

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

Hof kommune

Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten



UTARBEIDET AV

Vestfold
Kommunerevisjon

2015

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 0. SAMMENDRAG | 3 |
| 1. INNLEDNING | 6 |
| 1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET | 6 |
| 1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET | 6 |
| 2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER | 6 |
| 2.1 FORMÅL | 6 |
| 2.2 PROBLEMSTILLINGER | 6 |
| 3. REVISJONSKRITERIER | 6 |
| 4. METODE OG KVALITET | 7 |
| 4.1 PRAKTISK GJENNOMFØRING | 7 |
| 4.2 METODEVALG | 7 |
| 4.3 KVALITETSSIKRING | 8 |
| 4.4 PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET | 8 |
| 4.5 HØRING | 8 |
| 5. FAKTA OG VURDERINGER | 9 |
| 5.1 OM VARSLING | 9 |
| 5.1.1 <i>Kritikkverdige forhold</i> | 10 |
| 5.1.2 <i>Hvem kan arbeidstakere varsle til?</i> | 10 |
| 5.2 INFORMASJON OM HOF KOMMUNE | 11 |
| 5.2.1 <i>Administrativ organisering</i> | 11 |
| 5.2.2 <i>Organisering av verneombud og tillitsvalgte</i> | 12 |
| 5.3 HAR HOF KOMMUNE ETABLERT INTERNE RUTINER FOR VARSLING OG BLIR DISSE FULGT OPP I PRAKSIS? | 13 |
| 5.3.1 <i>Revisjonskriterier</i> | 13 |
| 5.3.2 <i>Fakta</i> | 15 |
| 5.3.3 <i>Vurderinger</i> | 18 |
| 5.3.4 <i>Revisors konklusjon problemstilling 1</i> | 19 |
| 5.4 BLIR EVENTUELLE VARSLINGSSAKER SYSTEMATISK REGISTRERT AV KOMMUNENS ADMINISTRASJON, OG HVA FORTELLER EVENTUELLE REGISTERINGER OM OMFANGET AV VARSLINGSSAKER I KOMMUNEN? | 21 |
| 5.4.1 <i>Revisjonskriterier</i> | 21 |
| 5.4.2 <i>Fakta</i> | 21 |
| 5.4.3 <i>Vurderinger</i> | 22 |
| 5.4.4 <i>Revisors konklusjon på problemstilling 2</i> | 22 |
| 5.5 I HVILKEN GRAD HAR ANSATTE I HOF KOMMUNE KJENNSKAP OG TILLIT TIL VARSLINGSORDNINGEN? | 23 |
| 5.5.1 <i>Revisjonskriterier</i> | 23 |
| 5.5.2 <i>Fakta</i> | 24 |
| 5.5.3 <i>Vurderinger</i> | 29 |
| 5.6 HVORDAN HAR KONKRETE VARSLINGSSAKER BLITT FULGT OPP AV KOMMUNEN? | 31 |
| 5.6.1 <i>Revisjonskriterier</i> | 31 |
| 5.6.2 <i>Oppfølging av konkrete saker i kommunen</i> | 32 |
| 5.6.3 <i>Vurderinger</i> | 34 |
| 5.6.4 <i>Revisors konklusjon på problemstilling 4</i> | 35 |
| 6. REVISORS ANBEFALINGER | 36 |
| 7. RÅDMANNENS UTTALELSE | 37 |
| VEDLEGG | 37 |
| LITTERATURLISTE | 76 |

Figur 1: Administrativ organisering i Hof kommune (s 11)

Illustrasjonen på forsiden er hentet fra: <http://www.ledernytt.no/varsling-i-arbeidsforhold.4881364-112529.html>

0. SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Hof kommune har Vestfold Kommunerevisjon gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten*. Revisjonskriteriene, som er lagt til grunn for revisjonens vurderinger, går fram av rapportens kapittel 3. Kapittel 4 omhandler fremgangsmåte og metode. For faktagrunnlag og en mer utfyllende versjon av revisjonens vurderinger vises det til kapittel 5 i rapporten. Rådmannen i Hof sin høringsuttalelse til rapporten fremgår i kapittel 7.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om varslingsordningen i Hof kommune fungerer i samsvar med lovkrav, slik at kritikkverdige forhold i kommunen kommer frem og blir forsvarlig behandlet. Varslingsrutinene skal legge til rette for at kommunen mottar informasjon om kritikkverdige forhold og at denne informasjonen blir behandlet på en måte som fører til nødvendig endring.

Problemstilling 1: Har Hof kommune etablert interne rutiner for varsling og blir disse fulgt opp i praksis?

Revisor har i tilknytning til besvarelse av denne problemstillingen tatt utgangspunkt i å beskrive om a) kommunen har etablert interne rutiner for varsling og b) og om de etablerte rutinene er i samsvar med lov- og regelverk, samt forskningslitteratur på området. Oppfølging av rutinene i praksis besvares i de øvrige problemstillingene. Revisor vil med dette som utgangspunkt ikke fokusere på etterlevelse av praksis i besvarelse av problemstilling 1.

Hof kommune har en varslingsrutine som beskriver at ansatte både har en rett og i noen tilfeller en plikt til å si fra om kritikkverdige forhold i kommunen. Det fremholdes at varslingen skal være åpen, forsvarlig og skriftlig og kan sendes enten internt (for eksempel til overordnet leder/ tillitsvalgt/ verneombud) eller eksternt (offentlig tilsyn/myndigheter). Det står også beskrevet at arbeidstakere i siste instans kan varsle media hvis tidligere varsling ikke har ført frem. Kommunen har også vedtatt etiske retningslinjer, som etter revisjonens vurderinger belyser hva som er etisk akseptabel adferd for kommunens ansatte.

Kommunens varslingsrutine og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Hof kommune, er gjort lett tilgjengelig på kommunens intranett. Kommunen har i løpet av 2014/15 innført et nytt elektronisk internkontrollsystem (Kvalitetslosen) og revisors gjennomgang har vist at kommunen har behov for å revidere selve varslingsrutinen i forbindelse med innføring av nytt datasystem. I kommunens gjeldende rutine er det henvisninger til kommunens utfasede datasystem for melding og behandling av varslingssaker. Revisor merker seg også at Hof kommunes varslingsrutine vektlegger at varslinger skal følge ”linja” og håndteres på lavest mulig nivå.

Revisor registrerer at det i brukermanualen til det nye internkontrollsystemet ikke er beskrevet hvordan arbeidstakere/ledere skal melde og følge opp varsling av kritikkverdige forhold. Dette understreker viktigheten av at kommunen oppdaterer varslingsrutinen slik at det tydeliggjøres hvordan varsler skal meldes og følges opp. Revisor konkluderer med at det per april 2015 gjenstår noe arbeid for tilpasninger av det nye elektroniske varslingssystemet. Når dette arbeidet har kommet på plass vil Hof kommune etter revisjonens vurderinger ha

utarbeidet en varslingsrutine som er gjort lett tilgjengelig for de ansatte i henhold til arbeidsmiljøloven § 3-6.

I forarbeidene til lovbestemmelsene står det beskrevet at kritikkverdige forhold enten er lovbrudd eller brudd på etiske regler. Etter revisors vurderinger er kommunens rutine for varsling utformet i samsvar med disse bestemmelsene. Revisjonen konkluderer også med at kommunen har utdypet hva som er etisk akseptabelt i kommunens etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Hof kommune.

I varslingsrutinene står det beskrevet at personopplysningslovens krav om innsamling og behandling av personopplysninger følges. Revisor har ikke registrert at kommunen har utdypet dette nærmere ved utforming av øvrige skriftlige rutiner for informasjonssikkerhet for varslingsordningen.

Varsling i arbeidsmiljølovsammenheng omhandler ansattes rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Hof kommune er ikke pliktig til å tilrettelegge for at også eksempelvis innbyggere, samarbeidspartnere og leverandører kan varsle. Revisor understreker imidlertid at ved å legge til rette for dette har kommunen enda en mulighet til å avverge kritikkverdige forhold, og fremstår som en åpen organisasjon som inngir tillit.

Problemstilling 2: Blir eventuelle varslingssaker systematisk registrert av kommunens administrasjon, og hva forteller eventuelle registreringer om omfanget av varslingssaker i kommunen?

Hof kommune har registrert mange avvik gjennom sitt avvikssystem, men det er i perioden 2013-15 ikke registrert noen skriftlige varslingssaker i kommunen. Imidlertid viser intervjudataene at kommunen har håndtert vanskelige saker, som ikke er blitt registrert som varslingssaker. I disse sakene er det også registrert svært få avvik. Revisor konkluderer med at kommunen har god systematikk på registrering av avvik, men kommunen har ikke foretatt systematiske registreringer av varslingssaker i kommunen. Revisor vil derfor understreke betydningen av at vedtatt varslingsrutine etterleves slik at kommunen kan vise til systematisk registrering av eventuelle varslingssaker.

Problemstilling 3: I hvilken grad har ansatte i Hof kommune kjennskap og tillit til varslingsordningen?

Revisors gjennomgang tyder på at ansatte har liten kjennskap til varslingsordningen. Temaer knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen har i liten grad vært diskutert internt i organisasjonen. Spørreundersøkelsen gir indikasjon på at respondentene mener at de i større grad har diskutert disse temaene med ledelsen og andre kollegaer, enn med tillitsvalgte/verneombud. Revisor understreker viktigheten av at tillitsvalgte og verneombud blir involvert i drøftinger knyttet til temaer som omhandler varsling av kritikkverdige forhold i kommunen, for eksempel i forbindelse med arbeidsmiljøutvalgsmøter og vernerunder.

Revisors gjennomførte spørreundersøkelse viser at hovedvekten av informantene uttrykker at de til en viss grad har tillit til at den som varsler og den/de det blir varslet om blir godt ivaretatt i Hof kommune. Imidlertid fremkommer det også gjennom intervjudata og data fra

spørreundersøkelsen at enkelte arbeidstakere ikke har tillit til og tilstrekkelig kjennskap til varslingsordningen.

Problemstilling 4: Hvordan har konkrete varslings saker blitt fulgt opp av kommunen?

På tross av at det ikke er registrert noen konkrete varslings saker i Hof kommune, har kommunen håndtert en rekke vanskelige saker. Det fremkommer også av revisors undersøkelser at ansatte mener å ha hatt varslings saker i perioden. Revisor understreker viktigheten av at varslingsrutinen blir etterlevd i kommunen.

Basert på rapportens vurderinger og konklusjoner vil revisor anbefale at:

1. Hof kommune bør revidere varslingsrutinen, slik at denne samsvarer med innføringen av nytt internkontrollsystem i kommunen.
2. Hof kommune bør sørge for at varslingsfunksjonen i internkontrollsystemet aktiveres.
3. Hof kommune bør i forbindelse med varslingsordningen utforme skriftlige rutiner om personopplysningslovens krav om innsamling og behandling av personopplysninger.
4. Hof kommune bør tilstrebe å gjøre varslingsrutinen tilstrekkelig kjent for kommunens ansatte.
5. Hof kommune bør i større grad involvere tillitsvalgte og verneombud i praktiseringen av varslingsordningen.
6. Hof kommune kan vurdere om det skal legges til rette for at innbyggere, samarbeidspartnere, leverandører og lignende kan varsle om kritikkverdige forhold.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet bygger på RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*, som angir hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Prosjektet *Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten*, ble bestilt av kontrollutvalget i Hof kommune i møte den 9. desember 2014.

1.2 AVGRENŚING AV PROSJEKTET

Revisjonen har ønsket å gi en generell beskrivelse av varslingsrutiner i kommunen. I tillegg fokuseres det på ansattes kjennskap og tillit til varslingsordningen med utgangspunkt i en spørreundersøkelse rettet til sektor for helse og omsorg, tillitsvalgte/verneombud og administrativ ledergruppe. I besvarelse av problemstillinger som omhandler registreringer og oppfølging av konkrete varslingsaker har revisjonen tatt utgangspunkt i perioden 2013-15.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å undersøke om varslingsordningen i Hof kommune fungerer i samsvar med lovkrav, slik at kritikkverdige forhold i kommunen kommer frem og blir forsvarlig behandlet.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Det er utledet fire problemstillinger i prosjektet:

1. Har Hof kommune etablert interne rutiner for varsling og blir disse fulgt opp i praksis?
2. Blir eventuelle varslingsaker systematisk registrert av kommunens administrasjon, og hva forteller eventuelle registreringer om omfanget av varslingsaker i kommunen?
3. I hvilken grad har ansatte i Hof kommune kjennskap og tillit til varslingsordningen?
4. Hvordan har konkrete varslingsaker blitt fulgt opp av kommunen?

3. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for de krav og forventninger revisor bruker for å vurdere funn som undersøkelsen har avdekket.

Revisjonskriteriene i dette prosjektet er utledet fra:

- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Ot.prp. nr 84: Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)
- Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (arbeidstilsynets veileder)
- Kommunens interne rutiner.

Revisjonskriteriene er nærmere beskrevet i kapittel 5.

4. METODE OG KVALITET

4.1 Praktisk gjennomføring

Revisjonen er gjennomført i mars-mai i 2015. Tidsrammen for prosjektet var ca. 300 timer.

Vestfold Kommunerevisjon har:

- sendt oppstartsbrev til og hatt oppstartsmøte og sluttmøte med rådmannen i Hof kommune
- hatt gruppemøte med rådmannens ledergruppe (sektorleder for helse og omsorg, sektorleder for teknikk, kultur og utvikling, rektor, økonomisjef, barnehagestyrer, rådgiver for skole og barnehage)
- intervjuet en plasstillitsvalgt og hovedverneombud
- gjennomført dokumentanalyser
- gjennomført en ikke - anonym spørreundersøkelse til ledergruppen, se vedlegg 2.
- gjennomført en anonym spørreundersøkelse til ansatte i sektor helse og omsorg (enhet for institusjonsbaserte tjenester og enhet for hjemmebaserte tjenester), se vedlegg 3.

Vestfold Kommunerevisjon vil takke alle i Hof kommune som har bidratt konstruktivt med informasjon til rapporten.

4.2 Metodevalg

Metodene som er benyttet i forvaltningsrevisjonen omfatter gruppeintervju, dokumentanalyse og spørreundersøkelser.

Revisjonen gjennomførte intervjuer med rådmann, ledergruppen, hovedverneombud og plasstillitsvalgt for hjemmesykepleie og institusjon. Intervjuene ga nyttig informasjon om ulike aspekter knyttet til kommunens rutiner for varsling av kritikkverdige forhold.

Revisjonen utledet en ikke anonym spørreundersøkelse, som ble sendt til den utvidede administrative ledergruppen bestående av:

- Økonomisjef
- NAV-leder
- Rektor for Hof skole
- Styrer i barnehagene
- Sektorleder for kultur, teknisk og utvikling
- Sektorleder for helse og omsorg
- Rådgiver på personal (ikke personalansvar)
- Rådgiver på skole og barnehage (ikke personalansvar)

I alt 8 besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 100 %. Se vedlegg 2 for svarfordeling på undersøkelsen.

En anonym spørreundersøkelse ble utdelt til ansatte med 50 % eller høyere stillingsprosent i sektor for helse og omsorg ved enhet for institusjonsbaserte tjenester og enhet for hjemmebaserte tjenester. Revisjonen valgte å rette spørreundersøkelsen til helse og omsorg ettersom kommunen har registrert flest avvik i tilknytning til denne sektoren. I tillegg ble den samme undersøkelsen delt ut til verneombud og tillitsvalgte i kommunen. I og med at enkelte av respondentene har begrenset tilgang til datamaskin, bestemte revisjonen at undersøkelsen skulle deles ut/besvares på papir. Revisjonen fikk god hjelp av hovedverneombud, plasstillitsvalgt og sektorleder i utdelingen av undersøkelsen. Den ble utdelt til 71 personer totalt og vi mottok 36 svar. Dette gir en svarprosent på 51 %. Se vedlegg 3 for svarfordeling på undersøkelsen.

I tillegg har det vært løpende dialog, på e-post og telefon, mellom revisor og rådmannen, hovedverneombudet, plasstillitsvalgt for hjemmesykepleie og institusjon, og personalrådgiver i Hof kommune for avklaringer av spørsmål underveis. Revisjonen har også tatt kontakt med eksterne ressurspersoner i Arbeidstilsynet, Datatilsynet og KvalitetsLosen.

