslingsrutiner, som er lett tilgjengelig for ansatte. Revisor ser følgende forbedringspotensial:

- Varslingsrutinen bør omtale muligheten til å varsle til media og via advokat
- Tydeliggjøre hvordan ansatte kan varsle elektronisk
- Vurdere om e-post er egnet kanal for mottak av varsel
- Vurdere om sjekklisten for varsling er en god veiledning for de ansatte
- Ta opp varsling regelmessig som tema med ansatte

Revisor anbefaler at kommunen har fokus på de svakheter som er avdekket.

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord.....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Problemstillinger.....	7
1.3 Metode	8
1.4 Kommunedirektørens uttalelse om rapport.....	9
1.5 Om kommunen.....	10
1.6 Om etikk og varsling.....	10
1.6.1 Etikk.....	10
1.6.2 Varsling.....	11
2 Etikk.....	13
2.1 Problemstilling.....	13
2.2 Revisjonskriterier.....	13
2.3 Kommunens etiske retningslinjer	14
2.3.1 Etiske retningslinjer	14
2.3.2 Håndtering av interessekonflikter	15
2.3.3 Brudd på etiske retningslinjer	16
2.3.4 Informasjon om etiske retningslinjer	16
2.3.5 Utvikling av gode etiske holdninger	17
2.4 Vurdering.....	18
3 Varsling av kritikkverdige forhold.....	20
3.1 Problemstilling.....	20
3.2 Revisjonskriterier.....	20
3.3 Kommunens varslingsrutiner.....	21
3.3.1 Skriftlige varslingsrutiner	21
3.3.2 Involvering av tillitsvalgte i utarbeidelsen	23
3.3.3 Informasjon om varslingsrutiner	23
3.3.4 Ytringer om utfordringer.....	24
3.4 Vurdering.....	25
4 Konklusjoner og anbefalinger	27
4.1 Konklusjon.....	27
4.2 Anbefalinger	27
Kilder	28
Vedlegg 1 – Utleddning av revisjonskriterier	29
Vedlegg 2 – Uttalelse	34

Figurer

Figur 1.	Organisasjonskart Tolga kommune	10
Figur 2.	Sjekkliste for om ansatte skal varsle	22
Figur 3.	Valg for avviksmelding i Compilo	23

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Tolga kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema etikk og varsling. Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen i sak 1/23.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- Har Tolga kommune lagt til rette for å sikre gode etiske holdninger og handlinger i egen organisasjon?
 - Har kommunen oppdaterte etiske retningslinjer?
 - Er de etiske retningslinjene tilgjengelig i organisasjonen?
 - Er ansatte og folkevalgte informert om/gitt opplæring i de etiske retningslinjene?
 - Drøftes etikk og etiske retningslinjer jevnlig på enhetene i kommunen?
- Har Tolga kommune lagt til rette for forsvarlig varsling ihht arbeidsmiljøloven?
 - Har kommunen oppdaterte varslingsrutiner?
 - Er varslingsrutinene lett tilgjengelig for ansatte?
 - Er det informert om/gitt opplæring i varslingsrutinene til ansatte?

Tema for denne forvaltningsrevisjonen er å se på om det i Tolga kommune blir arbeidet systematisk med etikk og varsling. Systematisk betyr i denne sammenhengen om det finnes retningslinjer og rutiner, om disse er tilgjengelige for organisasjonen, om det er gitt informasjon eller opplæring i disse, og hvorvidt det jevnlig legges til rette for å drøfte etiske problemstillinger.

Revisor har avgrenset revisjonen til å gjelde varsling og ikke å se på avvik. Revisor går heller ikke problematikk knyttet til personalsaker, som er enkeltforhold mellom arbeidsgiver og ansatte. Det er ikke utført en kontroll av kommunens oppfølging av konkrete varslingsaker.

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Tolga kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Problemstillingen om etikk er noe justert i forhold til prosjektplanen. I kulepunkt 2 og 3 er problemstillingen også omfattet til å gjelde folkevalgte, ettersom de etiske retningslinjene også gjelder for disse.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til denne forvaltningsrevisjonen. Det er anvendt intervju, dokumentgjennomgang og systemgjennomgang. Samlet vurderer revisor at datamaterialet både er gyldig og pålitelig for å kunne konkludere på problemstillingene.

Intervju

Det er gjennomført oppstartsmøte med kommunedirektøren og personalsjef.

Med bakgrunn i problemstillingene, ble det behov for dybdekunnskap om prosesser for utarbeidelse/revidering av rutiner og hvordan ansatte er gitt opplæring i tematikken. Det har vært viktig å kunne beskrive prosessene, og innhente erfaringer og synspunkter på hvordan disse oppleves.

I utgangspunktet var medlemmer av arbeidsmiljøutvalget valgt ut som intervjuobjekt. Dette for å innhente informasjon fra tillitsvalgte, verneombud og arbeidsgiver. I arbeidsmiljøutvalget sitter følgende:

- Enhetsleder barnehage
- Kommunedirektør
- Kommunalsjef velferd
- Hovedverneombudet
- Hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet
- Hovedtillitsvalgt Delta
- Personalsjef (sekretær)

Vi har ikke gjennomført enkeltintervju med kommunedirektør, men revisor stilte spørsmål i oppstartsmøtet.

Ved gjennomføringen av intervju opplevde vi at intervjuobjektene ikke hadde et oversiktsbilde over organisasjonen, men kun egen enhet. Arbeidsmiljøutvalget har foreløpig ikke hatt møter i år. Revisor ønsket å få dekket ansattes stemme i større del av kommuneorganisasjonen, og har derfor utvidet intervjuisten med hovedtillitsvalgt for Fagforbundet og Sykepleierforbundet.

Vi kunne fått ytterligere informasjon om intervjuisten omfattet enda flere ansatte, men revisor har ikke grunn til å tro at det ville endret revisors vurderinger og konklusjon. Intervjuinformasjonen som er gitt peker i hovedsak i samme retning.

Revisor laget en strukturert intervjuguide i forkant av intervjuene. For alle intervjuene er det skrevet referater som er godkjent av informantene.

Dokumentgjennomgang

Innhenting og gjennomgang av kommunens rutiner og retningslinjer for etikk og varsling har vært en viktig del av datamaterialet. Revisor har også undersøkt kommunens informasjon til ansatte om temaene.

Systemgjennomgang

For å undersøke hvilken informasjon og rutiner som er tilgjengelig for ansatte, har revisor fått tilgang til kommunens kvalitetssystem Compilo.