4.3 Kvalitetssikring

Opplysninger fra intervjuene som ligger til grunn for konklusjoner og andre vurderinger gjort i denne revisjonsrapporten, er verifisert ved at administrasjonen har fått et utkast av rapport til høring. De er med dette gitt anledning til å korrigere faktafeil og avklare misforståelser. Vi har også hatt løpende dialog med kommunen der vi har hatt behov for avklaringer eller nærmere forklaring til opplysninger funnet. I tillegg har vi hatt en oppsummeringsmøte med sentrale personer i kommunen ved avslutning av prosjektet. Den løpende kvalitetssikringen i prosjektet er ivaretatt gjennom diskusjoner i revisjonsteamet om metode, veivalg og vurderinger og betydningen av enkelte funn. Kvalitetssikring av revisjonsrapporten er utført ved at oppdragsansvarlig revisor har gjennomgått og gitt innspill på den endelige rapportens utforming og innhold. Spørreundersøkelsen til de ansatte ble kvalitetssikret av Hof kommune v/ sektorleder for helse og omsorg før undersendelse.

4.4 Pålitelighet og gyldighet

Metodebruk skal sikre validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Vurderinger av dataenes validitet skal sikre at kontrollens datagrunnlag samlet bidrar til å besvare problemstillingene. Vurderinger om reliabilitet fokuserer på om de dataene som er innsamlet er påvirket av den måten innsamlingen gjennomføres på. Revisor vurderer at empirien som ligger til grunn for rapportens konklusjoner er basert på data med høy grad av validitet og reliabilitet. Datagrunnlaget skal kunne etterprøves, og revisor har utarbeidet en egen perm med innsamlet dokumentasjon, som er benyttet i rapporten. Revisor skulle gjerne ha hatt høyere svarprosent (51 %) på undersøkelsen til ansatte. Ut fra denne undersøkelsen vil ikke revisjonen ha mulighet til å generalisere funnene, men undersøkelsen vil likevel gi nyttige indikasjoner på hva arbeidstakere i Hof mener om de aktuelle spørsmålstillingene i undersøkelsen. Det ble også sendt ut en ikke-anonym spørreundersøkelse til administrativ ledergruppe, som er bestående av i alt 8 personer. Her fikk revisjonen samtlige skjemaer i retur, noe som gir en svarprosent på 100 %.

4.5 Høring

Rapporten er oversendt rådmannen til høring den 20.5.2015. Rådmannens høringssvar fremkommer av rapportens vedlegg 7.

5. FAKTA OG VURDERINGER

I dette kapittelet belyser vi problemstillingene, presenterer innhentet fakta knyttet til problemstillingene og vurderer disse opp mot revisjonskriteriene. Innledningsvis beskrives informasjon om ulike aspekter ved varslingsbegrepet, samt en beskrivelse av organisering i Hof kommune.

5.1 Om varsling

I 2007 fikk arbeidsmiljøloven nye regler om arbeidstakeres varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten der de arbeider. Med disse endringene ble det:

- lovfestet at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold (§ 2-4),
- et styrket vern mot gjengjeldelser (§ 2-5),
- pålagt at arbeidsgivere skulle legge forholdene til rette for varsling i virksomheten (§ 3-6).

Disse reglene gjelder alle ansettelsesforhold i alle virksomheter i privat og offentlig sektor og bygger på at varsling også er et spørsmål om virksomhetens psykososiale arbeidsmiljø og et virkemiddel mot korrupsjon og andre misligheter.¹ En situasjon der arbeidstaker sier fra om kritikkverdige forhold i virksomheten, kan sees i lys av arbeidsppliktene ved å være arbeidstaker.

En av de mest brukte definisjonen av varsling er når:²

[...] tidligere eller nåværende organisasjonsmedlem som har vært vitne til forseelser [ulovlige, uetiske eller kritikkverdige handlinger] på arbeidsplassen varsler om dette til personer eller instanser som har mulighet til å endre på forholdet (Near & Miceli 1985).

Med utgangspunkt i denne definisjonen innebærer blant annet at det ikke er nok å si fra til en kollega, med mindre kollegaen har makt til å gjøre noe med det kritikkverdige forholdet. Det skilles også mellom intern varsling (innad i virksomheten) og eksternt varsling (til myndigheter og/eller offentligheten). Det kan være nyttig å bruke begrepene «svak» og «sterk» varsling. «Svak» varsling er i tråd med definisjonen til Near & Miceli, og «sterk varsling» er når man går videre med saken og varsler igjen. Dette kan skje enten ved å varsle oppover i organisasjonshierarkiet eller utenfor organisasjonens grenser – til tilsynsmyndigheter eller media.³

Hensikten med de nye reglene i arbeidsmiljøloven er å styrke retten til å varsle. Reglene understreker at varsling ikke bare er lovlig og må aksepteres, men at det også er ønskelig. I mange tilfeller er det kun gjennom arbeidstakerne at en virksomhet kan avdekke og rydde opp kritikkverdige forhold som for utenforstående kan være skjult. Det er i virksomhetenes egen interesse at ukultur og ulovlige forhold avdekkes, slik at man unngår at problemene vokser

¹ Kilde: Juss-Arbeidsrett-2007-Nr 02: «Arbeidstakeres varsling om kritikkverdige forhold. Nye regler i arbeidsmiljøloven».

² Kilde: Fafo-rapport 2014:05

³ Kilde: Fafo-rapport 2014:05

seg store. Åpenhet i en kommune er dermed bevis på en sunn kultur som både virksomheten og de ansatte er tjent med.

5.1.1 Kritikkverdige forhold

Vestfold Kommunerevisjon gjør oppmerksom på at varsling er et ganske nytt forskningsfelt i Norge, jamfør Fafo-rapport 2014:05. En utfordring knyttet til kunnskapsoppsummering, er at det finnes ulike definisjoner av sentrale begreper, for eksempel hva som regnes som et kritikkverdig forhold.

I henhold til Arbeids- og inkluderingsdepartementets veileder om arbeidsmiljølovens varslingsregler, heter det at kritikkverdige forhold *omfatter alle tilfeller der arbeidstakere sier fra om forhold som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan være i strid med:*

- *lover og regler*
- *virksomhetens retningslinjer*
- *alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt*

Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av at forholdene normalt bør ha en viss allmenn interesse før arbeidstaker kan gå ut med dem.⁴ Ytringer av forhold som er allment kjent regnes ikke som varsling, eksempelvis at en ansatt kritiserer et vedtak om budsjett-nedskjæring. Forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk overbevisning eller etisk overbevisning omfattes dermed heller ikke av bestemmelsen. Hvis ytringen ikke regnes som varsling og faller utenom reglene i arbeidsmiljøloven, vil ytringen likevel være vernet på linje med andre faglige og politiske ytringer i samsvar med Grunnloven § 100 og ulovfestede regler (ibid).

Forskning viser til en rekke eksempler på kritikkverdige forhold, og noe av det som det varsles mest om er:⁵

- *destruktiv/dårlig ledelse*
- *brudd på instruksjoner om sikkerhet, vedlikehold og hygiene*
- *unnaluring av arbeidsoppgaver*
- *grov uforstand i tjenesten*
- *respektløs opptreden overfor brukere/kunder*
- *mobbing av arbeidstakere*

5.1.2 Hvem kan arbeidstakere varsle til?

I henhold til Arbeidstilsynets hjemmesider skal virksomheten ha utarbeidet rutiner for intern varsling eller sette i gang andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling ved kritikkverdige forhold. Arbeidstaker skal varsle i henhold til disse rutinene, med mindre det er forhold som gjør at intern varsling ikke er hensiktsmessig. Ettersom det kan oppleves som en

⁴ ibid

⁵ <http://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Varsling/Hva-er-varsling-i-arbeidslivet/>

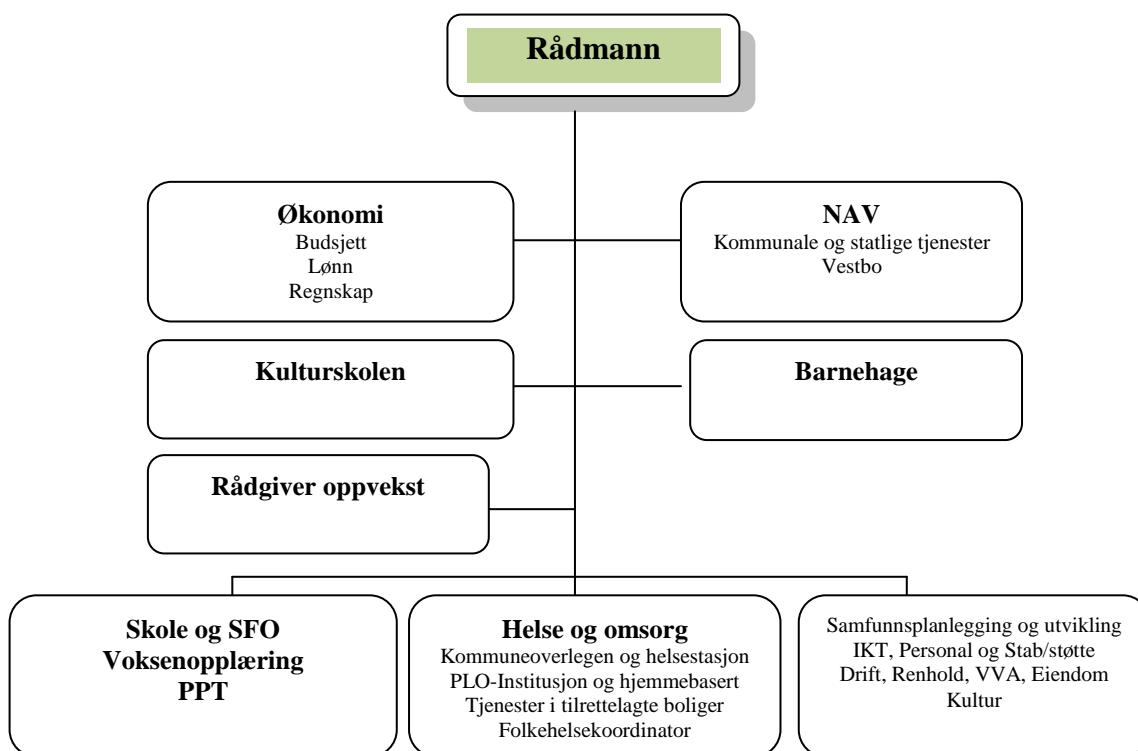
personlig belastning å varsle, anbefaler Arbeidstilsynet at man søker rådgivning før man varsler. Det pekes på at slik rådgivning kan man få hos Arbeidstilsynet, tillitsvalgt eller advokat, før man eventuelt går til det skritt å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Det fremholdes på Arbeidstilsynets hjemmesider at arbeidstaker også kan også si fra til tillitsvalgt, verneombud eller arbeidsmiljøutvalg. Arbeidstaker har alltid rett til å varsle til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Eksempler på slike myndigheter er Arbeidstilsynet, Økokrim, Skatteetaten, Konkurransetilsynet, Datatilsynet, Helsetilsynet og Miljødirektoratet.

5.2 Informasjon om Hof kommune

5.2.1 Administrativ organisering

Hof kommune har følgende administrativ organisering, jamfør Økonomiplan og budsjett 2015-2018:



Figur 1: Administrativ organisering i Hof kommune

Den administrative ledergruppen i Hof kommune består av rådmannen, sektorleder for helse og omsorg, sektorleder for teknikk, kultur og utvikling, rektor for Hof skole, økonomisjef, rådgiver skole og barnehage. I tillegg møter NAV leder, styrer for Hof og Eidsfoss barnehager og rådgiver personal fast i ledermøtet en gang i måneden. Rektor for Nord Jarlsberg kulturskole rapporterer direkte til rådmann og har faste møter med rådmann. Det er møter ca hver 6 uke med alle virksomhetsledere i kommunen. Dette møtet kalles for utvidet ledermøte.

5.2.2 Organisering av verneombud og tillitsvalgte

Følgende verneområder er etablert i Hof kommune per april 2015:

- Hof barnehage - Eidsfoss barnehager – Hesthammer
- Hjemmebasert omsorg, institusjon og Hof fengsel
- Vestbo og Springvannsløkka
- Hof skole og SFO
- Hof Herredshus, sidebygning, helsehuset, inklusiv NAV og Vestskogen
- Drifts- og renholdsavdelingen på TLM
- Kultursektoren som organisatorisk verneområde

Det er et verneombud og vara til hvert av disse verneområdene. Hovedverneombudet er tilknyttet verneområdet ”hjemmebasert omsorg, institusjon og Hof fengsel”. Funksjonstiden for de nåværende verneombudene er frem til 31.12.2015.

Seks tillitsvalgte/hovedtillitsvalgte innkalles til kontaktmøte med rådmannen ca. fem-seks ganger i året. Per april 2015 er det tre hovedtillitsvalgte, henholdsvis fra Fagforbundet/ LO-K, Utdanningsforbundet og Norsk Sykepleierforbund. I tillegg møter tre tillitsvalgte på kontaktmøtene, og disse representerer henholdsvis Musikernes Fellesorganisasjon, Delta og Den Norske Legeforening. Hovedtillitsvalgte fra henholdsvis Fagforbundet og Utdanningsforbundet sitter også som arbeidstakernes representanter i arbeidsmiljøutvalget for inneværende periode.

På møter i arbeidsmiljøutvalget møter fire representanter fra arbeidsgiver og fire representanter for de ansatte. Tre av de ansattes representanter er tillitsvalgte, i tillegg til hovedverneombudet. Det er ingen regelmessige møter mellom de øvrige verneombudene.

5.3 Problemstilling 1

HAR HOF KOMMUNE ETABLERT INTERNE RUTINER FOR VARSLING OG BLIR DISSE FULGT OPP I PRAKSIS?

5.3.1 Revisjonskriterier

I tilknytning til denne problemstillingen har revisjonen fokusert på hvilke rutiner Hof kommune har etablert for varsling. Hvordan rutinene blir fulgt opp i praksis besvares i tilknytning til de øvrige problemstillingene, og vil ikke tas opp særskilt i besvarelse av problemstilling 1.

For å beskrive kommunens etablering av interne varslingsrutiner har revisjonen utledet revisjonskriterier med utgangspunkt i:

- Arbeidsmiljøloven §§ 3-6, 2-1, 2-4 og 4-3
- Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)
- Personopplysningsloven, punkt 9.4.5 og 9.4.6.
- Forskningslitteratur (Fafø-rapport 2014:05)

Arbeidsgiver har etter § 3-6 i arbeidsmiljøloven fått en uttrykkelig plikt til å legge forholdene til rette for varsling;

«Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse, miljø og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det».

Med rutiner for intern varsling menes retningslinjer, instruksjoner, reglementer eller lignende som angir virksomhetens etiske plattform, hvem det kan varsles til osv.⁶ I henhold til Fafø-rapport 2014:5 beskriver verken loven eller forarbeidene hvordan varslingsrutinene skal være utformet, eller hva de skal inneholde. I norsk forskningslitteratur er det påpekt at det bør være noen minimumskrav til varslingsrutinene. Eggen (2009) har påpekt at det bør være noen minimumskrav til varslingsrutinene, som: 1) en beskrivelse av hvordan arbeidstakerne skal gå fram, 2) at rutinene blir gjort tilgjengelig for de ansatte, 3) at det er angitt hvor det skal varsles, og 4) hva det kan varsles om.⁷

Arbeidsmiljøloven omhandler arbeidsgivers plikt for å legge til rette for at arbeidstakerne kan varsle om kritikkverdige forhold. En organisasjon kan også tilrettelegge for at andre, eksempelvis innbyggere, leverandører og samarbeidspartnere kan varsle om kritikkverdige forhold.

Varslingsrutiner kan komme i konflikt med krav om personvern i forhold til den det varsles om, hvis rutinene bare har fokus på å få frem opplysninger og å verne den som varsler. Dette er en problemstilling som bare blir berørt i forarbeidene til § 3-6 i arbeidsmiljøloven ved en

⁶ Jamfør Juss-Arbeidsrett-2007-Nr 02 ”Arbeidstakeres varsling om kritikkverdige forhold. Nye regler i arbeidsmiljøloven”.

⁷ Eggen, M sitert i Fafø-rapport 2014:05.

henvisning til krav som følger av personopplysningsloven. Datatilsynet legger til grunn at sensitive personopplysninger ofte blir samlet inn i forbindelse med varsling i arbeidslivet. Virksomhetens behandling av personopplysninger som følge av varslingsrutiner og varslingstiltak i tråd med arbeidsmiljøloven § 3-6, har også oppfylt kravet til rettslig grunnlag i personopplysningsloven §§ 8 og 9. I henhold til personopplysningsforskriften er bruk av personopplysninger i tilknytning til interne varslingsrutiner og varslingstiltak kun meldepliktig, og unntatt konsesjon. I henhold til Datatilsynet må arbeidsgiver ivareta øvrige plikter som følger loven ved behandling av personopplysninger:⁸

- **Internkontroll og informasjonssikkerhet:** Den behandlingsansvarlige må etablere dokumentert informasjonssikkerhet og internkontroll for varslingsordningen, jmf. personopplysningsloven §§ 13 og 14, jf. personopplysningsforskriften kapittel 2 og 3.
- **Informasjonsplikt:** Arbeidsgiver har som hovedregel en plikt til å gi informasjon både når det samles inn opplysninger fra den registrerte og når det samles inn opplysninger fra andre enn den registrerte, jmf. personopplysningsloven §§ 19 og 20. Eventuelle unntak fra retten til informasjon er hjemlet i personopplysningsloven § 23. Disse forholdene må vurderes konkret i hver enkelt sak. Eksempelvis kan ikke virksomheten unnlate å gi informasjon til en person med henvisning til § 23 dersom det forhold det er varslet om ikke er straffbart, men kun å anse som uetisk eller i strid med interne instruksjer.
- **Rett til innsyn:** Enhver registrert har rett til innsyn i de personopplysninger som behandles i tilknytning til varslingen, jmf. personopplysningsloven § 18. Eventuelle unntak i § 23 må vurderes konkret for den enkelte innsynsbegjæring.
- **Sletting:** Personopplysninger må slettes når de ikke lenger er nødvendig ut fra formålet med behandlingen, jmf. personopplysningsloven § 11,1. Etter Datatilsynets praksis er det som hovedregel tilstrekkelig å lagre opplysninger i to måneder etter avslutning av undersøkelsene knyttet til varselet. Personopplysninger som fremgår av varsler som vurderes som ubegrunnede, bør slettes umiddelbart.

Med utgangspunkt i skisserte kilder til revisjonskriterier vektlegger Vestfold Kommunerevisjon at:

1. Hof kommune bør ha utarbeidet en varslingsrutine som er gjort lett tilgjengelig for de ansatte.
2. Hof kommunes varslingsrutiner bør beskrive hvordan arbeidstakerne og lederne skal gå fram.
3. I Hof kommunes varslingsrutiner bør det angis hva det kan varsles om.
4. Virksomheten bør ha utformet en etisk plattform som er skriftliggjort og gjort lett tilgjengelig for kommunens ansatte.
5. Hof kommunes varslingsrutiner må være i overensstemmelse med krav om forsvarlig innsamling og behandling av personopplysninger.
6. Hof kommune har anledning til å legge opp varslingsordningen slik at også eksempelvis innbyggere, leverandører og samarbeidspartnere, kan varsle om kritikkverdige forhold i kommunen.

⁸ Kilde; <https://www.datatilsynet.no/Sektor/Arbeidsliv/Varsling-arbeidslivet/>

5.3.2 Fakta

Rutine for varsling av kritikkverdige forhold

Administrasjonsutvalget vedtok en rutine for varsling og oppfølging av kritikkverdige forhold i Hof kommune den 2.12.2008 (sak 21/08).⁹

I rutinen er det beskrevet at alle arbeidstakere har rett til å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen dersom vedkommende er i aktsom god tro. Eksempler på kritikkverdige forhold er beskrevet som forhold som er/kan være i strid med lover/regler, virksomhetens retningslinjer og alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt.

Det fremholdes også i varslingsrutinen at arbeidstakere har en plikt til å varsle om kritikkverdige forhold, og i denne forbindelse blir det vist til:

- **Arbeidsmiljøloven § 2-3:** Arbeidsgiver eller verneombud skal underrettes når: arbeidstakeren blir oppmerksom på feil/mangler som kan medføre fare for liv eller helse, om det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen og dersom arbeidstaker blir skadet i arbeidet eller pådrar seg sykdom som har grunn i arbeidet eller forholdene ved arbeidsstedet.
- **Helsepersonellovens § 17:** helsepersonell skal av eget tiltak gi tilsynsmyndighetene informasjon om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet.
- **Straffeloven §§ 139 og 172:** meldeplikt for å avverge forhold etter militærlov straffbare forhold m.v, samt meldeplikt om forhold som hindrer uskyldige å bli tiltalt eller dømt.
- **Barnevernloven § 6-4:** Opplysningsplikt til kommunens barneverntjeneste ved mistanke om at barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt.

I rutinen er det beskrevet at varslingen skal være forsvarlig og at det ikke skal forekomme gjengjeldelser mot arbeidstakere som har varslet forsvarlig. Varsling skal være skriftlig og kan skje ved et ikke anonymt varsel gjennom kommunens HMS-system (QM-plus). Varslingen kan også skje anonymt og varselet kan sendes til enten overordnet leder, tillitsvalgt/verneombud, arbeidsmiljøutvalget, rådmann, kontrollutvalget, offentlige tilsyn, myndigheter. Dersom intern/ekstern varsling ikke fører frem, kan arbeidstaker varsle media. Leveres et underskrevet varsel, skal varsler få tilbakemelding innen to uker om hva som skjer videre med saken.

Etiske retningslinjer

Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Hof kommune er vedtatt i kommunestyresak nr. 40/06 og kommunestyresak-sak 20/13 og retningslinjene er lagt ut på kommunens intranett. I retningslinjene heter det at *ledere på alle nivåer har et spesielt ansvar for å utvikle holdninger og følge opp at ansatte er kjent med og etterlever kommunens etiske retningslinjer.*

De etiske retningslinjene omhandler blant annet; saksbehandlingskrav, habilitet, interessekonflikter, personlige fordeler/gaver, representasjon, sponsede turer/reiser, privat bruk av

⁹ Se vedlegg 1

Hof kommune. Forvaltningsrevisjon. Varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten.

kommunens maskinpark/utstyr, arbeidstid og private gjøremål, toleranse/respekt/tillit, bruk av sosiale medier og god etisk oppførsel i alle offisielle oppdrag for kommunen.

Innføring av nytt internkontrollsystem i kommunen

Kommunen i forbindelse med sitt internkontrollsystem tidligere benyttet både QM pluss og deretter et internt utviklet system. Deretter ble internkontrollsystemet KvalitetsLosen innført i Hof kommune i 2014.

I april 2015 ble det ryddet på kommunens intranett, hvor da linkene til de gamle dokumentene, retningslinjene og skjemaer er overført til det nye systemet. Dette elektroniske systemet er utarbeidet etter ISO 9000 hvor kommunen i en felles plattform kan:

- Rapportere avvik etter en bestemt metode
- Behandle avvik
- Utarbeide statistikker
- Registrere dokumentasjon etter en bestemt metode
- Hente dokumentasjon
- Revidere dokumentasjon

I systemet er det utarbeidet funksjoner for både varsling og rapportering av avvik. Hof kommune opplyser at det er rådmannen som skal være mottaker av varslingsene. I henhold til intervju med rådmannen har Hof kommune valgt å implementere begge disse funksjonene. På åpningssiden får ansatte opp fanen ”meld avvik eller varsling”. Rådmannen fremholder at kommunen har hatt fokus på avviksrapporteringen, og at rutiner knyttet til melde og behandling av avvik er godt implementert i kommunen. Det har ikke vært det samme fokuset på implementering av varslingsrutinen. Med innføringen av det nye intern-kontrollsystemet vil også varsling synliggjøres på en god måte. Ansatte som ønsker å varsle, kan også varsle anonymt ved å fylle ut skjemaet på papir.

Leverandøren som har utarbeidet internkontrollsystemet, som Hof kommune har innført, beskriver følgende prosedyre for aktivisering av varslingsfunksjonen:

1. Ønsker en kunde å benytte varslingsfunksjonen må det rettes en skriftlig henvendelse til kundesenteret med melding om å få funksjonen aktivisert. Hensikten med dette er å sikre at dette er en bevisst handling, samt at mottaker/ behandlingsfunksjonen internt i organisasjonen er informert, og kjent med prosedyren.
2. Kunde får da melding om å sende (skriftlig) navn, funksjon, tittel, epost, telefonnummer på den i organisasjonen som skal motta VARSLINGSMELDING.
3. Funksjonaliteten blir da satt opp, og det blir sendt generell informasjon om hvordan funksjonen fungerer, samt en brukermanual til aktuell person i kommunen.
4. Når et VARSEL blir sendt internt i organisasjonen blir utpekt person i kommunen informert via sms om at det er et varsel som han/hun må behandle, i tillegg sendes en engangskode som utpekt person må benytte for å få tilgang til innsendt varsel.
5. For å få tilgang til innsendt varsel må bruker logge seg inn på programvare som ligger i et HTTPS domene (Kryptert) hvor vedkommende må identifisere seg med Telefon/Mail og Passord. Bruker logge seg inn i selve behandlingen ved å benytte et engangspassord som han/hun vil få tilsendt.

Leverandør av systemet fremholder at det er bevisst valg å skjerme informasjon knyttet til varsling så strengt som denne prosedyren. Dette gir mulighet for å ivareta den ansatte, samt å unngå at informasjon kommer på avveie. I forbindelse med implementeringen av varslingsfunksjonen blir alle kommuner oppfordret til å forholde seg til Datatilsynets retningslinjer for oppbevaring av sensitiv informasjon. Kommunene blir også oppfordret til å gjennomføre en risikovurdering og dokumentere kommunens internkontrollsystem for sikring av sensitiv informasjon, samt implementere dette i organisasjonen. Rådmannen i Hof kommune melder tilbake til revisjonen at det ikke er utarbeidet egne rutiner knyttet til informasjonssikkerhet og internkontroll for varslingsordningen.

I forbindelse med gjennomgang av brukermanualen til systemet registrerer revisor at det er beskrevet hvordan ansatte kan melde avvik og hvordan ledere skal følge opp registrerte avvik. Det er imidlertid i brukermanualen ikke beskrevet en lignende prosedyre for hvordan ansatte kan melde varslingssaker og hvordan ledere skal følge opp registrerte varslingssaker. Leverandør oppgir at innføring i oppfølging av varsel blir gitt til den som skal behandle varselet i kommunen. Det understrekes at prosedyre for intern håndtering av varsel må utarbeides av kommunen, og at leverandør kun har utarbeidet prosedyre for teknisk oppfølging.

Det er anledning for kommunen å legge opp til en ordning hvor andre enn kommunens ansatte kan melde fra om kritikkverdige forhold. Dette kan eksempelvis gjøres ved at det etableres en link på kommunens hjemmeside. Hof kommune har ikke tilrettelagt for denne funksjonen på kommunens hjemmeside, og kommunens varslingsrutine beskriver heller ikke disse aspektene.

Etter kontakt med leverandør av systemet fikk revisjonen klarlagt at kommunen per 22.4.2015 ikke hadde tatt i bruk funksjonen ”varsling” i sitt internkontrollsystem. Årsaken til dette var at leverandør ikke hadde mottatt en skriftlig henvendelse fra kommunen vedrørende aktivisering

av denne funksjonen, jamfør punkt 1 i leverandørens prosedyre. Etter revisjonens forståelse vil denne funksjonen bli aktivert så fort som mulig etter at kommunen har sendt nødvendig informasjon.

5.3.3 Vurderinger

Har Hof kommune utarbeidet en varslingsrutine som er gjort lett tilgjengelig for de ansatte?

Kommunen har utarbeidet en varslingsrutine som er tilgjengeliggjort på kommunens intranett. Etter revisjonens vurderinger har Hof kommune, i samsvar med arbeidsmiljøloven § 3-6, utarbeidet en varslingsrutine som er gjort lett tilgjengelig for de ansatte.

Kommunen har med innføring av KvalitetsLosen overført samtlige interne rutiner, retningslinjer m.m på kommunens intranett. Hof kommune har i løpet av 2014/15 implementert dette systemet som nytt internkontrollsystem, og etter revisors vurderinger gjenstår det noe arbeid mellom Hof kommune og leverandør for riktige tilpasninger.

Beskriver varslingsrutinen hvordan arbeidstakere og ledere skal gå frem i forbindelse med varslinger?

I varslingsrutinen beskrives at ansatte både har en rett og i noen tilfeller en plikt til å si fra om kritikkverdige forhold i kommunen. Det fremholdes at varslingen skal være åpen, forsvarlig og skriftlig. Det beskrives at varslet skal gis i QM-plus- systemet i kommunen og kan sendes internt til overordnet leder/ tillitsvalgt/ verneombud/ arbeidsmiljøutvalget/ rådmann/ kontrollutvalget, eller eksternt til offentlig tilsyn/myndigheter og i siste instans til media. Etter revisjonens vurderinger beskriver rutinen i all hovedsak hvordan arbeidstakere og ledere skal følge opp varslinger om kritikkverdige forhold. Imidlertid er ikke rutinen revidert og tilpasset kommunens nye internkontrollsystem, da ansatte/ledere blir henvist til oppfølging i et system som er utfaset. Revisor har også gjennomgått kommunens brukerveiledning til det nye internkontrollsystemet KvalitetsLosen, hvor det heller ikke er beskrevet en prosedyre for hvordan medarbeidere skal melde varslingssaker og hvordan ledere skal følge opp registrerte varslingssaker.

Beskriver varslingsrutinene hva det kan varsles om?

I forarbeidene til lovbestemmelsene står det beskrevet at kritikkverdige forhold enten er lovbrudd eller brudd på etiske regler. Etter revisors vurderinger er kommunens rutine for varsling utformet i samsvar med forarbeidene til lovbestemmelsene. I kommunens varslingsrutiner er det beskrevet at kritikkverdige forhold er forhold som er i strid med lover, regler, virksomhetens retningslinjer og hva som er forsvarlig/etisk akseptabelt. Etter revisjonens vurderinger har også kommunen utdypet hva som er etisk akseptabelt i kommunens etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Hof kommune. Varslingsrutinen understreker også at arbeidstakere ikke bare har en rett til å varsle, men at det i visse tilfeller også inntreer en varslingsplikt for medarbeidere.

Er virksomhetens etiske plattform nedfelt skriftlig og gjort lett tilgjengelig for de ansatte?

Etter revisors vurderinger har kommunen utarbeidet skriftlige etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, samt med innføring av nytt internkontrollsystem lagt til rette for å gjøre retningslinjene lett tilgjengelig på intranettet.

Er varslingsrutinene i samsvar med krav om forsvarlig innsamling og behandling av personopplysninger?

I varslingsrutinene står det beskrevet at personopplysningslovens krav om innsamling og behandling av personopplysninger følges. Ut over dette har ikke revisor registrert at kommunen har utdypet dette ved utforming av øvrige skriftlige rutiner for informasjonssikkerhet for varslingsordningen.

Har kommunen tilrettelagt for varsling fra innbyggere, samarbeidspartnere og lignende?

Hof kommunes varslingsrutine omhandler ikke eventuell varsling fra andre enn kommunens arbeidstakere. Denne tematikken synliggjøres heller ikke på kommunens hjemmeside. Revisor understreker at kommunen i henhold til aktuelle bestemmelser om varslingsordningen, heller ikke er pliktig til at varslingsrutinen skal omfatte disse forholdene. Imidlertid henviser aktuell forskningslitteratur til at en slik ordning kan ha mange positive effekter for avdekking av eventuelle kritikkverdige forhold i en organisasjon.¹⁰

5.3.4 Revisors konklusjon problemstilling 1

Revisor har i tilknytning til besvarelse av denne problemstillingen tatt utgangspunkt i å beskrive om a) kommunen har etablert interne rutiner for varsling og b) og om de etablerte rutinene er i samsvar med lov- og regelverk, samt forskningslitteratur på området. Oppfølging av rutinene i praksis besvares i de øvrige problemstillingene. Revisor vil med dette som utgangspunkt ikke fokusere på etterlevelse av praksis i besvarelse av problemstilling 1.

Hof kommune har en varslingsrutine som beskriver at ansatte både har en rett og i noen tilfeller en plikt til å si fra om kritikkverdige forhold i kommunen. Det fremholdes at varslingen skal være åpen, forsvarlig og skriftlig og kan sendes enten internt (for eksempel til overordnet leder/ tillitsvalgt/ verneombud) eller eksternt (offentlig tilsyn/myndigheter). Det står også beskrevet at arbeidstakere i siste instans kan varsle media hvis tidligere varsling ikke har ført frem. Kommunen har også vedtatt etiske retningslinjer, som etter revisjonens vurderinger belyser hva som er etisk akseptabel adferd for kommunens ansatte.

Kommunens varslingsrutine og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Hof kommune, er gjort lett tilgjengelig på kommunens intranett. Kommunen har i løpet av 2014/15 innført et nytt elektronisk internkontrollsystem (Kvalitetslosen) og revisors gjennomgang har vist at kommunen har behov for å revidere selve varslingsrutinen i forbindelse med innføring av nytt datasystem. I kommunens gjeldende rutine er det henvisninger til kommunens utfasede datasystem for melding og behandling av varslingssaker. Revisor merker seg også at Hof kommunes varslingsrutine vektlegger at varslinger skal følge ”linja” og håndteres på lavest mulig nivå.