Revisor har også undersøkt kommunens hjemmeside, for å se om etiske retningslinjer er tilgjengelig for folkevalgte. Det er kun kommunens ansatte som har tilgang til Compilo.

1.4 Kommunedirektørens uttalelse om rapport

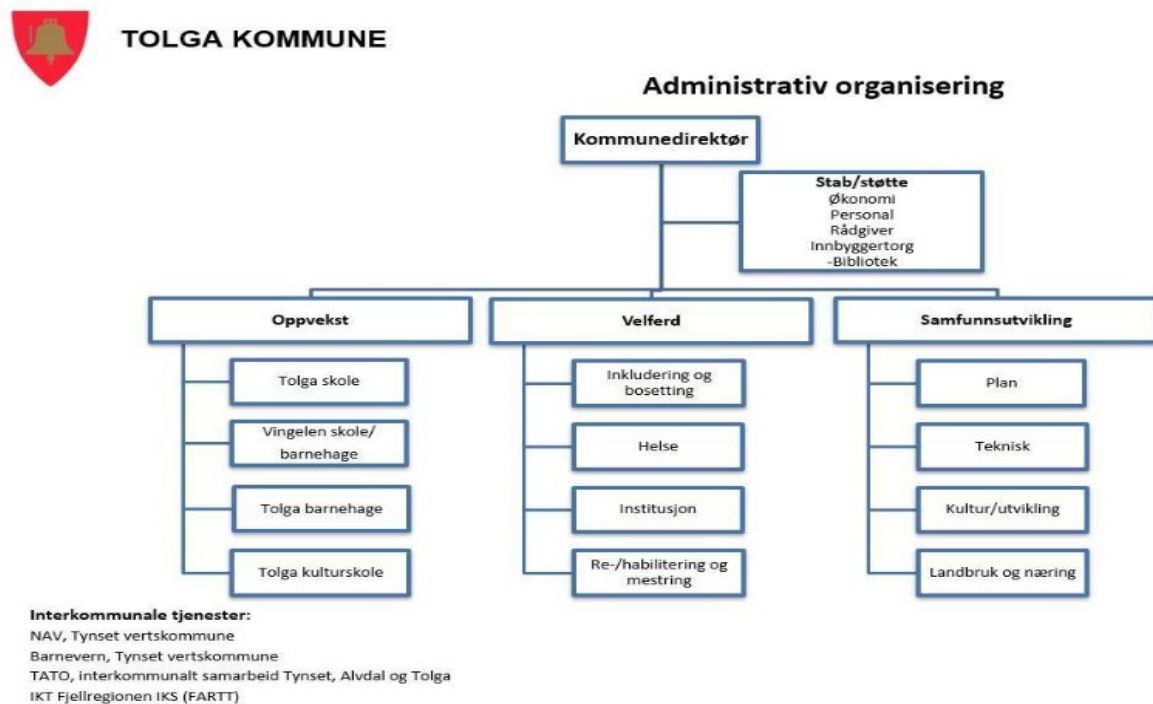
En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektør i Tolga kommune 26.10.2023.

Revisor mottok høringsuttalelse fra kommunedirektøren i epost av 13.11.2023. Høringssvaret er i sin helhet er vedlagt rapporten i vedlegg to. Uttalelsen har ikke medført endringer i rapporten.

1.5 Om kommunen

Figur 1 viser organisasjonskart for Tolga kommune. Kommunedirektør har overordnet personalansvar. Kommunedirektør har delegert personalansvar til kommunalsjefene. Under kommunalsjefene er enhetsledere, som har delegert personalansvar. I noen enheter er det også avdelingsledere med delegert personalansvar.

Figur 1. Organisasjonskart Tolga kommune



1.6 Om etikk og varsling

Denne forvaltningsrevisjonen handler om etikk og varsling. Nedenfor gis en kort innføring i tematikken.

1.6.1 Etikk

Kommuneloven¹ skal legge til rette for en forvaltningspraksis som skaper tillit og bygger på en høy etisk standard. Det er ikke et krav om at kommunen *skal* ha etiske retningslinjer, men det er noe kommunen *bør* utarbeide. Etikk og etiske prinsipp bør bli drøftet jevnlig og være en del av system og praksis i all virksomhet i kommunen². Retningslinjene bør være konkrete på hva

¹ [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)

² [Etiske retningslinjer – gode eksempler - KS](#)

som er organisasjonens verdier. Flere kommuner har retningslinjer og rutiner som gjelder for både de ansatte og de folkevalgte.

Et vellykket *systematisk arbeid* vil være en del av det *strategiske arbeidet* kommunen gjør. Forhold i organisasjonen lar seg regulere ved å definere rammene. Det er ifølge kommuneloven kommunedirektørs ansvar å sørge for forsvarlig internkontroll. Etske retningslinjer vil fungere som et verktøy i dette arbeidet. At ansatte kan kjenne seg igjen i de etiske retningslinjene, er et absolutt vilkår for at de skal bli fulgt. For å sikre at retningslinjene blir respektert, er det viktig at retningslinjene blir praktisert på alle nivå i organisasjonen, også på ledernivå.

1.6.2 Varsling

Kapittel 1 i arbeidsmiljøloven³ har som overordnet mål å sikre at arbeidsmiljøet gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon. Loven skal legge til rette for at arbeidsgiver og ansatte kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med de andre partene i arbeidslivet og at det blir lagt til rette for et godt yringsklima.

Kapittel 2A i arbeidsmiljøloven spesifiserer arbeidsgiver og ansattes rett og plikt knyttet til varsling om kritikkverdige forhold i organisasjonen. Loven definerer hva som ligger i kritikkverdige forhold og gir en gjennomgang av krav til for eksempel rutiner som skal sikre at varsel blir fulgt opp på en god måte.

Det skilles mellom tre ulike saker:

- Avvik er brudd på rutiner og retningslinjer for helse, miljø og sikkerhet (HMS). Eksempel på dette kan være manglende brøyting, dårlig ventilasjon eller støy.
- En personalsak involverer bare arbeidsgiver og en enkelt ansatt. Problematikk her kan være faglig uenighet, lønn eller personkonflikter.
- 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

³ [Arbeidsmiljøloven - aml \(arbeidstilsynet.no\)](#)

- c. korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- d. myndighetsmisbruk
- e. uforsvarlig arbeidsmiljø
- f. brudd på personopplysningssikkerheten.

Definisjonen på varsling er at ansatte melder fra til ledelsen om kritikkverdige forhold i organisasjonen.