¹⁰ Se blant annet Fafo-rapport 2014:05.

Revisor registrerer at det i brukermanualen til det nye internkontrollsystemet ikke er beskrevet hvordan arbeidstakere/ledere skal melde og følge opp varsling av kritikkverdige forhold. Dette understreker viktigheten av at kommunen oppdaterer varslingsrutinen slik at det tydeliggjøres hvordan varsler skal meldes og følges opp. Revisor konkluderer med at det per april 2015 gjenstår noe arbeid for tilpasninger av det nye elektroniske varslingssystemet. Når dette arbeidet har kommet på plass vil Hof kommune etter revisjonens vurderinger ha utarbeidet en varslingsrutine som er gjort lett tilgjengelig for de ansatte i henhold til arbeidsmiljøloven § 3-6.

I forarbeidene til lovbestemmelsene står det beskrevet at kritikkverdige forhold enten er lovbrudd eller brudd på etiske regler. Etter revisors vurderinger er kommunens rutine for varsling utformet i samsvar med disse bestemmelsene. Revisjonen konkluderer også med at kommunen har utdypet hva som er etisk akseptabelt i kommunens etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Hof kommune.

I varslingsrutinene står det beskrevet at personopplysningslovens krav om innsamling og behandling av personopplysninger følges. Revisor har ikke registrert at kommunen har utdypet dette nærmere ved utforming av øvrige skriftlige rutiner for informasjonssikkerhet for varslingsordningen.

Varsling i arbeidsmiljølovsammenheng omhandler ansattes rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Hof kommune er ikke pliktig til å tilrettelegge for at også innbyggerne kan varsle. Revisor understreker imidlertid at ved å legge til rette for dette har kommunen enda en mulighet til å avverge kritikkverdige forhold, noe som kan medføre at innbyggerne oppfatter kommunen som en åpen organisasjon som inngir tillit.

5.4 Problemstilling 2

BLIR EVENTUELLE VARSLINGSSAKER SYSTEMATISK REGISTRERT AV KOMMUNENS ADMINISTRASJON, OG HVA FORTELLER EVENTUELLE REGISTERINGER OM OMFANGET AV VARSLINGSSAKER I KOMMUNEN?

5.4.1 Revisjonskriterier

Revisor tolker problemstillingen dit hen at fokuset er å avklare antallet registrerte varslingssaker, i tillegg til å vurdere omfanget av varslingssaker i kommunen. Etter revisjonens vurderinger er denne problemstillingen beskrivende, og følgelig er det heller ikke utledet revisjonskriterier til ovennevnte problemstilling. Revisor har avgrenset tidsperioden til å gjelde de to siste årene, fra 2013-15.

5.4.2 Fakta

Antall registrerte varslingssaker i kommunen og kommunens arbeid med avvik

I henhold til rådmann er det ikke registrert noen skriftlige varslingssaker, verken i kommunens tidligere systemer (QM pluss/ tidligere internt system), eller i KvalitetsLosen.

Selv om det i løpet av de to siste årene ikke har vært registrert noen skriftlige varslingssaker, fremhever rådmannen at avvikssystemet er aktivt i bruk i kommunen. Avvik som er blitt meldt, skal ha blitt fulgt opp og medført endringer i kommunens systemer. Av eksempler som har vært håndtert gjennom avvikssystemet er utfordringer knyttet til bemanning av utagerende demente, medisinhåndtering med mer.

I henhold til intervju med administrativ ledelse har kommunen jobbet systematisk med registrering og lukking av avvik. Avvik blir definert som brudd på rutiner og retningslinjer og i KvalitetsLosen blir avvik definert ut fra:

- **Helse, miljø og sikkerhet.** Hendelser og situasjoner knyttet til helsen, miljøet eller sikkerheten til de ansatte. Dette kan også være hendelser som vedgår det indre eller ytre miljøet på arbeidsplassen, som for eksempel skade på utstyr, miljøutslepp, skade på ansatt osv.
- **Organisasjon/internt.** Hendelser og situasjoner knyttet til interne forhold på arbeidsplassen, som eksempelvis samarbeid, organisering, avtaler osv.
- **Tjeneste/bruker.** Hendelser og situasjoner som angår tjenestemottagere, for eksempel elever, pasienter og lignende.

Avvik skal legges inn fortløpende og skal følges opp av ansvarlig leder. Hver måned er avvik og internkontroll på dagsorden på ledermøtet. På enkelte ledermøter blir det viet mye tid til disse problemstillingene, noe som etter rådmannens vurdering er hensiktsmessig ettersom det har vært mye nytt i forbindelse med innføring av nytt IT-system.

Kommunens gamle avvikssystem var operativt frem til februar 2015, og kommunen har parallelt brukt avviksrapportering i KvalitetsLosen fra høsten 2014 i enkelte sektorer. Det er

sektor helse som har flest avvik og denne sektoren har først på nyåret i 2015 begynt å bruke KvalitetsLosen i full skala.

5.4.3 Vurderinger

Det er vanlig at brudd på HMS-reglementet skal avviksregistreres. Dette kan for eksempel være brudd på rutiner som berører fysiske arbeidsmiljøforhold eller «avvik fra ordinære rutiner», mens varslingssaker omfatter forhold som berører etikk, eller brudd på lover og regler.

Ved inngangen til 2007 ble dagens varslerbestemmelser innlemmet i arbeidsmiljøloven. Hensikten med lovbestemmelsene var å signalisere at i norsk arbeidsliv er det lovlig og ønskelig med varsling. I Hof kommune er det så langt ikke blitt registrert noen skriftlige varslingssaker i kommunen og dermed har heller ikke varslingsrutinen blitt aktivert.

Varslingssaker skal omfatte forhold som berører etikk og/eller brudd på lover og regler. I enhver organisasjon vil det mest sannsynlig forekomme kritikkverdige forhold, og etter revisors vurdering er det sentralt å se nærmere på hvordan Hof kommune håndterer disse forholdene. I henhold til revisjonens intervjudata blir det påpekt at kommunen har fått god erfaring med å håndtere vanskelige saker. Revisjonen merker seg at i tilknytning til ”de vanskelige sakene” det refereres til (og som er unntatt offentlighet), er det registrert svært få avvik i avvikssystemet. Avvikssaker kan defineres som enkelthendelser, hvor det nødvendigvis ikke er snakk om at noen har gjort noe med overlegg. Etter revisors vurdering har kommunen lagt ned et godt stykke arbeid for å utarbeide og få på plass rutiner for avvikshåndtering, både når det gjelder rapportering og oppfølging av avvikene. I praksis er det mest sannsynlig hårfine grenser mellom avviks- og varslingssaker. Dersom avvik ikke rettes opp, eller avviksmeldinger ikke blir tatt hensyn til, så kan det etter revisors vurdering utvikles til en varslingssak. I det praktiske liv kan det være vanskelig å vite hva som for eksempel er forskjellen på «å melde fra» og «å varsle». Det vil heller ikke alltid være en omforent oppfatning av hva som er ”kritikkverdige forhold”. Dette tydeliggjøres også i forbindelse med revisjonens spørreundersøkelser, som presenteres i tilknytning til øvrige problemstillingene i rapporten.

5.4.4 Revisors konklusjon på problemstilling 2

Hof kommune har registrert mange avvik gjennom sitt avvikssystem, men det er i perioden 2013-15 ikke registrert noen skriftlige varslingssaker i kommunen. Imidlertid viser intervjudataene at kommunen har håndtert vanskelige saker, som ikke er blitt registrert som varslingssaker. I disse sakene er det også registrert svært få avvik. Revisor konkluderer med at kommunen har god systematikk på registrering av avvik, men kommunen har ikke foretatt systematiske registreringer av varslingssaker i kommunen. Revisor vil derfor understreke betydningen av at vedtatt varslingsrutine etterleves slik at kommunen kan vise til systematisk registrering av eventuelle varslingssaker.

5.5 Problemstilling 3

I HVILKEN GRAD HAR ANSATTE I HOF KOMMUNE KJENNSKAP OG TILLIT TIL VARSLINGSORDNINGEN?

5.5.1 Revisjonskriterier

Vestfold Kommunerevisjon har utarbeidet revisjonskriterier med utgangspunkt i:

- Arbeidsmiljøloven, §§ 3-6 og 2-1.
- Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling).
- Kommunenes Sentralforbund (KS)sin veileder *Varsling- Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner*
- Hof kommunes vedtatte varslingsrutine

Arbeidsgiver skal i tilknytning til det systematiske helse, miljø og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten, jamfør arbeidsmiljøloven § 3-6. Det følger dermed av § 3-6 at arbeidsgiver må gjøre grep i forhold til ytringsklimaet med hensyn til håndtering av intern kritikk og opplysninger om kritikkverdige forhold. Det er arbeidsgiver som har ansvaret for ytringsklimaet, jf. arbeidsgivers plikt til å sørge for et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø i virksomheten (§ § 4-3 og 2-1 i arbeidsmiljøloven).

Arbeidstakere må kunne vite at de kan si ifra og at dette vil bli håndtert på en god måte i organisasjonen. På denne måten kan en unngå vanskelige og konfliktfylte varslingssaker som er en stor belastning både for virksomheten, arbeidsmiljøet og for den som varsler. Åpenheten kan bidra til å senke terskelen for intern kritikk og å avdekke kritikkverdig praksis for å forhindre at dette får grobunn i virksomheten, jamfør Ot.prp nr 84. God intern håndtering vil antagelig også redusere arbeidstakernes behov for å gå til offentligheten med opplysninger om kritikkverdige forhold.

I henhold til KS-veilederen har arbeidsmiljøutvalget (AMU) en overordnet rolle når det gjelder etablering og vedlikehold av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Etersom en varsling- og oppfølgingsrutine er en del av HMS-systemet, skal AMU behandle rutinen. Veilederen fremhever at for å lykkes i arbeidet er det viktig med støtte og forankring i kommunens toppledelse. Videre må kommunen involvere ulike aktører, som ledere, arbeidstakerorganisasjoner og vernetjeneste, for å sikre at ulike perspektiver og erfaringer blir utnyttet i arbeidet med kommunes varslingsordning. Tillitsvalgte og verneombud er gitt en viktig rolle i varslingssaker. Det framgår av forarbeidene til lovbestemmelsen, der det står at å varsle til tillitsvalgte eller verneombud alltid vil være forsvarlig (Ot.prp. nr. 84 (2005-2006):40). Forskning viser også at det å involvere tillitsvalgte eller verneombud før og under en varslingsprosess kan redusere risikoen for sanksjoner både fra ledere og kolleger (jamfør Fafo-rapport 2014:05)

Ut fra disse aspektene vektlegger Vestfold Kommunerevisjon at:

- 1. Tillitsvalgte og verneombud bør ha god kjennskap til varslingsordningen.**
- 2. Ansatte må være informert om og ha kjennskap til Hof kommunes varslingsrutiner.**
- 3. Hof kommune må ha et ytringsklima hvor ansatte opplever at de kan fremme opplysninger om kritikkverdige forhold og opplever en god håndtering av intern kritikk.**

5.5.2 Fakta

AMU-møter og kontaktmøter

Revisjonen har gjennomgått referater fra AMU-møtene i perioden 2011-2015 og ut fra referatene har ikke varslingsordningen vært eget tema på møtene i aktuell periode. En gjennomgang av referater fra rådmannens kontaktmøter med tillitsvalgte og sektorledere i perioden 2014-15 viser at temaet heller ikke har vært oppe på disse møtene.

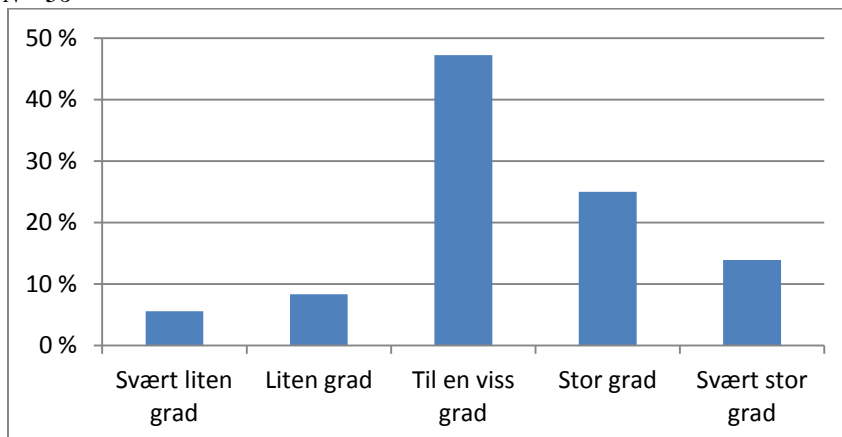
I henhold til intervju med hovedverneombud og plasstillitsvalgt har kommunen hatt fokus på avvik, men at inntrykket er at varslingsrutinen er lite kjent blant ansatte og tillitsvalgte/verneombud. Det blir også fremhevet at mange ansatte har liten tilgang til pc/nett, og at systemet hvor man skal registrere både avvik og eventuelle varslinger ikke alltid er lett tilgjengelig for ansatte. Det fremholdes også at kommunen har hatt liten fokus på de tillitsvalgte og verneombudenes rolle i forbindelse med varsling.

Ansattes vurderinger

Revisjonen henviser til rapportens metodekapittel (kap 4:s 7-8), for mer utfyllende informasjon om spørreundersøkelsen til ansatte. Se også vedlegg 3 for mer utfyllende svarfordeling.

De ansatte ble bedt om å vurdere *kjennskap til Hof kommunes etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte*;

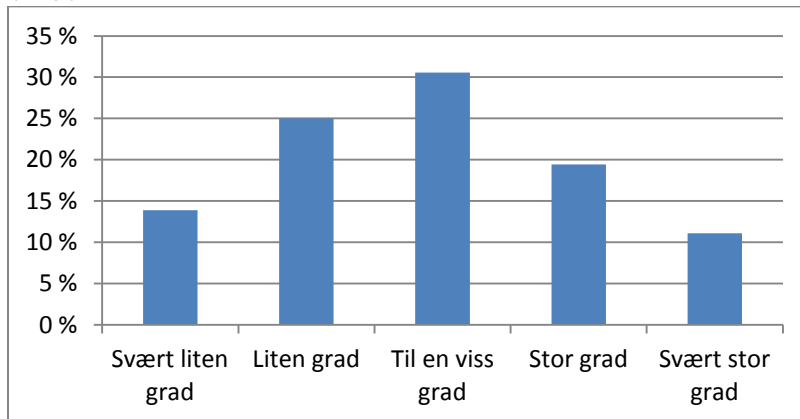
N= 36



Hovedvekten at respondentene (47 %) har krysset av for at de til en viss grad har kjennskap til de etiske retningslinjene i kommunen. I alt 14 (39 %) mener at de i stor/svært stor grad har kjennskap til de etiske retningslinjene og tilsvarende mener 5 respondenter (14 %) at de i svært liten/liten grad kjenner til de etiske retningslinjene.

På spørsmålet *I hvilken grad kjenner du til at Hof kommune har retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold*, ble svarfordelingen;

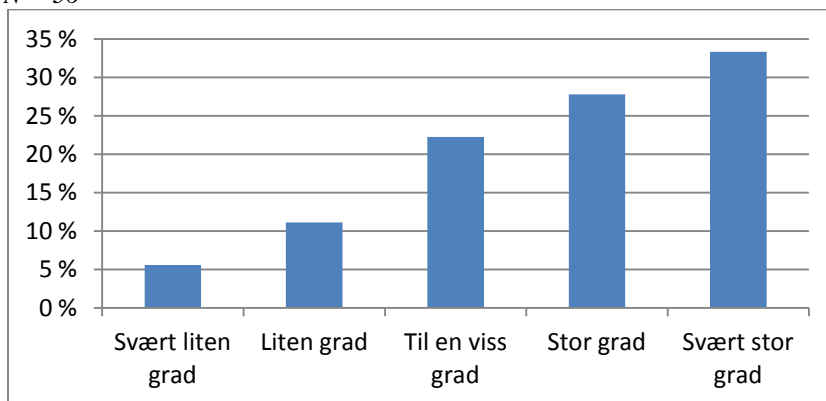
N = 36



39 % (14 respondenter) ga uttrykk for at de i svært liten/liten grad hadde kjennskap til retningslinjene for varsling av kritikkverdige forhold, mens tilsvarende 30 % (11 totalt) mente de i stor grad/svært stor grad hadde kjennskap til dette. I alt 31 % mente at de til en viss grad kjente til disse retningslinjene.

De ansatte ble også bedt om å vurdere *I hvilken grad kjenner du til Hof kommunes system for avvikshåndtering*;

N = 36

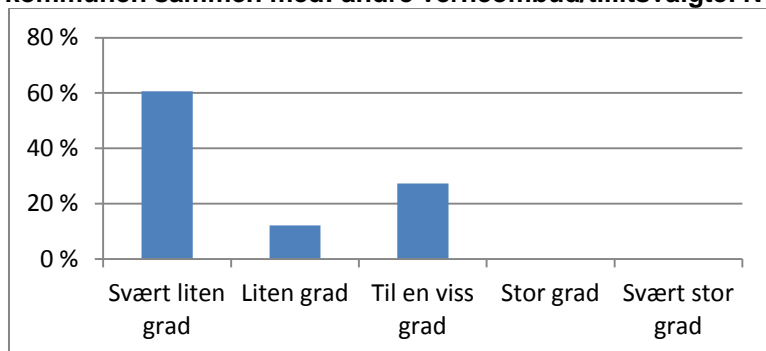


17 % (6 respondenter) mente at de i svært liten/liten grad kjente til avvikshåndteringen, mens tilsvarende mente i alt 61 % (22 respondenter) at de i stor grad/svært stor grad kjente til dette. I alt 8 respondenter (22 %) mente at de til en viss grad kjente til avvikssystemet.

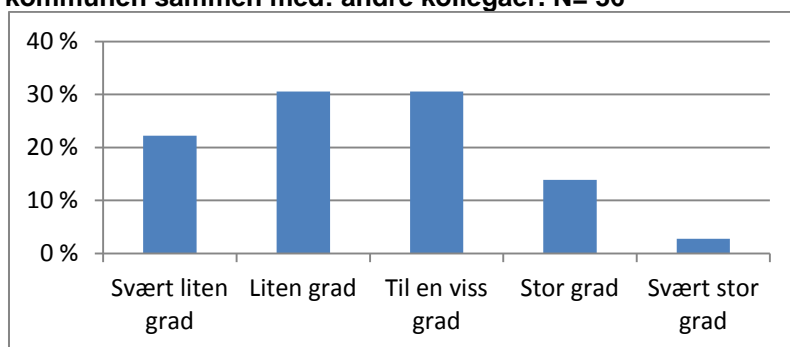
Respondentene ble også spurt om *i hvilken grad de hadde diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med:*

- *Verneombud/tillitsvalgte*
- *Andre kollegaer*
- *Ledelsen*

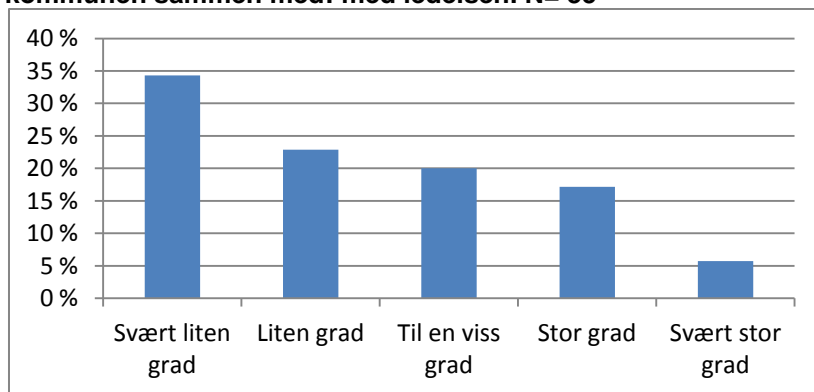
I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med: andre verneombud/tillitsvalgte. N=33



I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med: andre kollegaer. N= 36



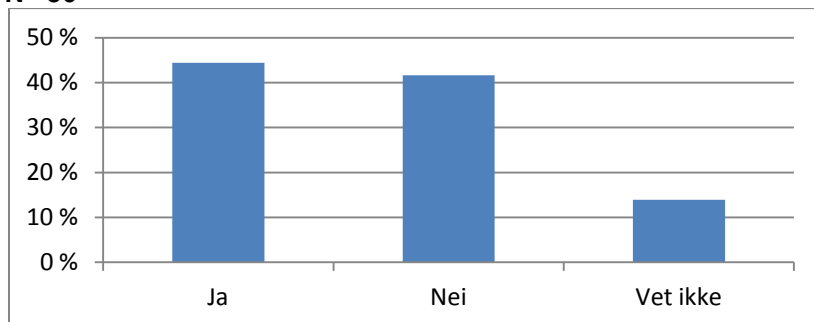
I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med: med ledelsen. N= 35



I alt 73 % av respondentene (25 totalt) mener at de i svært liten grad/liten grad har diskutert aspekter knyttet til varsling med tillitsvalgte/verneombud og ingen av respondentene mener at de i stor grad/ svært stor grad har diskutert dette med tillitsvalgte/verneombud. I alt 57 % av respondentene mener at de i liten grad/svært liten grad har diskutert temaet med ledelsen og i alt 23 % mener at de i stor grad/svært stor grad har diskutert dette med ledelsen. I alt 53 % mener at de i stor grad/svært stor grad har diskutert temaet med andre kollegaer, og tilsvarende mener 17 % at de i stor grad/svært stor grad har diskutert dette med andre kollegaer.

De ansatte ble bedt om å vurdere om de *i løpet av de 12 siste månedene har blitt informert om kommunens retningslinjer for varsling.*

N= 36



Svarfordelingen viser at 44 % mener at de i løpet av det siste året har blitt informert om varslingsrutinene, og hovedvekten av disse (48 %) svarer at det var nærmeste leder som hadde informert om dette. Intranettet blir også trukket frem som en sentral informasjonskilde, da i alt 39 % svarer at de hadde fått denne informasjonen fra intranettet.

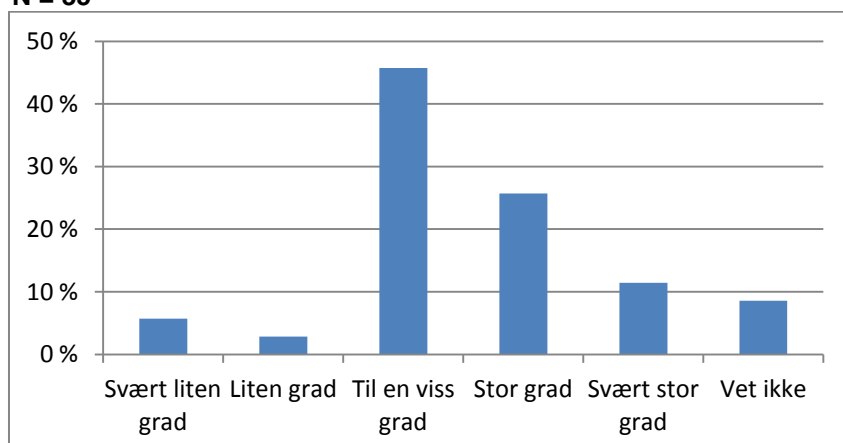
De ansatte ble bedt om å ta stilling til en rekke påstander i spørreundersøkelsen:

- **I Hof kommune er det lett å si fra om man oppdager brudd på de etiske retningslinjene.**
- **Jeg vet hvor jeg skal si fra dersom min nærmeste leder eller kollegaer har brutt kommunens etiske retningslinjer, lover og regler.**
- **Jeg vet hvor jeg skal henvende meg for å si fra dersom jeg har mistanke om kritikkverdige forhold i Hof kommune.**
- **I Hof kommune er det godt tilrettelagt for varsling av kritikkverdige forhold.**
- **I Hof kommune er det en god kultur for å si fra om kritikkverdige forhold.**

Svarfordelingen på de ulike påstandene fremkommer av følgende tabeller:

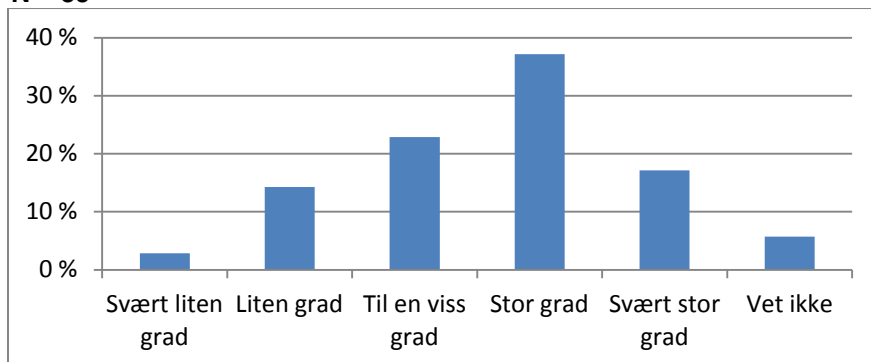
I Hof kommune er det lett å si fra om man oppdager brudd på de etiske retningslinjene.

N = 35



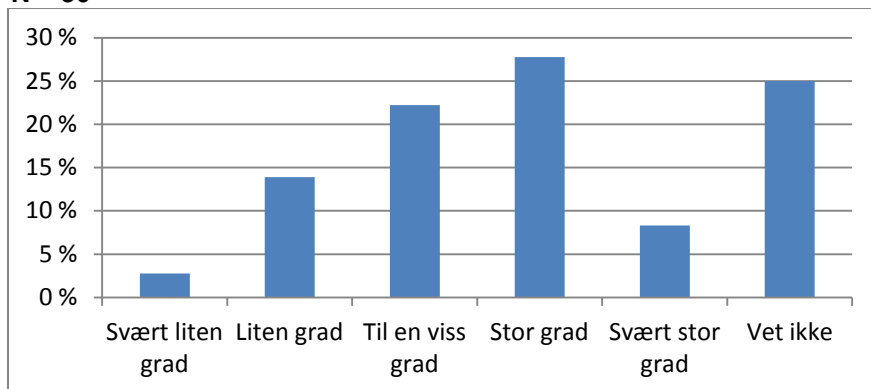
Jeg vet hvor jeg skal si fra dersom min nærmeste leder eller kollegaer har brutt kommunens etiske retningslinjer, lover og regler.

N = 35



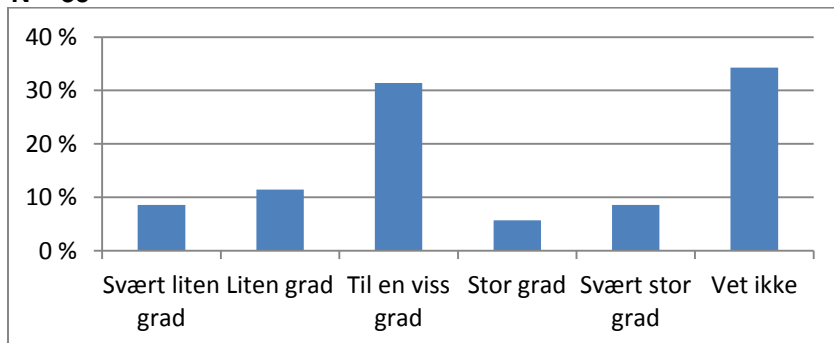
I Hof kommune er det godt tilrettelagt for varsling av kritikkverdige forhold.

N = 36



I Hof kommune er det en god kultur for å si fra om kritikkverdige forhold.

N = 35

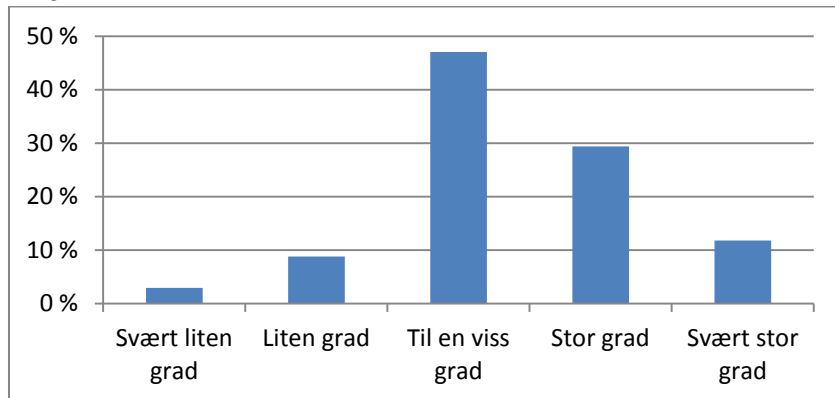


Påstandene *I Hof kommune er det godt tilrettelagt for varsling av kritikkverdige forhold* og *I Hof kommune er det en god kultur for å si fra om kritikkverdige forhold*, skiller seg ut ved at det er en nokså høy andel som har svart "vet ikke". Dette kan tyde på at respondentene syntes det var vanskelig å ta stilling til disse påstandene. Av de ulike påstandene var det flest som hadde krysset av for stor grad/svært stor grad på påstanden *Jeg vet hvor jeg skal si fra dersom min nærmeste leder eller kollegaer har brutt kommunens etiske retningslinjer, lover og regler*. I alt 54 % (19 personer) har krysset av for at de i stor grad/svært stor grad visste hvor de skulle henvende seg hvis nærmeste leder/kollegaer hadde brutt etiske retningslinjer, lover og regler.

Arbeidstagerne ble også spurt om *I hvilken grad har du tillit til at den som varsler blir godt ivaretatt i Hof kommune* og *I hvilken grad har du tillit til at den/ de det blir varslet om blir godt ivaretatt i Hof kommune*:

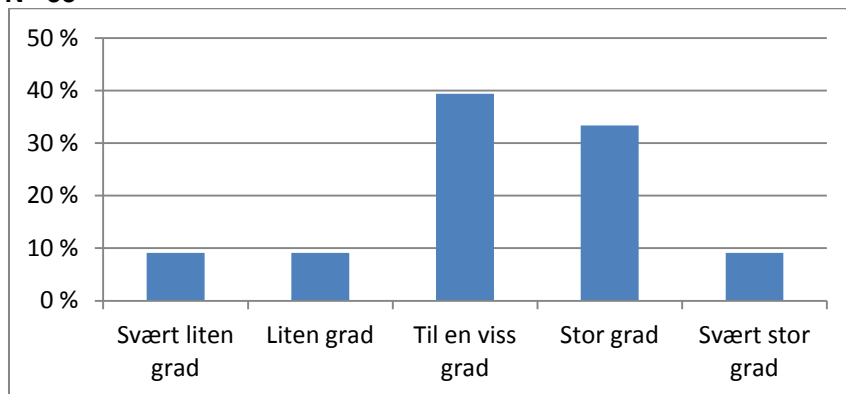
I hvilken grad har du tillit til at den som varsler blir godt ivaretatt i Hof kommune?

N= 34



I hvilken grad har du tillit til at den /de det blir varslet om blir godt ivaretatt i Hof kommune?

N= 33



Svarfordelingen er nokså sammenfallende på disse to spørsmålene. Hovedvekten av informantene gir uttrykk for at de *til en viss grad* har tillit til at den som varsler og den/de det blir varslet om blir godt ivaretatt i Hof kommune. Det er også flere som gir uttrykk for at de i *stor grad/svært stor grad* har tillit til at varsler/den det varsles om blir godt ivaretatt, enn de som i *liten grad/svært liten grad* har tillit til dette.

5.5.3 Vurderinger

Kjennskap til varslingsrutiner

I alt 39 % av respondentene mener at de i stor/svært liten grad ikke har kjennskap til kommunens etiske retningslinjer, og i alt 30 % mente at de i stor grad/svært stor grad hadde kjennskap til kommunens varslingsrutiner. Det var i alt 61 % som hadde krysset av for at de i stor grad/svært stor grad kjente til avvikssystemet i kommunen. Revisor vurderer det dit hen at kommunens ansatte i størst utstrekning har kjennskap til kommunens avvikssystem, og i mindre grad til kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutine.

Diskusjon innad i kommunen omkring varsling av kritikkverdige forhold

Revisor vurderer at spørreundersøkelsen og intervjudataene gir en indikasjon på at temaer knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen i liten grad har vært diskutert sammen med verneombud/tillitsvalgte, kollegaer og ledelsen. Varslingsordningen har heller ikke vært referatført som eget tema på kommunens AMU-møter i perioden 2011-15. Av referater fra rådmannens kontaktmøter med tillitsvalgte og sektorledere i perioden 2014-15 fremkommer det at temaet heller ikke har vært oppe på disse møtene. Etter revisors vurderinger tyder spørreundersøkelsen på at ansatte i liten grad har diskutert aspekter knyttet til varsling med tillitsvalgte/verneombud. I alt 73 % av respondentene mener at de i svært liten grad/liten grad har diskutert aspekter knyttet til varsling med tillitsvalgte/verneombud og ingen av respondentene mener at de i stor grad/ svært stor grad har diskutert dette med tillitsvalgte/verneombud. Det kan tyde på at respondentene i større grad har diskutert varslingsordningen med ledelsen og andre kollegaer. I alt 23 % av respondentene mener at de i stor grad/svært stor grad har diskutert dette med ledelsen og 17 % mener at de i stor grad/svært stor grad har diskutert dette med andre kollegaer.