Arbeidstilsynet poengterer at det er arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i organisasjonen. Varslingsregelverket skal bidra til et godt og konstruktivt yringsklima der ansatte kan melde ifra og ytre seg kritisk uten å risikere noen form for straff eller negative reaksjoner. Ifølge arbeidsmiljøloven § 2A-6 skal rutiner for varsling utarbeides i samarbeid tillitsvalgte.

Ansatte skal i en varslingsrutine bli oppfordret til å varsle om kritikkverdige forhold i organisasjonen. Oppfølging av varsel skal bli dokumentert skriftlig, dette er spesielt viktig i saker som kan resultere i ansvar for enkeltpersoner. Det er også et krav at varslingssaker skal bli behandla fortrolig. Arbeidsgiver er forpliktet til å verne varsler, blant anna ved å forebygge at varsel blir gjengjeldt.

2 ETIKK

I dette kapitlet beskriver vi temaet etiske retningslinjer.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet etiske retningslinjer:

- Har Tolga kommune lagt til rette for å sikre gode etiske holdninger og handlinger i egen organisasjon?
 - Har kommunen oppdaterte etiske retningslinjer?
 - Er de etiske retningslinjene tilgjengelig i organisasjonen?
 - Er ansatte og folkevalgte informert om/gitt opplæring i de etiske retningslinjene?
 - Drøftes etikk og etiske retningslinjer jevnlig på enhetene i kommunen?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha skriftlige retningslinjer som er konkrete, oppdaterte og i tråd med gjeldende anbefalinger
- De etiske retningslinjene bør bli behandlet og vedtatt av kommunestyret
- De etiske retningslinjene bør være lett tilgjengelig for alle i organisasjonen
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan de ansatte og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter som habilitetsspørsmål, bierverv, gaver og fordeler
- De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- Alle ansatte og folkevalgte bør få regelmessig opplæring og bevisstgjøring i retningslinjene
- Ansatte bør bli involvert i utvikling og vedlikehold av gode etiske holdninger

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Kommunens etiske retningslinjer

I dette kapitlet presenteres data om kommunens arbeid med etikk.

2.3.1 Etiske retningslinjer

Tolga kommune har etiske retningslinjer, som ble gjeldende fra 2013. De etiske retningslinjene ble vedtatt i administrasjonsutvalget 24.06.2013 i sak 7/13. Retningslinjene er revidert i 2017, 2020 og 2023. Det ble sist gjort endringer i retningslinjene i 2020.

De etiske retningslinjene gjelder for ansatte og folkevalgte i Tolga kommune.

De etiske retningslinjene ligger i kommunens kvalitetssystem Compilo. Personalsjef forteller at nesten alle ansatte har tilgang til Compilo. Ansatte kommer seg lett inn ved å klikke på ikonet. Intervjuinformasjon tyder på at det er for lite bruk av Compilo, både av ledere og ansatte.

De etiske retningslinjene manglet på kommunens hjemmeside i per mai 2023, men er per høsten 2023 også tilgjengelig for de folkevalgte på kommunens hjemmeside.

Retningslinjene har 12 punkt:

- Formål og virkeområde
- Generelt
- Omdømme
- Møte med kommunens brukere
- Forvaltning av samfunnets fellesmidler
- Habilitet
- Forbud mot gaver og andre fordeler i tjenesten
- Forretningsetiske regler
- Åpenhet
- Om ansattes yringsfrihet, lojalitet, taushetsplikt og plikt til varsling
- Lederansvar
- Personlig ansvar

De etiske retningslinjene er en del av personalhåndboka. Ved revidering av rutiner i personalhåndboka, er det normalt at personalsjef deltar fra administrasjonen. Kommunene Tolga og Os hadde tidligere felles personalsjef, og HMS - og personalretningslinjer er utarbeidet i samarbeid med Os. Ved utarbeidelse av retningslinjer deltar representanter fra tillitsvalgte i Tolga og Os. Kommunene samarbeider fremdeles om retningslinjer, men de etiske retningslinjene er ikke identiske i de to kommunene.

Hovedtillitsvalgte bekrefter at det er vanlig at tillitsvalgte deltar ved utarbeidelse eller større revideringer av rutiner. I 2022 fikk hovedtillitsvalgte informasjon om at de etiske retningslinjene var revidert. Det deltok ikke tillitsvalgte i revideringen. I møtet ble retningslinjene gjennomgått, og det var rom for å komme med innspill i møtet.

2.3.2 Håndtering av interessekonflikter

De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, slik som habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.

De etiske retningslinjene har et punkt som omhandler habilitet. Det er presisert at alle som treffer beslutninger eller tilrettelegger for beslutninger, skal være habile. Ved tvil skal spørsmålet forelegges til nærmeste leder. Videre plikter ansatte og folkevalgte å registrere sine interesser i styrevervregisteret.

Revisor har gjennomgått styrevervregisteret. Samtlige folkevalgte i kommunestyret er registrert, men revisor har ikke undersøkt om registreringen er oppdatert. Det er 27 ansatte som er registrert. Kommunedirektør er registrert som kommunedirektør i Tolga kommune. Det er ikke oppgitt rolle som daglig leder i Tolga Kraft AS, et selskap eid av Tolga kommune. Videre mangler informasjon om varamedlem til styrene i AS Fæmund og Erland Sjøvold AS. Det er 2 av 3 sektorledere som har registrert seg i styrevervregisteret. Personalsjef har registrert seg, og listen er oppdatert.

Om gaver og fordeler står det følgende i den etiske retningslinjen:

«Ansatte og folkevalgte i Tolga kommune må for seg selv eller andre, ikke motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser i forbindelse med anskaffelser og kontraktsinngåelser, eller når ytelsen er egnet til, eller av giveren er ment, å påvirke vedkommendes tjenstlige handlinger. Dette omfatter også gunstige betingelser knyttet til reiser og opphold. Med mindre gaven er av ubetydelig verdi, plikter også ansatte og folkevalgte i Tolga kommune å gi avkall på gaver og testamentariske gaver fra brukere av kommunens omsorgstjenester, selv om gaven ikke kan påvirke tjenesteytelsen.»

Det er gitt to eksempler i retningslinjen.

Bierverv er ikke omtalt i retningslinjen. Det er omtalt at ansatte ikke kan levere varer og tjenester til den virksomhet i kommunen hvor de selv er ansatt.

2.3.3 Brudd på etiske retningslinjer

Det er spesifisert i de etiske retningslinjene at ansatte og folkevalgte må ta opp tvilstilfeller med sin nærmeste leder.

Brudd på de etiske retningslinjene kan i henhold til arbeidsreglementet medføre konsekvenser for arbeidsforholdet. Det er ikke spesifisert hvilke konsekvenser brudd på etiske retningslinjer eventuelt vil få for folkevalgte.