Tillit til varslingsordningen

Hovedvekten av informantene gir uttrykk for at de *til en viss grad* har tillit til at den som varsler og den/de det blir varslet om blir godt ivaretatt i Hof kommune. Imidlertid viser også revisor undersøkelser at enkelte arbeidstakere ikke har kjennskap til varslingsordningen.

5.5.4 Revisors konklusjon på problemstilling 3

Revisors gjennomgang tyder på at ansatte har liten kjennskap til varslingsordningen. Temaer knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen har i liten grad har vært diskutert internt i organisasjonen. Spørreundersøkelsen gir indikasjon på at respondentene mener at de i større grad har diskutert disse temaene med ledelsen og andre kollegaer, enn med tillitsvalgte/verneombud. Revisor understreker viktigheten av at tillitsvalgte og verneombud blir involvert i drøftinger knyttet til temaer som omhandler varsling av kritikkverdige forhold i kommunen, for eksempel i forbindelse med arbeidsmiljøutvalgsmøter og vernerunder.

Revisors gjennomførte spørreundersøkelse viser at hovedvekten av informantene uttrykker at de *til en viss grad* har tillit til at den som varsler og den/de det blir varslet om blir godt ivaretatt i Hof kommune. Imidlertid fremkommer det også gjennom intervjudata og data fra spørreundersøkelsen at enkelte arbeidstakere ikke har tillit til og tilstrekkelig kjennskap til varslingsordningen.

5.6 Problemstilling 4

HVORDAN HAR KONKRETE VARSLINGSSAKER BLITT FULGT OPP AV KOMMUNEN?

5.6.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet revisjonskriterier med utgangspunkt i:

- Hof kommunes interne varslingsrutine

Ved registrering av varsler av kritikkverdige forhold skal det i henhold til kommunens rutine:

- Varsles skriftlig.
- Ved ikke anonymt varsel:
 - Avsender og mottaker skal fremgå av den elektroniske registreringen.
 - Arbeidsgiver kan innhente tilleggsopplysninger fra varsler og gi tilbakemelding om hva som gjøres med forholdet.
- Anonymt varsel:
 - Kan skje via skjema som ligger på intranettet.
- Varselet kan sendes til:
 - Nærmeste overordnede leder/tillitsvalgt/verneombud/ arbeidsmiljøutvalget/ rådmann/ kontrollutvalget/ offentlig tilsyn og myndigheter.
 - Media (i siste instans).
- Videre oppfølging:
 - Er varselet underskrevet, skal vedkommende få tilbakemelding innen to uker om hva som skjer videre med saken.

Med utgangspunkt i Hof kommunes interne varslingsrutine vektlegger Vestfold Kommunerevisjon at:

- 1) Varselet skal sendes skriftlig og det skal datofestes når varselet er mottatt.**
- 2) Det skal gjennomføres undersøkelser og kommunen skal følge personopplysningslovens krav om innsamling og behandling av personopplysninger.**
- 3) Det skal konkluderes hva som skal gjøres videre med varselet.**
- 4) Varsler skal få tilbakemelding (ikke mulig med anonymt varsel),**
- 5) Det skal gis nødvendig informasjon til den/de det er varselet om,**
- 6) Tiltak skal igangsettes.**
- 7) Videre planlegging skal gjennomføres.**
- 8) Videre oppfølging skal gjennomføres.**

5.6.2 Oppfølging av konkrete saker i kommunen

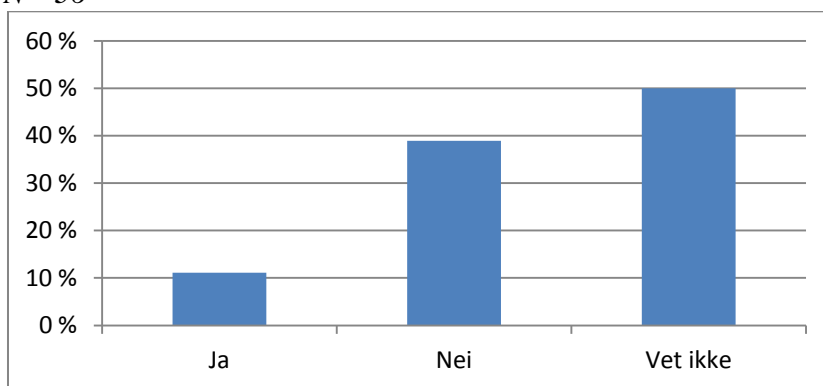
Hof kommune har håndtert vanskelige saker, og intervjuer og spørreundersøkelse fremhever at det har vært utfordrende saker relatert til både helse- og omsorgssektoren og andre sektorer.

Som det fremkommer av problemstilling 2 er det ikke registrert noen skriftlige varslingssaker i kommunen. Rådmannen understreker imidlertid at kommunen har fulgt opp en rekke avvik som knyttet til vanskelige saker.

Spørreundersøkelse til ansatte

I spørreundersøkelsen ble ansatte bedt om å ta stilling til om *det har hendt at vedkommende eller en kollega ikke har varslet om kritikkverdige forhold*:

N= 36



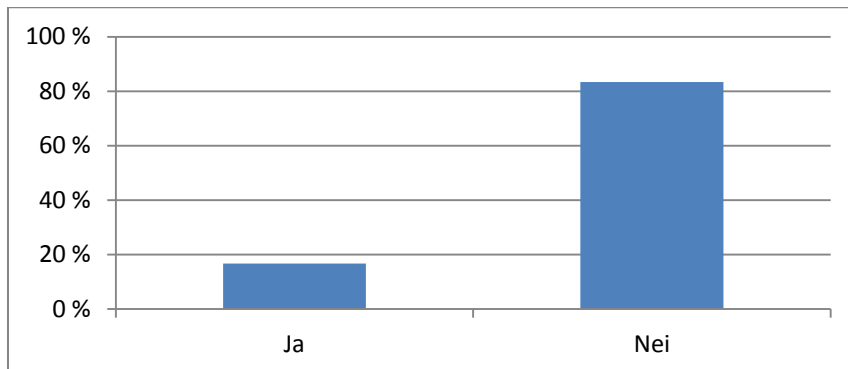
I alt fire respondenter oppgir at det har hendt at vedkommende eller en kollega ikke har varslet om kritikkverdige forhold. I alt 14 svarer nei på spørsmålet og 18 personer har krysset av for ”vet ikke”.

Av mulige årsaker til at ansatte unnlater å varsle om kritikkverdige forhold, ble følgende forhold vektlagt:

- Arbeidstakere er redd for å få kritikk.
- Frykt for å angi kollegaer/solidaritet mellom kollegaer/
- Frykt for ikke å bli trodd/ at forholdet blir ikke tatt videre
- Frykt for represalier/konsekvenser for den som melder/redd for å bli uglesett
- At forholdet ikke er kritikkverdig/ vanskelig å skille avvik og varsling/
- Vanskelig å finne riktig skjema i kommunen

De ansatte ble også bedt om å ta stilling til *om de i løpet av de to siste årene hadde varslet om kritikkverdige forhold i kommunen:*

N= 36

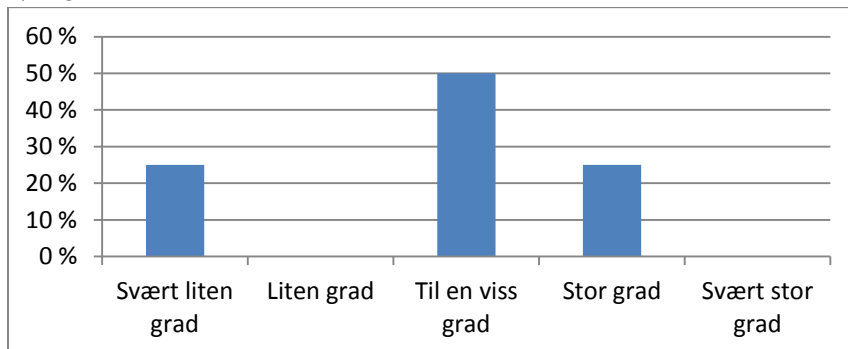


I alt 6 personer (17 %) svarer at de har varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten. Revisjonen ba respondentene om å utdype nærmere hvilke type kritikkverdige forhold de hadde varslet om:

- Forhold knyttet til ledelsen
- Forhold knyttet til ansattes arbeidssituasjon
- Forhold knyttet til brukere
- Forhold knyttet til fysisk arbeidsmiljø

De som mente de hadde varslet om kritikkverdige forhold, ble bedt om å ta stilling til *i hvilken grad de mente at varslingen ble ivaretatt:*

N = 8

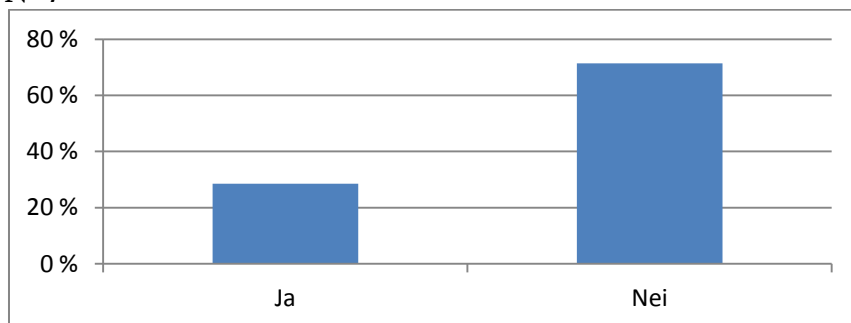


6 av respondentene mente at varslingen ble ivaretatt i liten grad/svært liten grad/til en viss grad. Kun 2 av respondentene mente at varslingen i stor grad ble ivaretatt.

Spørreundersøkelse til ledergruppen

I spørreundersøkelsen ble administrativ ledergruppe bedt om å ta stilling til om det *i løpet av de to siste årene var blitt varslet (skriftlig/muntlig) om kritikkverdige forhold innen vedkommendes ansvarsområde*:

N=7



Det er i alt seks i ledergruppen i Hof kommune som har personalansvar og tre av disse oppga at det var blitt varslet om kritikkverdige forhold innen sitt ansvarsområde. Ingen av disse forholdene var blitt registrert inn i kommunens varslingssystem. Administrativ ledergruppe opplyser at de har hatt følgende varslingssaker de to siste årene:

- En plasstillitsvalgt meldte fra om uakseptabel atferd fra medarbeider. Denne saken ble registrert som en personalsak.
- Tillitsvalgte drøftet med ledelsen en aktuell sak, hvor man i fellesskap kom frem til at dette ikke var en varslingssak.
- To saker knyttet til en sektor, hvor begge sakene ble politianmeldt fra kommunens side.

Selv om disse sakene ikke er registrert i kommunens varslingssystem, påpekes det at de aktuelle sakene er fulgt opp fra kommunens side.

5.6.3 Vurderinger

Som det fremkommer tidligere i rapporten, er det ikke registrert noen skriftlige varslingssaker i Hof kommune i perioden 2013-15. Revisor noterer seg at forskning viser at arbeidstakere kan oppleve det som vanskelig å vite hva som er forskjellen på å ”si fra” og å ”varsle”.¹¹ Et behov for å varsle oppstår også gjerne når de ordinære kanalene ikke fører fram.

Revisors gjennomførte undersøkelser tyder på at respondentene tolker det dit hen at det har forekommet konkrete varslingssaker i kommunen. Kommunenes Sentralforbund sin veileder fremhever at varslet i utgangspunktet bør følge linjen, altså da til nærmeste leder og deretter nivåene oppover hvis varselet ikke følges opp. Dette er også beskrevet i Hof kommunes varslingsplakat for ansatte i kommunen. Revisor stiller spørsmål om det er tilstrekkelige klarlagte rutiner i kommunen om at oppfølging av varsel skal følge linja, i tillegg til at tillitsvalgte og verneombud også kan motta varsel. Det er da viktig at det er tilstrekkelig med kompetanse i kommunen (de som mottar varslet), slik at det blir vurdert om forholdet er kritikkverdig. Den som varsler må også få en skriftlig tilbakemelding på videre behandling og

¹¹ Kilde: <http://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Varsling/Hva-er-varsling-i-arbeidslivet/>

Hof kommune. Forvaltningsrevisjon. Varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten.

tiltak. Varsler må også få korrigerende opplysninger fra arbeidsgiver dersom dette er nødvendig, blant annet dersom undersøkelsene viser at forholdet ikke er kritikkverdig. Undersøkelsene som er gjennomført viser også at i utgangspunktet kan varslingsaker være vanskelig å definere.

5.6.4 Revisors konklusjon på problemstilling 4

På tross av at det ikke er registrert noen konkrete varslingsaker i Hof kommune, har kommunen håndtert en rekke vanskelige saker. Det fremkommer også av revisors undersøkelser at ansatte mener å ha hatt varslingsaker i perioden. Revisor understreker viktigheten av at varslingsrutinen blir etterlevd i kommunen.

6. REVISORS ANBEFALINGER

1. Hof kommune bør revidere varslingsrutinen, slik at denne samsvarer med innføringen av nytt internkontrollsystem i kommunen.
2. Hof kommune bør sørge for at varslingsfunksjonen i internkontrollsystemet aktiveres.
3. Hof kommune bør i forbindelse med varslingsordningen utforme skriftlige rutiner om personopplysningslovens krav om innsamling og behandling av personopplysninger.
4. Hof kommune bør tilstrebe å gjøre varslingsrutinen tilstrekkelig kjent for kommunens ansatte.
5. Hof kommune bør i større grad involvere tillitsvalgte og verneombud i praktiseringen av varslingsordningen.
6. Hof kommune kan vurdere om det skal legges til rette for at innbyggere, samarbeidspartnere, leverandører og lignende kan varsle om kritikkverdige forhold.

Borre, 20. mai 2015
Vestfold Kommunerevisjon



Linn Therese Bekken
Oppdragsansvarlig revisor/ statsautorisert
revisor/siviløkonom



Hanne Britt Nordby Sveberg
Leder for forvaltningsrevisjon/
bachelor i økonomi og administrasjon



Elisabeth Nilsen
Forvaltningsrevisor
Cand.polit

7. RÅDMANNENS UTTALELSE

Hof kommune har følgende kommentarer til revisors anbefalinger:

Generell kommentar til anbefalingene

Hof kommune har over tid arbeidet med, og satt fokus på, å melde avvik innenfor tjenesteyting og HMS. Fokuset overfor ansatte har vært at det er bra å melde avvik slik at vi får utviklet organisasjonen. Det er lagt stor vekt på at ansatte skal føle trygghet ved å melde avvik slik at kommunen ikke opplever uønskede hendelser, hverken vedrørende lovbrudd, dårlig ledelse, eller grov uforstand i tjenesten.

Når vi ser på undersøkelsen S 25 i rapporten fremgår det at 83 % av respondentene viser til at de kjenner til avvikssystemet, og av disse har 61 % stor kunnskap om avvikssystemet. Fokus på avviksmeldinger har i for stor grad tatt vekk fokus på varslinger, og den selvfølgelige rett og plikt til å varsle. Det er allikevel gjennomført flere utviklingsgrep som følge av at det er meldt fra til ledelsen i kommunen slik rapporten viser.

Når disse meldingene, for eksempel i helse og omsorg ikke har vært registrert som varsler så kan det være på grunn av et for løsningsorientert fokus fra ledelsens side. Sakene som meldes skal tas på alvor, og det skal gis tilbakemelding om hva som er gjort i saken. Med dette har vurderingen vært at man unngår at saker varsles fordi organisasjonen får en opplevelse av at det nytter å si ifra. I ettertid kan det vurderes at sakene uansett kunne vært skriftliggjort som varsling. Sakene er i stedet vurdert i situasjonen som personalsaker, og dokumentasjonen lagt i personalmappen med den vurdering at hensynet til «allmenn offentlig interesse» i liten grad har gjennomslagskraft.

Det vil gjennomføres ytterligere vurderinger i lignende saker i forhold til registrering for å synliggjøre i varslingssystemet at sakene tas på alvor i Hof kommune. Og at det i større grad synliggjøres for ansatte at dette har vært behandlet som varslingssak.

I ovennevnte saker har tillitsvalgte som hovedregel deltatt i møter som det har vært innkalt til for å finne løsninger på aktuelle meldinger. Men, sakene har ikke vært benevnt som varslingssaker. Hadde sakene vært benevnt, og registrert som varslingssaker vurderes det i ettertid at både tillitsvalgte og, ansatte, i større grad hadde hatt en opplevelse av diskusjonen rundt varslingssaker.

Spesielle kommentarer til hver anbefaling

Ad pkt 1. Hof kommune vil revidere varslingsrutinen slik at denne samsvarer med det nye internkontrollsystemet i kommunen.

Ad pkt 2. Varslingsfunksjonen i systemet ble aktivert kort tid etter at revisjon startet sin undersøkelse.

Ad pkt 3. Hof kommune vil utforme skriftlige rutiner om personopplysningslovens krav om innsamling og behandling av personopplysninger knyttet til varsling.

Ad pkt 4 og 5. Viser til den generelle kommentaren om hva vi har gjort i kommunen. I ettertid av denne rapporten vil Hof kommune arbeide aktivt for å informere både ansatte og tillitsvalgte om varslingsrutinen og praktiseringen.

Ad pkt 6. Hof kommune vil vurdere forslaget fra revisor om å legge til rette for at innbyggere, samarbeidspartnere, leverandører og lignende kan varsle om kritikkverdige forhold.

Hof kommune, 29. mai 2015

Jorid Sønju
Rådmann

Vedlegg

Vedlegg 1: Rutine for varsling og oppfølging av kritikkverdige forhold i Hof kommune, vedtatt fra administrasjonsutvalget, sak 21/08. Varslingsplakat Hof kommune, vedtatt fra administrasjonsutvalget, sak 21/08.

Vedlegg 2: Informasjonsskriv og svarfordeling fra spørreskjemaundersøkelse til utvidet ledergruppe.

Vedlegg 3: Informasjonsskriv og svarfordeling fra spørreskjemaundersøkelse til til arbeidstakere, verneombud/tillitsvalgte/ ledergruppen.

RUTINE FOR VARSLING OG OPPFØLGING AV KRITIKKVERDIGE FORHOLD I HOF KOMMUNE

(Vedtatt av administrasjonsutvalget den 2.12..2008, sak 21/08).

A. VARSLING

1. Alle arbeidstakere har rett til å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen dersom vedkommende er i aktsom god tro. Det er viktig at arbeidstakerne bruker denne retten. Eksempler på kritikkverdige forhold er forhold som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan være i strid med:
 - Lover og regler
 - Virksomhetens retningslinjer
 - Alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt.

Arbeidstakers varslingsrett kan bare begrenses ved lovgivning, for eksempel lovregler om taushetsplikt.

2. Alle arbeidstakere har *plikt* jfr. lov til å si ifra i noen tilfeller, bl.a.:

- Arbeidsmiljølovens § 2-3 nr. 2 pkt. b, d og e:
(Arbeidstaker skal:

Pkt. b: underrette arbeidsgiver og verneombud og evt. andre arbeidstakere når arbeidstakeren blir oppmerksom på feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, og vedkom- mende ikke selv kan rette på forholdet.

Pkt. d: underrette arbeidsgiver eller verneombud når arbeidstaker blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen.

Pkt. e: melde fra til arbeidsgiver dersom arbeidstaker blir skadet i arbeidet eller pådrar seg sykdom som arbeidstaker mener har grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsstedet.)

- Helsepersonellovens § 17
(Helsepersonell skal av eget tiltak gi tilsynsmyndighetene informasjon om forhold som kan medføre fare for pasienters sikkerhet.)

- Straffeloven §§ 139 og 172
(§139: Meldeplikt for å avverge forhold etter militærlov straffbare forhold, forbrytelser mot lov om forsvarshemmeligheter eller spesifiserte forbrytelser i straffelovens § 139.

§172: Meldeplikt om forhold som hindrer uskyldige i å bli tiltalt eller dømt .)

- Barnevernloven § 6-4
(Opplysningsplikt til kommunens barneverntjeneste når det er grunn til å tro at et barn blir mishandlet i hjemmet eller det foreligger andre former for alvorlig omsorgssvikt.)

3. Varslingen skal være forsvarlig, d.v.s. at arbeidstaker må vurdere om det er grunnlag for kritikken. Hva slags kritikkverdige forhold det er tale om og hvem arbeidstaker sier ifra til er de viktigste forhold som avgjør om fremgangsmåten er forsvarlig eller ikke. Hvem varslingen skal skje til fremgår av pkt. 6 både når det gjelder "Intern varsling" og "Ekstern varsling". Arbeidsgiver har bevisbyrden for at arbeidstaker ikke har varslet på forsvarlig måte.
4. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler på en forsvarlig måte skal ikke skje.
5. Varsling skal være skriftlig og kan skje på 2 måter:

- Ikke anonymt varsel
Alle varsler skal som hovedregel fremmes åpent, d.v.s. hvor varsler tilkjenner hvem han/hun er.

Varslet gis i Hof kommunes HMS-system, QM-plus. Avsender og mottaker vil fremgå av den elektroniske registreringen. Systemansvarlig vil kunne se hvem varsler er, men vil behandle dette som en fortrolig opplysning. Ved åpent varsel kan arbeidsgiver innhente eventuelle tilleggsopplysninger fra varsler og gi tilbakemelding til varsleren om hva som gjøres med forholdet.

- Anonymt varsel

Anonymt varsel bør brukes kun i særlige tilfeller og kan skje via dette skjemaet som finnes på intranettet.

6. Hvor sendes varslet?

- Varslet bør sendes til nærmeste overordnet leder eller tillitsvalgt/verneombud.
- Intern varsling kan også skje til arbeidsmiljøutvalget, rådmann eller kontrollutvalget.
- Ekstern varsling kan skje til offentlig tilsyn og myndigheter.
- Dersom intern og ekstern varsling ikke fører frem, kan arbeidstaker varsle media. Terskelen for å gå til media med en sak er høyere enn ved varsling internt eller til tilsynsmyndigheter.

7. Hvis du har underskrevet varslet, vil du få tilbakemelding innen 2 uker om hva som skjer med saken du har varslet om.

Jeg ønsker å varsle om følgende kritikkverdige forhold:

Jeg mener følgende bør gjøres (dersom du ønsker å komme med forslag):

| |
|--|
| |
|--|

Varslet av: _____ Dato: _____ Jeg ønsker å være anonym

B. INTERN OPPFØLGING AV ANONYMT VARSEL (SE SKJEMA)

(Åpent varsel følges opp i det elektroniske QM-plus-systemet)

| Trinn | Oppfølging av forholdet | Dato |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1. | 1. Varsel mottatt fra anonym person | |
| 2. | Undersøkelser gjennomført <ul style="list-style-type: none">••• Personopplysningslovens krav om innsamling og behandling av personopplysninger følges. | |
| | | |

| | | |
|-----------|-------------------------------------------------------------------|--|
| 3. | Konklusjon | |
| 4. | Tilbakemelding gitt til varsler - (ikke mulig ved anonymt varsel) | |
| 5. | Nødvendig informasjon gitt til den eller de det er varslet om | |
| 6. | Tiltak | |
| 7. | Videre oppfølging planlagt | |
| 8. | Videre oppfølging gjennomført | |



Varslingsplakat

for ansatte i

HOF KOMMUNE

AML §2-4. *Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.*

Hva er varsling?

Varsling er å melde ifra om kritikkverdige forhold til noen som kan gjøre noe med det. Kritikkverdige forhold er brudd på lovregler, brudd på interne regler eller brudd på etiske normer.

Varsling er positivt!

Varsling er positivt fordi kritikkverdige forhold kan og skal rettes opp. Ansatte som er villige til å varsle er en viktig ressurs for kommunen.

Du har rett til å varsle!

Den enkelte ansatte oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold fordi det kan bidra til å utvikle Hof kommune positivt.

Intern varsling - hvordan og til hvem?

Varsling skal skje forsvarlig. I Hof brukes HMS-

Varslingens form

All varsling om kritikkverdige forhold skal skje skriftlig. Det er ønskelig at varsler skjer i QM-plus-systemet – varslers og varselmottakers navn vil da fremgå vedr. den varslede saken. Kun system-ansvarlig vil ha tilgang til navnene og vil behandle varslers navn med fortrolighet.

Anonym varsling er ikke ønskelig, men kan skje på eget skjema på Hof kommunes intranett under "Reglementer" – "Rutine for varsling og oppfølging av kritikkverdige forhold i Hof kommune."

Når du har varslet

Ledelsen har ansvar for oppfølging av saker som er varslet, uavhengig av hvordan og til hvem du har varslet.

1. Kommunen har plikt til å rydde opp i de kritikkverdige forholdene. Du har krav på tilbakemelding innen 2 uke.
2. dersom det viser seg at kritikken er grunnløs eller baserer seg på en misforståelse, har du krav på å få en ordentlig forklaring.

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>systemet Qm-plus. Intern varsling skal være forsøkt før eventuell offentlig varsling.</p> <p>Uansett er det alltid ansvarlig å varsle til:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Nærmeste leder evt. overordnet leder2. Tillitsvalgt3. Verneombud4. Arbeidsmiljøutvalget5. Rådmann6. Kontrollutvalget7. Offentlig tilsyn og myndigheter. <p>Som hovedregel varsles nærmeste overordnet først.</p> <p>Dersom det ikke oppnås tilbakemelding eller reaksjon innen to uker etter varslet, oppfordres du til å varsle rådmannen eller en i hans ledergruppe.</p> <p>Ekstern varsling</p> <p>Du har rett til å varsle offentlige myndigheter og tilsyn om forhold relevante for disse. Varsling til media er et alternativ som benyttes når alle andre kanaler er forsøkt uten resultat.</p> <p>Forsvarlighet ved offentlig varsling avhenger av om saken har allmenn interesse.</p> | <ol style="list-style-type: none">3. Ledelsen har ansvar for å ta vare på både varsleren og den som eventuelt er rammet av varslet eller kritikken. <p>Forbud mot å straffe varsleren!</p> <p>Det er forbudt å straffe og sanksjonere mot ansatte som har varslet. Opplever du likevel straffereaksjoner, må du straks informere om dette til kommunens øverste ledelse, som umiddelbart har plikt til å handtere saken.</p> <p>Anonymitet og fortrolighet</p> <p>Varsling kan gjøres anonymt, men normalt vil åpenhet sikre bedre saksgang og et bedre resultat for alle involverte parter. Varslers navn behandles som fortrolig informasjon.</p> <p>Rutiner for varsling</p> <p>Utfyllende rutiner for varsling finnes på kommunens intranett under "Reglementer" – "Rutine for varsling og oppfølging av kritikkverdige forhold i Hof kommune." Der finner du også skjema for varsling.</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Vedlegg 2; Informasjonsskriv og spørreundersøkelse til administrativ ledergruppe



Kartleggings skjema- Hof kommune
Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold til virksomheten

På oppdrag fra kontrollutvalget i Hof kommune skal Vestfold Kommunerevisjon gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet *Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten*. Det er utledet fire problemstillinger i prosjektet:

- 1. Har Hof kommune etablert interne rutiner for varsling og blir disse fulgt opp i praksis?**
- 2. Blir eventuelle varslingssaker systematisk registrert av kommunens administrasjon, og hva forteller eventuelle registreringer om omfanget av varslingssaker i kommunen?**
- 3. I hvilken grad har ansatte i Hof kommune kjennskap og tillit til varslingsordningen?**
- 4. Hvordan har konkrete varslingssaker blitt fulgt opp av kommunen?**

I 2007 fikk arbeidsmiljøloven nye regler om arbeidstakeres varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten der de arbeider. Med disse endringene ble det:

- lovfestet at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold (§ 2-4),
- et styrket vern mot gjengjeldelser (§ 2-5),
- pålagt at arbeidsgivere skulle legge forholdene til rette for varsling i virksomheten (§ 3-6).

Hensikten med reglene i arbeidsmiljøloven er å styrke retten til å varsle. Reglene understreker at varsling ikke bare er lovlig og må aksepteres, men at det også er ønskelig. I mange tilfeller er det kun gjennom arbeidstakerne at en virksomhet kan avdekke og rydde opp kritikkverdige forhold som for utenforstående kan være skjult. I henhold til Arbeids- og inkluderingsdepartementets veileder om arbeidsmiljølovens varslingsregler, heter det at **varsling av kritikkverdige forhold** omfatter alle tilfeller der arbeidstakere sier fra om forhold som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan være i strid med:

- lover og regler
- virksomhetens retningslinjer
- alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt

Hof kommune. Forvaltningsrevisjon. Varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten.

Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av at forholdene normalt bør ha en viss allmenn interesse før arbeidstaker kan gå ut med dem.¹² Ytringer av forhold som er allment kjent regnes ikke som varsling, eksempelvis at en ansatt kritiserer et vedtak om budsjett-nedskjæring. Forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk overbevisning eller etisk overbevisning omfattes heller ikke av bestemmelsen. Vestfold Kommunerevisjon har utformet et kartleggings skjema som vi ønsker at administrativ ledergruppe i Hof kommune skal besvare.

Vi ber om at skjemaet blir utfylt og returnert på e-post til prosjektleder. Svarfristen har vi satt til fredag den 17. april.

Eventuelle spørsmål eller innspill kan gjerne rettes til prosjektleder Elisabeth Nilsen på telefon 33 07 13 03 eller på e-post elisabeth.nilsen@vestfoldkommunerevisjon.no

Borre 13. april 2015
Med vennlig hilsen
Vestfold Kommunerevisjon

(sign)
Linn Therese Bekken
Kommunerevisor

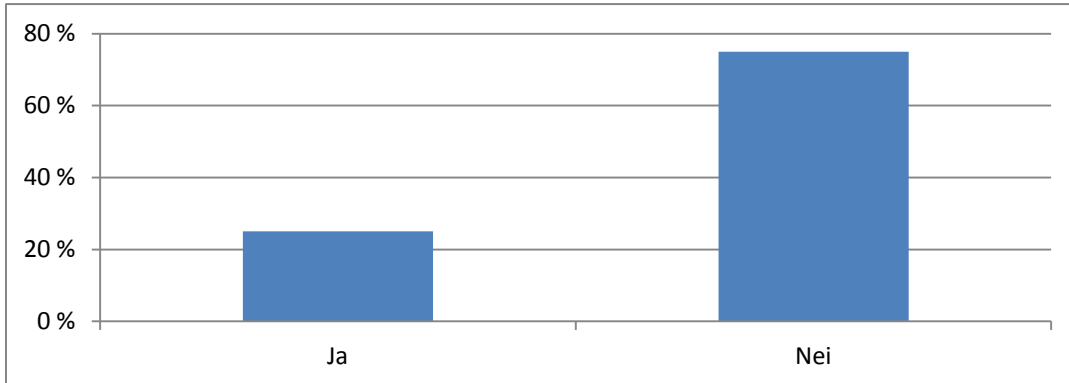
(sign)
Elisabeth Nilsen
Prosjektleder

¹² Kilde: Juss-Arbeidsrett-2007-Nr 02: «Arbeidstakeres varsling om kritikkverdige forhold. Nye regler i arbeidsmiljøloven».