2.3.4 Informasjon om etiske retningslinjer

Folkevalgte gjennomfører folkevalgtopplæring etter hvert valg. Etiske retningslinjer blir gjennomgått i forbindelse med denne opplæringen.

Det følger av de etiske retningslinjene at lederne i kommunen har ansvar for å bygge en organisasjonskultur basert på åpenhet, som ivaretar kommunens verdigrunnlag og etiske retningslinjer. Ledere på alle nivåer skal gjennomgå de etiske retningslinjene med sine medarbeidere en gang i året og ved nyansettelser. Lederne skal påse at alle ansatte signerer på at de har lest og forstått kommunens etiske regler.

Kommunen har et opplæringsopplegg for nyansatte. Det er utarbeidet et kvitteringsskjema som viser hva de skal gå gjennom av systemer. Etiske retningslinjer er ikke omtalt på listen, men bruk av sosiale media er omtalt. I huskelisten for ansettelse, er gjennomgang med personalavdelingen et punkt. Personelhåndboken skal gjennomgås, og de etiske retningslinjene er en del av denne. Nyansatte skal signere på at sjekklisten er gjennomgått.

Nyansatte skriver ikke under på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten. KS har utviklet gode råd for etiske retningslinjer⁴. Råd nummer fem handler om at nyansatte bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten. Dette begrunner KS med følgende:

Å be nye medarbeidere underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene har flere fordeler. For det første bidrar det til at de gjør seg kjent med retningslinjene. For det andre vil de trolig være mindre tilbøyelige til å bryte noe de har underskrevet på. For det tredje kan det gjøre det lettere for arbeidsgiveren å reagere ved brudd på retningslinjene. I sum kan dette bidra til å hindre uetisk atferd i kommunen.

⁴ [2 - Etiske retningslinjer - KS](#)

I Compilo er det en funksjon for å legge til dokumenter på leseliste til ansatte, der den ansatte må kvittere for å ha lest dokumentet. Etiske retningslinjer står ikke på ansattes leseliste i Compilo, men står på enhetsledernes leseliste.

Personalavdelingen har tidligere gjennomgått rutiner og retningslinjer med nyansatte en halv dag i året. Erfaringen er at det går for lang tid imellom. Det ble derfor besluttet våren 2023 at de skal begynne med tre gjennomganger i året. Enhetslederne skal gå gjennom enhetsspesifikke rutiner, mens personalavdelingen skal gå gjennom de overordnede rutinene. Hovedtillitsvalgt for Fagforbundet forteller at nyansatte ved sykehjemmet ikke gis opplæring i de etiske retningslinjene.

2.3.5 Utvikling av gode etiske holdninger

Ifølge personalsjef har enhetslederne fått beskjed om å ta opp etikk som tema på personalmøter. Personalsjef er ikke kjent med status for hver enkelt enhet på dette.

Personalsjef og kommunedirektør deltar årlig på personalmøter ved enhetene, der de tar opp ulike tema. Personalsjef orienterer, og det legges opp til refleksjon og diskusjon i etterkant. I fjor var varsling tema. I den sammenheng ble det snakket om etiske retningslinjer og adferd. Gjennomgangen stod som et tiltak på IA-planen. Nylig har vold og trusler vært tema på personalmøter, møter med hovedtillitsvalgte og i arbeidsmiljøutvalget. Personalsjef forteller at de bruker AMUs handlingsplan som plan for hvilke temaer som skal opp i personalmøter.

I sektor velferd skal det gjennomføres personalmøter to ganger i året, men intervjuinformasjon tyder på at det ikke har vært personalmøter de siste to årene. Personal møtene skal blant annet brukes til å ta opp overordnede tema, som etiske retningslinjer og dilemma. Etikk var tema for mange år siden. De etiske retningslinjene ble tatt opp en gang, og er ikke tatt opp på nytt.

Hovedtillitsvalgt for Fagforbundet forteller at retningslinjene bør diskuteres på sykehjemmet slik at det blir en omforent forståelse av problematikken på egen avdeling og gjøre de etiske retningslinjene konkrete for enheten. Ansatte har ikke bevissthet rundt de etiske retningslinjene, men yrkesetikk ligger i de fleste. I jobben på sykehjemmet er det ofte ulike etiske dilemma. Det handler blant annet om måten ansatte er overfor brukere og brukernes medbestemmelsesrett. Etiske dilemma blir diskutert ved enkelttilfeller. Hovedtillitsvalgt er usikker på om alle ledere kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer.

I oktober er det planlagt faglunsj for ansatte i hjemmetjenesten, der de skal ha etiske refleksjoner. Det kom opp som et initiativ fra ansatte. Ansatte i hjemmetjenesten kjenner mange av innbyggerne i kommunen, og det kan være vanskelig å skille mellom jobb og privat. Ansatte opplever at brukere har informasjon om kollegaer, og opplever dette som

problematisk. Det kommer ekstern foredragsholder til en faglunsj, og det er lagt opp til gruppearbeid. Som ansatt i en liten kommune stilles det ekstra krav til profesjonalitet.

Innenfor skole diskuteres etikk når det oppstår etiske problemstillinger. Diskusjonene skjer på personalmøter der de fleste ansatte er samlet. Ansatte har etiske diskusjoner også i hverdagen, uten at disse nødvendigvis tar utgangspunkt i kommunens skriftlige etiske retningslinjer. Intervjuobjekter forteller at skolen har fornuftige ansatte som har etikk i ryggmargen som samsvarer med kommunens etiske rutiner.

Hovedverneombudet mener at kommunen kunne hatt mer fokus på etikk, og diskutere etiske dilemma i forkant av situasjoner som oppstår.

Innenfor barnehage er det en gjennomgang av ulike tema ved oppstart av hvert barnehageår. I 2023 var det en grundig gjennomgang av de etiske retningslinjene. Det handlet om lojalitet, åpenhet og sosiale media.

Innbyggertorget har ikke diskutert etiske dilemma på personalmøter. Hovedtillitsvalgt for Delta forteller at kommunens motto, «Tolga kommune med tæl og verdiene tydelig, ærlig og lojal» er forankret i organisasjonen. Disse er mer forankret i arbeidshverdagen enn de etiske retningslinjene.

2.4 Vurdering

Revisor har undersøkt kommunens system for arbeid med etikk. Nedenfor vurderes innhentet informasjon opp mot revisjonskriteriene.

Kommunen har skriftlige etiske retningslinjer som er oppdaterte

Revisor finner at kriteriet er oppfylt.

De etiske retningslinjene er ikke behandlet og vedtatt av kommunestyret

De etiske retningslinjene er ikke behandlet i kommunestyret, men i administrasjonsutvalget. Administrasjonsutvalget har ikke anledning til å binde de folkevalgte i kommunestyret til de etiske retningslinjene.

Revisor vil påpeke at de etiske retningslinjene ble revidert i 2022. Ved større endringer, bør retningslinjene på nytt legges frem for utvalget som fattet vedtaket.

De etiske retningslinjene er lett tilgjengelig for alle i organisasjonen

Retningslinjene ligger tilgjengelig i Compilo og på kommunens hjemmeside, noe som gjør dem tilgjengelige for både for ansatte og folkevalgte.

De etiske retningslinjene beskriver hvordan de ansatte og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter som habilitetsspørsmål, gaver og fordeler

De etiske retningslinjene mangler informasjon om ansattes muligheter for bierverv.

Videre har de etiske retningslinjene et krav om at både ansatte og folkevalgte skal registrere interessene sine i KS sitt styrevervregister. Det fremstår som noe mangelfull registrering.

De etiske retningslinjene beskriver reaksjoner ved brudd på retningslinjene

Det er beskrevet hvordan brudd på de etiske retningslinjene vil bli håndtert når det gjelder ansatte, men ikke for folkevalgte.

Kommunen gir ikke regelmessig opplæring og bevisstgjøring i retningslinjene til alle ansatte og folkevalgte, og ansatte blir ikke involvert i utvikling og vedlikehold av gode etiske holdninger.

Folkevalgte får opplæring ved oppstart av hver periode. Revisor anbefaler at kommunestyret selv vurderer om dette er tilstrekkelig, eller om det bør være en bevisstgjøring også underveis i perioden.

Nyansatte får informasjon om de etiske retningslinjene. Revisor anbefaler at kommunen følger KS sitt råd om å legge inn et krav om at nyansatte signerer på at de vil følge de etiske retningslinjene, og ikke kun at de er gjennomgått som en del av nyansattopplæringen.

Ifølge de etiske retningslinjene, skal de gjennomgå med alle ansatte årlig. Intervjuinformasjon tyder på at det er verken gjennomgang av etiske retningslinjer eller diskusjon rundt etiske dilemma i egen sektor. Mangel på etiske refleksjoner gjør at det er opp til den enkelte ansattes forståelse hva som er god etikk.

3 VARSLING AV KRITIKKVERDIGE FORHOLD

I dette kapittelet beskriver vi temaet varsel om kritikkverdige forhold.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet varslingsrutiner:

Har Tolga kommune lagt til rette for forsvarlig varsling ihht arbeidsmiljøloven?

- Har kommunen oppdaterte varslingsrutiner?
- Er varslingsrutinene lett tilgjengelig for ansatte?
- Er det informert om/gitt opplæring i varslingsrutinene til ansatte?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen skal ha skriftlige varslingsrutiner, som minimum inneholder:
 - Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - Fremgangsmåte for varsling
 - Fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling
- Varslingsrutinen skal være oppdatert i henhold til gjeldende regelverk
- Varslingsrutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle
- Varslingsrutinene skal være utarbeidet gjennom samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte
- Varslingsrutinene skal være lett tilgjengelig
- Ansatte bør gis informasjon om varslingsrutinene

Utleddning av revisjonskriterier finnes i vedlegg 1.

3.3 Kommunens varslingsrutiner

I dette kapitlet presenteres data om kommunens arbeid med varsling.

Arbeidsmiljølovens kapittel 2A spesifiserer arbeidsgivers og arbeidstakers rettigheter og plikter knyttet til varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten. Varslingsregelverket gjelder ikke for folkevalgte i en kommune.

I arbeidsmiljølovens kapittel 2A er det blant annet regler knyttet til fremgangsmåte for varsling, saksbehandling av varsel og krav om rutiner for intern varsling.

3.3.1 Skriftlige varslingsrutiner

Tolga kommune har skriftlige varslingsrutiner som ligger tilgjengelig for ansatte i Compilo.

Varslingsrutinen ble vedtatt i administrasjonsutvalget i 2016 i sak 9/16. Varslingsrutinen ble endret i oktober 2021 og revidert i november 2022.

Ved endringen i 2021 ble rutinen oppdatert når det gjelder de endringer som kom i arbeidsmiljøloven om varsling i 2020. I regelverket ble det blant annet tydeliggjort hva som regnes som et kritikkverdig forhold, og kommunens rutine samsvarer med dette. Ved revideringen ble ikke varslingsrutinen lagt frem for administrasjonsutvalget.

Varslingsrutinen har følgende punkter:

- Formål
- Omfang/virkeområde
- Ansvar
- Aktivitet/beskrivelse
- Hjemmel i arbeidsmiljøloven
- Link til Arbeidstilsynets sider om varsling

Under punktet omfang/virkeområde informeres det om at alle ansatte har rett til å varsle om kritikkverdige forhold. Det oppfordres til å varsle dersom en ansatt oppdager eller gjøres kjent med at det foregår eller har foregått kritikkverdige forhold. Det er også spesifisert at det er en plikt til å varsle når det gjelder kriminelle forhold og forhold der liv og helse er i fare.

Kommunen har utarbeidet en sjekkliste for å gi ansatte veiledning om varsling er det rette. Sjekklisten ligger tilgjengelig i Compilo.

Figur 2. Sjekkliste for om ansatte skal varsle

Under finner du en del spørsmål det kan være nyttig å stille seg, før du bestemmer deg for å varsle:

- | | | | |
|---|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| Kan jeg dokumentere de kritikkverdige forholdene? | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nei | <input type="checkbox"/> Vet ikke |
| Holder jeg meg til saken og presenterer fakta og mine antagelser? | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nei | <input type="checkbox"/> Vet ikke |
| Skiller jeg mellom sak og person? | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nei | <input type="checkbox"/> Vet ikke |
| Er jeg åpen for at andre kan tolke saken annerledes? | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nei | <input type="checkbox"/> Vet ikke |
| Har jeg alliansepartnere? | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nei | <input type="checkbox"/> Vet ikke |
| Har jeg vurdert om noen andre bør og kan, fremme saken? | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nei | <input type="checkbox"/> Vet ikke |
| Kan jeg godta kompromissløsninger? | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nei | <input type="checkbox"/> Vet ikke |
| Vet jeg hvilke personer/instanser jeg skal si ifra til? | <input type="checkbox"/> Ja | <input type="checkbox"/> Nei | <input type="checkbox"/> Vet ikke |

Det er 8 spørsmål som den ansatte kan stille seg, før man bestemmer seg for å varsle. Videre er det 3 spørsmål om ansatte vurderer å varsle til media. Spørsmålene om media er ikke i samsvar med vilkårene for varsling til media i arbeidsmiljøloven § 2 A-2 tredje ledd.

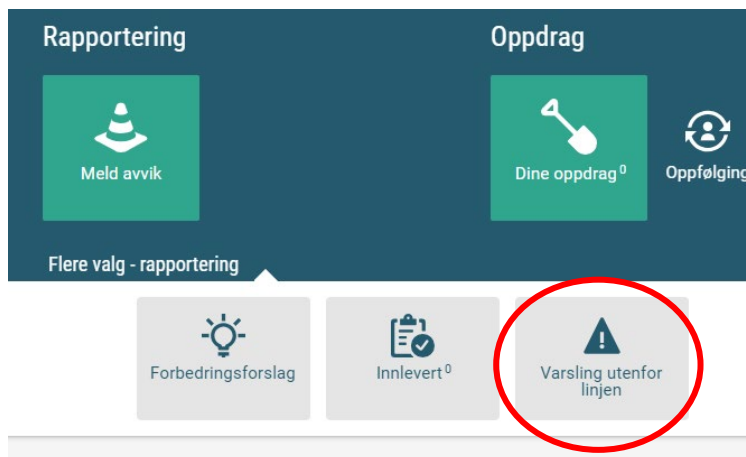
Under punktet aktivitet/beskrivelse er det omtalt fremgangsmåte for varsling. Det er beskrevet hva som er varsling, hva som er kritikkverdige forhold, hvordan en ansatt skal varsle, hvem som bør varsle om en ansatt har rett til å varsle og hva et varsel bør inneholde.

Ansatte kan ifølge rutinen varsle til nærmeste leder eller til kommunedirektøren. Ansatte kan også varsle via tillitsvalgt/verneombud eller bedriftshelsetjenesten. Ifølge rutinen kan ansatte også varsle til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Varslingsrutinen omtaler ikke muligheten til å varsle til media eller muligheten til å varsle via advokat.

Kommunen ønsker fortrinnsvis at varsel skal skje elektronisk via Compilo, eventuelt via eget skjema. Varslingsskjema ligger tilgjengelig i Compilo. Personalsjef forteller at varslingsskjema kan skrives ut for overlevering, legges anonymt i en postkasse eller sendes per e-post.

Figuren nedenfor viser mulighetene for å melde fra om varsling via Compilo. Ved å trykke på «Varsling utenfor linjen», kommer man inn på Arbeidstilsynets informasjonsside om varsling, men det er ikke mulig å levere et varsel via denne siden. Eneste mulighet for å varsle via Compilo ser ut til å være å melde det som avvik.

Figur 3. Valg for avviksmelding i Compilo



Videre er fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging omtalt. Viktige prinsipper som dokumentasjon/arkivering, kontradiksjon, forbud mot gjengjeldelse og tilbakemelding til varsler er omtalt.

I tillegg til informasjonen i varslingsrutinen, er det utarbeidet en sjekkliste for intern oppfølging av varsel. Den som følger opp varselet skal dokumentere blant annet hvilke undersøkelser som er gjennomført, konklusjon, informasjon til varsler og påvarslet og tiltak.

3.3.2 Involvering av tillitsvalgte i utarbeidelsen

Ved utarbeidelse av varslingsrutinene deltok HTV Utdanningsforbundet, HTV Fagforbundet fra Tolga kommune og tilsvarende roller fra Os kommune. Etter utarbeidelse/revidering av en rutine, sendes den på høring til AMU og tas opp på møte med hovedtillitsvalgte og hovedverneombud.

3.3.3 Informasjon om varslingsrutiner

Kommunen har et opplæringsopplegg for nyansatte. Det er utarbeidet et kvitteringsskjema som viser hva de skal gå gjennom av systemer. Varslingsrutiner er ikke omtalt på listen. I huskelisten ved ansettelse er gjennomgang ved personalavdelingen et punkt. HMS-plan skal gjennomgås, og varslingsrutinene er en del av denne.

Varslingsrutinene ble endret i 2021. Hovedtillitsvalgte ble informert om rutinen i et hovedtillitsvalgtmøte med kommuneledelsen. I etterkant informerte personalsjef om rutinene på personalmøter i sektorer som avholdt personalmøter, blant annet skole og barnehage. Det ble orientert om forskjellen mellom avvik og varsel.

I de sektorene der det ble gjennomført personalmøter i 2022, var vold og trusler tema. Varsling var en del av tematikken når vold og trusler ble gjennomgått.

Varslingsrutinen ligger på ansattes leseliste i Compilo. I Compilo ligger også en link til Arbeidstilsynets hjemmeside om varsling.

Kommunen arrangerer årlig ansattes dag for samtlige ansatte. De siste årene er det gjennomført i 2022, 2019 og 2017. Varsling var ikke tema på disse dagene.

Intervjuinformasjon tyder på at ansatte ikke kjenner forskjellen på avvik og varsel. Personalsjef mener at ledere har rimelig kontroll på forskjellen.

Hovedverneombudet savner mer informasjon og diskusjon rundt varsling. Han spør om ansatte har god nok kjennskap til varsling, og om det kan føre til underrapportering. Han spør også om bedre kjennskap til varslingssystemet ville ha ført til at saker blir løst på et tidligere stadium.

3.3.4 Ytringer om utfordringer

Nasjonale undersøkelser viser at det er relativt stort avvik mellom observasjoner av kritikkverdige forhold og antall varsel (Anne Mette Ødegård og Sissel C. Trygstad 2019). Det betyr at mange ansatte observerer kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass, men at de ikke varsler arbeidsgiver om dette. Dette vil kunne være uheldig for virksomheten fordi det kan skade både økonomi, arbeidsmiljø, omdømme og behandling av brukere eller kunder (Anne Mette Ødegård og Sissel C. Trygstad 2019). I undersøkelser av varsling i norske virksomheter har det framkommet at nesten én av fem (20 %) arbeidstakere har «vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen

Det er lite omfang av varslingssaker i Tolga kommune. Det har kun vært et par saker de siste årene.

Intervjuinformasjon tyder på at det er rom for å ytre seg om utfordringer, men at ansatte ikke bruker verken avvikssystemet eller varslingssystemet. Det er lite bevisstgjøring av ansatte når det gjelder både varsling og avvik. Intervjuinformasjon tyder på at ansatte snakker seg imellom, heller enn å ta opp utfordringer i de formelle møtene, avvikssystemet eller varslingssystemet. Intervjuinformasjon tyder på at det er ansatte som har en oppfatning om at det ikke nytter å si ifra, og når saker ikke blir tatt tak i og der skjer endring, skaper det resignasjon hos ansatte. En hovedtillitsvalgt tror det kan ha sammenheng med at ledere kanskje ikke bestandig tar det på alvor, eller tiden ikke strekker til.

En hovedtillitsvalgt tror ansatte er skremt av ordet varsling. Ansatte har hørt om varslingssaker fra riksdekkende media, og at det er den som varsler som blir straffet. Det har derfor dannet seg en oppfatning om at det får konsekvenser for den som varsler, og da blir varsling skummelt. Det er et ønske om å ta opp temaet på avdelingsmøter og personalmøter, for å ufarliggjøre tematikken.

Det kan være mange forhold som spiller inn i ansattes vurdering av om de skal varsle arbeidsgiver om kritikkverdige forhold. Undersøkelser gjennomført av Fafo viser at den viktigste grunnen til å la være å varsle er frykt for konsekvensene (Anne Mette Ødegård og Sissel C. Trygstad 2019; Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård 2015).

Revisjon Midt-Norge har nylig gjennomført forvaltningsrevisjon om varsling i kommunene Dønna, Stjørdal og Trøndelag fylkeskommune. Ansatte som hadde vurdert å varsle, ble spurt om hvorfor varsel ikke ble levert. I samtlige prosjekt svarte flest ansatte at det ikke ville hjelpet å varsle.

3.4 Vurdering

Revisor har undersøkt kommunens system for varsling. Nedenfor vurderes innhentet informasjon opp mot revisjonskriteriene.

Kommunen har skriftlige varslingsrutiner, som inneholder minimumskravene:

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

Kommunens varslingsrutine oppfordrer alle ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold, og påpeker at ansatte også har en plikt til å varsle om særlige forhold.

Varslingsrutinen beskriver fremgangsmåten for varsling. Revisor savner at varslingsrutinen omtaler muligheten til å varsle til media eller muligheten til å varsle via advokat. Regelverket setter vilkår for å varsle til media, og disse vilkårene burde vært opplyst om til ansatte. Videre savner revisor at det er tydeliggjort hvordan man kan varsle elektronisk om ansatte skal benytte avvikssystemet til dette.

Revisor registrerer at kommunen oppgir at varsling kan skje via e-post, men vil påpeke at e-post normalt ikke er vurdert som en sikker form for kommunikasjon, og at konfidensielle opplysninger ikke bør oppgis i e-post.

Varslingsrutinen beskriver hvordan arbeidsgiver skal saksbehandle varselet. Det er i tillegg utarbeidet et skjema som skal gi veiledning til saksbehandler og sørge for dokumentasjon av hva som er gjort i saken.

Varslingsrutinene er oppdatert i henhold til gjeldende regelverk

Rutinen er oppdatert når det gjelder de endringer som kom i arbeidsmiljøloven om varsling i 2020.

Varslingsrutinene begrenser i hovedsak ikke arbeidstakers rett til å varsle

Revisor stiller likevel spørsmål til om sjekklisten er en god veiledning for de ansatte. Det er ikke spesifisert hvilket svar som gjør at man bør levere et varsel. Revisor finner at det er fare for at ansatte ikke leverer varsel om ikke den ansatte selv kan dokumentere de kritikkverdige forholdene. Det er ikke alle kritikkverdige forhold som kan la seg dokumentere uten å gjøre nærmere undersøkelser, noe som bør være arbeidsgivers ansvar.

Videre bør ansatte kunne varsle fra om kritikkverdige forhold uavhengig av om det anses som varsel etter arbeidsmiljøloven. Det viktigste er at arbeidsgiver blir gjort oppmerksom på utfordringer i organisasjonen. Det er arbeidsgiver som bør ta stilling til om det er avvik, personalsak eller varsel, og behandle saken i henhold til korrekt fremgangsmåte for sakstypen.

Varslingsrutinene er utarbeidet gjennom samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte

Det var flere hovedtillitsvalgte som deltok i utarbeidelsen av retningslinjene i 2016. Ved revideringen i 2021 ble endringene gjennomgått med hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet. Varslingsrutinen ble også sendt på høring til arbeidsmiljøutvalget.

Varslingsrutinene er lett tilgjengelig

Varslingsrutinene ligger tilgjengelig i Compilo og er lett søkbare.

Ansatte gis i noen grad informasjon om varslingsrutinene

Varslingsrutinene er tema på nyansattopplæring og har vært tema på noen personalmøter. Ut over dette er det lite informasjon om varslingssystemet. I sektorer som ikke arrangerer personalmøter, må ansatte selv friske opp kunnskapen om varslingsrutinene.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Revisor har undersøkt om Tolga kommune arbeider systematisk med etikk og varsling.

4.1 Konklusjon

Revisor konkluderer med at Tolga kommune i noen grad har lagt til rette for å sikre gode etiske holdninger og handlinger i egen organisasjon. Kommunen har utarbeidet etiske retningslinjer, som gjelder for både ansatte og folkevalgte. Retningslinjen er tilgjengelig for alle. Revisor ser følgende forbedringspotensiale:

- Retningslinjene bør vedtas i kommunestyret. Administrasjonsutvalget kan ikke binde folkevalgte i kommunestyret
- Bierverv bør bli omtalt
- Informasjon i styrevervregisteret bør være oppdatert
- Sørge for regelmessig etisk refleksjon i de ulike sektorene

Revisor konkluderer med at Tolga kommune i noen grad har lagt til rette for forsvarlig varsling i henhold til arbeidsmiljøloven. Kommunen har oppdaterte varslingsrutiner, som er lett tilgjengelig for ansatte. Revisor ser følgende forbedringspotensial:

- Varslingsrutinen bør omtale muligheten til å varsle til media og via advokat
- Tydeliggjøre hvordan ansatte kan varsle elektronisk
- Vurdere om e-post er egnet kanal for mottak av varsel
- Vurdere om sjekklisten for varsling er en god veiledning for de ansatte
- Ta opp varsling regelmessig som tema med ansatte

4.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler at kommunen har fokus på de svakheter som er avdekket.

KILDER

- 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>
- Revisjon Midt-Norge SA - forvaltningsrevisjon Dønna kommune – Etikk og varsling
- Revisjon Midt-Norge SA - forvaltningsrevisjon Stjørdal kommune – Ansattmedvirkning og varsling
- Revisjon Midt-Norge SA - forvaltningsrevisjon Trøndelag fylkeskommune – Varsling

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- 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 retningslinjer:
 - Etiske retningslinjer
 - Varslingsrutiner
- ¹[Lokaldemokrativeileder - regjeringen.no](#)

Etikk

Kommuneloven⁵ skal legge til rette for en forvaltningspraksis som skaper tillit og bygger på en høy etisk standard. Å følge lover og regler er et etisk og moralsk krav. I regjeringen sin etikkveileder⁶ står:

«Etikk er refleksjon over verdier og normer, og begrunnelsen vi gir for våre valg. For folkevalgte 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 gjenkjenne etiske problemstillinger, og dermed muligheten til å foreta gode, velbegrunnede beslutninger.»

KS har utarbeidet «Prosessveileder for forankring og sikring av gode, etiske holdninger og handlinger i kommuner og fylkeskommuner»⁷. Den beskriver mange ulike etiske utfordringer og dilemma og kommer med spørsmål til diskusjon knyttet til ulike situasjoner som kan oppstå.

Viktige premisser for godt arbeid med etikk er:

- At prosessen blir lagt opp slik at den er både åpen og trygg. Prosessen må også stimulere til å være ærlig og respektfull.
- At etiske regler får bedre forankring og større oppmerksomhet i organisasjonen om de personene som skal praktisere reglene blir inkludert i arbeidet med utformingen av disse
- At en vellykka prosess krever at prosessen er synlig og at alle i organisasjonen deltar og får komme med egne bidrag. Den enkelte sin mening må telle likt
- At den gode organisasjonen synliggjør dilemma på alle ulike nivå, fra administrasjonen til de folkevalgte, og at disse dilemmaene blir håndtert på en måte som gir god læring til bruk i andre situasjoner

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

⁵ [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#)

⁶ [Lokaldemokrativeileder - regjeringen.no](#)

⁷ [2 - Etiske retningslinjer - KS](#)

- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte. De etiske retningslinjene bør bli vedtatt av kommunestyret.
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, slik som habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler
- De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene
- Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten

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

Utlede revisjonskriterier for etikk:

- Kommunen bør ha skriftlige retningslinjer som er konkrete, oppdaterte og i tråd med gjeldende anbefalinger
- De etiske retningslinjene bør bli behandlet og vedtatt av kommunestyret
- De etiske retningslinjene bør være lett tilgjengelig for alle i organisasjonen
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan de ansatte og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter som habilitetsspørsmål, bierverv, gaver og fordeler
- De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- Alle ansatte og folkevalgte bør få regelmessig opplæring og bevisstgjøring i retningslinjene
- Ansatte bør bli involvert i utvikling og vedlikehold av gode etiske holdninger

Varsling

Kapittel 2A i arbeidsmiljølova spesifiserer arbeidsgiver og ansattes gjensidige rett og plikt knyttet til varsling om kritikkverdige forhold i organisasjonen.

Det følger av arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse at et av formålene med loven er å legge til rette for et godt yringsklima i virksomheten. Arbeidstilsynet poengterer at det er arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i organisasjonen.

Arbeidsgiver skal bidra aktivt til yringsfrihet og sikre at varsling blir en naturlig del av arbeidsmiljøarbeidet. Varslingsregelverket skal bidra til et godt og konstruktivt yringsklima der ansatte kan melde ifra og ytre seg kritisk uten å risikere noen form for straff eller negative reaksjoner. Det er et felles ansvar for partene å bidra til gjennomføring av de tiltakene som er satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.

Det kan være vanskelig å skille mellom avvik, personalsak og kritikkverdige forhold.

- Et avvik er brudd på rutiner og retningslinjer for helse, miljø og sikkerhet (HMS). Kommunen skal ha egne prosedyrer for avvik som beskriver hva og hvordan ulike typer avvik skal bli registrert, meldt og håndtert. Eksempel kan være dårlig ventilasjon, manglende brøyting eller støy. Avvikshandtering er en del av den systematiske internkontrollen i en organisasjon.
- En personalsak involverer bare arbeidsgiver og den enkelte ansatte. Problematikk kan være faglig uenighet, lønn eller personkonflikter.
- Et kritikkverdig forhold er forhold som bryter med gjeldende lov- og regelverk eller kommunen sine etiske retningslinjer. Forholdet det varsles om kan for eksempel innebære fare for liv og helse, korrupsjon, maktmisbruk, uforsvarlig arbeidsmiljø eller brudd på personvern.

Ifølge arbeidsmiljøloven § 2A-6 skal rutiner for varsling utarbeides i samarbeid med tillitsvalgte. Rutinene skal være skriftlige og minimum inneholde:

- oppfordring om å varsle om kritikkverdige forhold
- framgangsmåte for varsling
- framgangsmåte for hvordan arbeidsgiver tar imot, behandler og følger opp et varsel. Av forarbeidene fremgår det at rutinene bør inneholde konkrete krav om saksbehandlingsfrister, frister for iverksettelse av eventuelle tiltak, herunder om tilbagemelding til varsleren.

Det følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-2 at en arbeidstaker alltid kan varsle internt. Videre kan ansatte varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller en annen offentlig myndighet.

Dersom en arbeidstaker skal varsle eksternt til media eller offentligheten for øvrig, er det tre vilkår som må være oppfylt. Den ansatte må være i aktsomt god tro om innholdet i varselet, varselet må gjelde kritikkverdige forhold som har allmenn interesse og den ansatte må først ha varslet internt eller ha grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.

Utlede revisjonskriterier for varsling:

- Kommunen skal ha skriftlige varslingsrutiner, som minimum inneholder:
 - Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - Fremgangsmåte for varsling
 - Fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling
- Varslingsrutinen skal være oppdatert i henhold til gjeldende regelverk
- Varslingsrutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle
- Varslingsrutinene skal være utarbeidet gjennom samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte
- Varslingsrutinene skal være lett tilgjengelig
- Ansatte bør gis informasjon om varslingsrutinene

VEDLEGG 2 – UTTALELSE

Kommunedirektørens uttalelser

Kommunedirektøren kjenner seg i stor grad igjen i de forhold som rapporten omtaler.

Etiske retningslinjer legger til rette for å sikre gode etiske holdninger og handlinger i hele organisasjonen.

Kommunen skal ha rutiner og tilstrekkelig opplæring for forsvarlig varsling i henhold til arbeidsmiljøloven.

I foreløpig rapport viser revisor til forbedringspotensialer som kommunen tar tak i og følger opp.