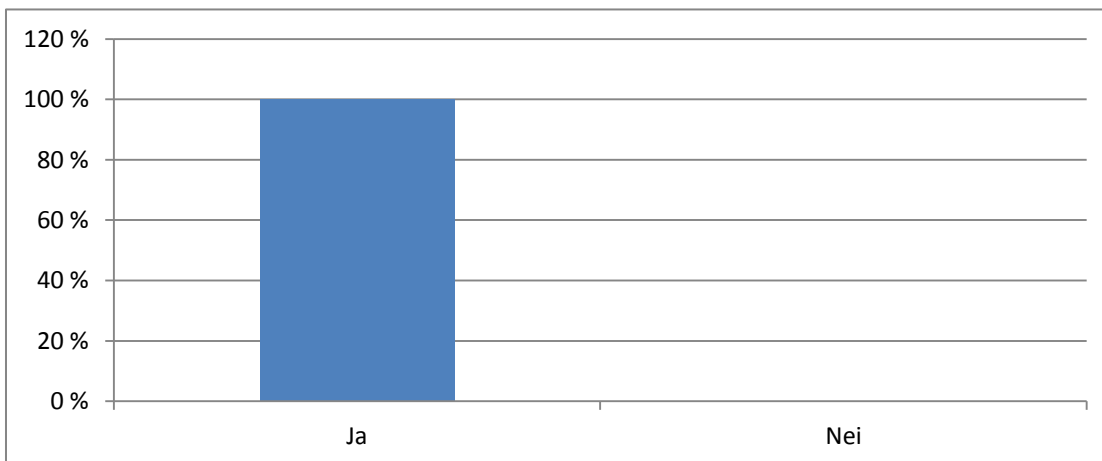
Diagram svar fra spørreundersøkelsen administrativ ledelse

N=8

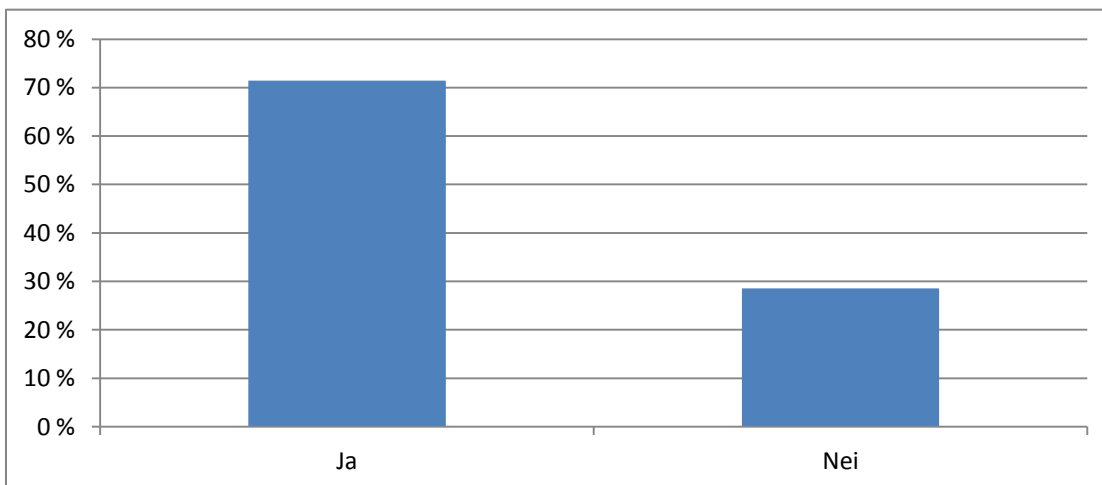
1. Rutine for varsling og oppfølging av kritikkverdige forhold i Hof kommune ble vedtatt 2.12.2008 (sak 21/08). Har du vært med å revidere rutinen i etterkant av dette- for eksempel i forbindelse med innføring av KvalitetsLosen? N= 8



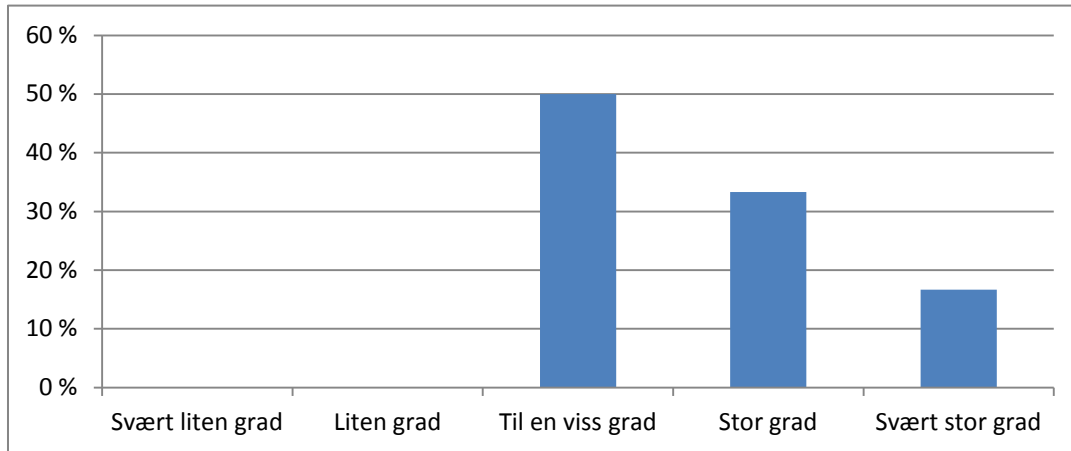
2. Mener du nåværende varslingsrutine fungerer godt i Hof kommune? N= 7



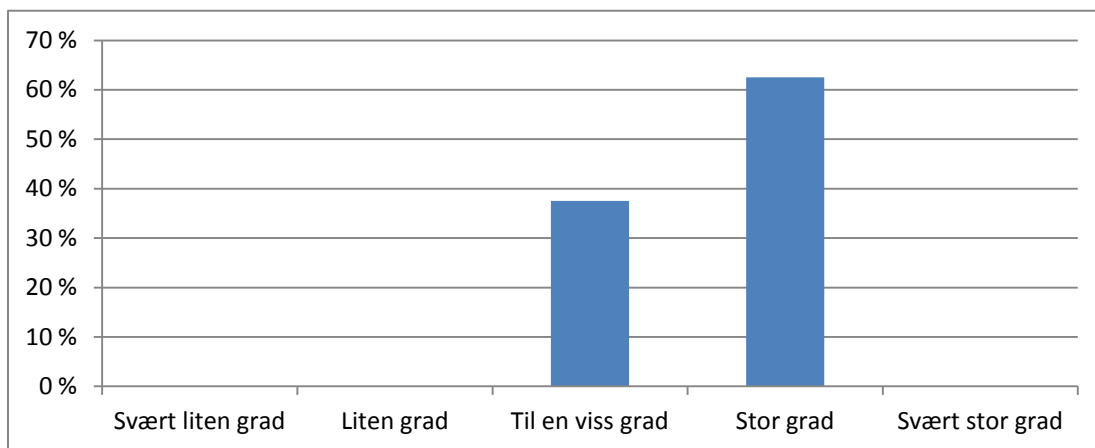
3. Har du informert ansatte innen ditt ansvarsområde om kommunens varslingsrutine de siste to årene? N=7



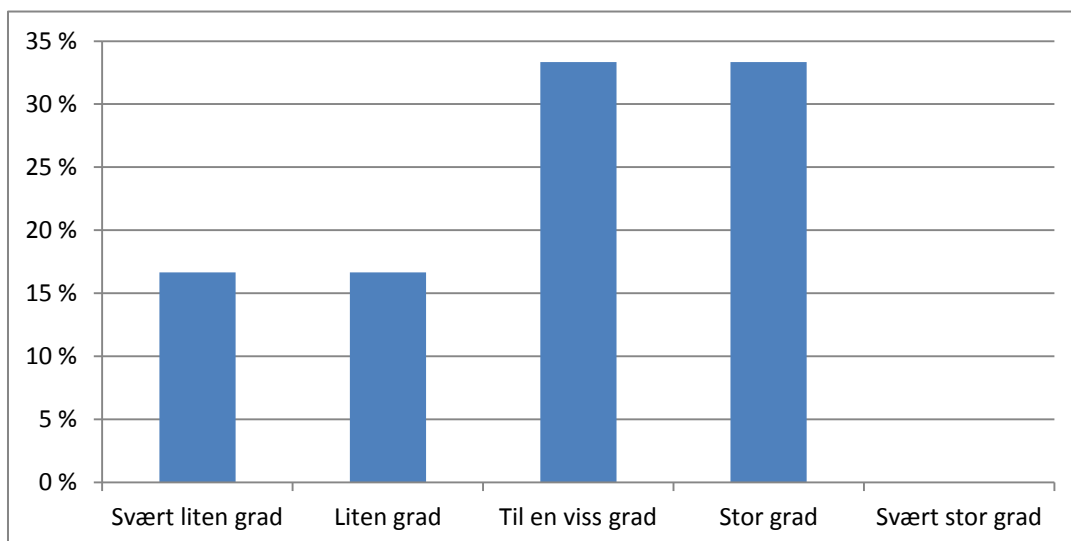
4. I hvilken grad mener du at ansatte innen ditt ansvarsområde kjenner til at Hof kommune har retningslinjer for varsling for varsling av kritikkverdige forhold? N=6



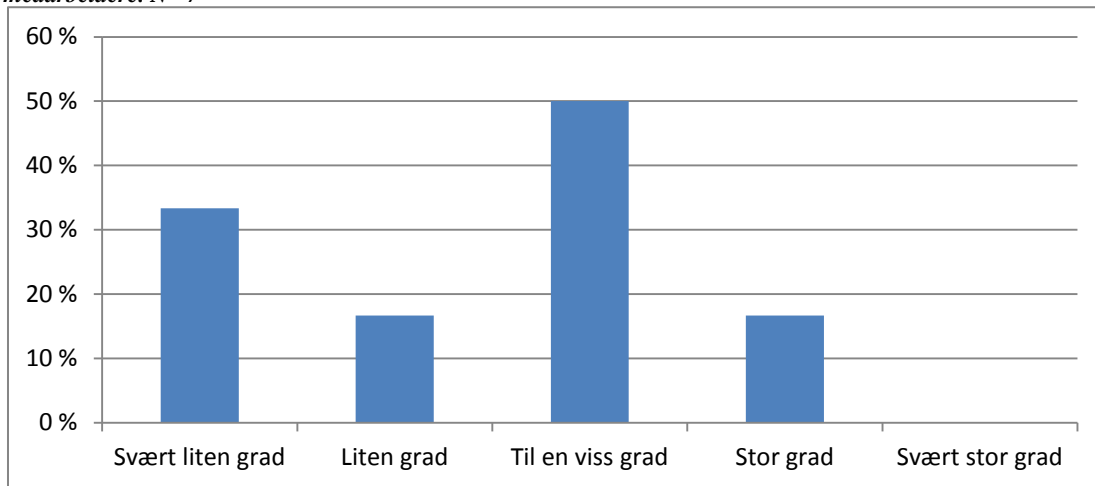
5. I hvilken grad mener du at det er enkelt å definere hvilke forhold som omfattes av "varsling av kritikkverdige forhold"? N=8



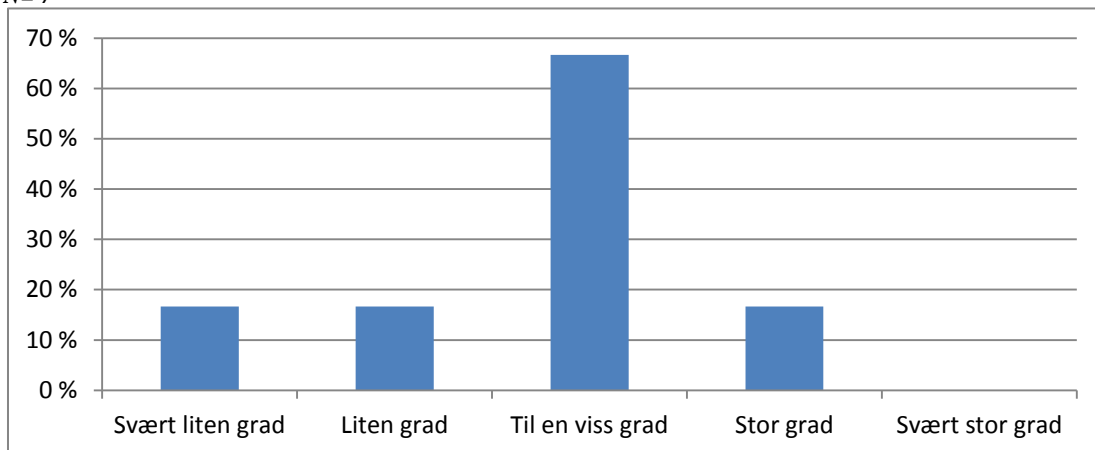
6. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen: sammen med verneombud/tillitsvalgte. N= 6



7. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen: sammen med øvrige medarbeidere. N= 7

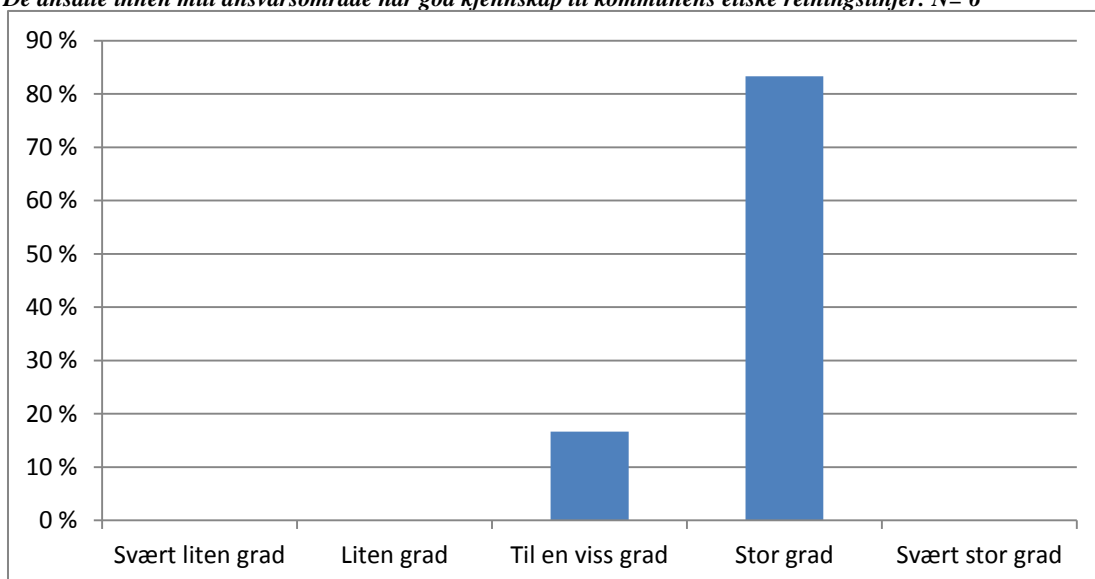


8. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen: internt i ledelsen. N= 7



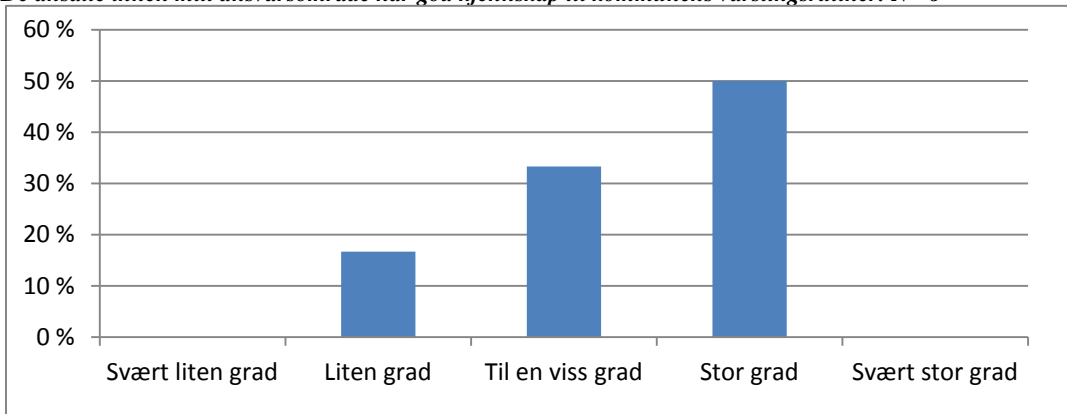
9. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

De ansatte innen mitt ansvarsområde har god kjennskap til kommunens etiske retningslinjer. N= 6



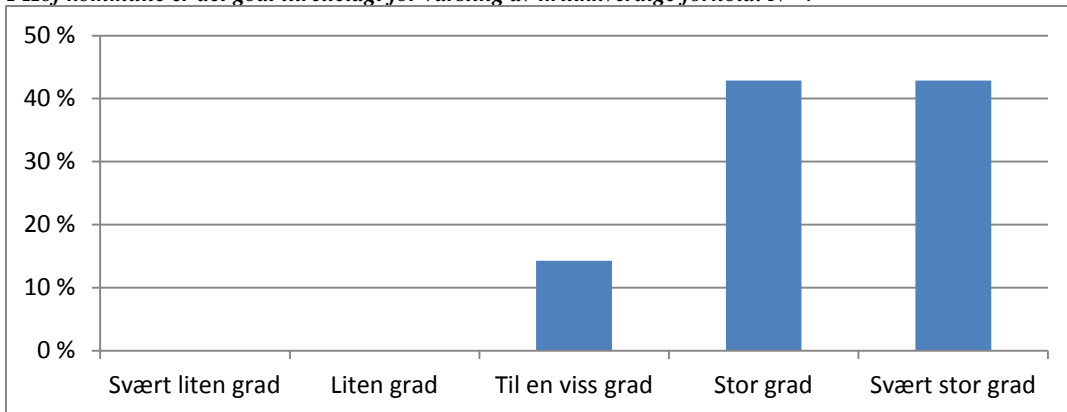
10. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

De ansatte innen mitt ansvarsområde har god kjennskap til kommunens varslingsrutiner. N= 6



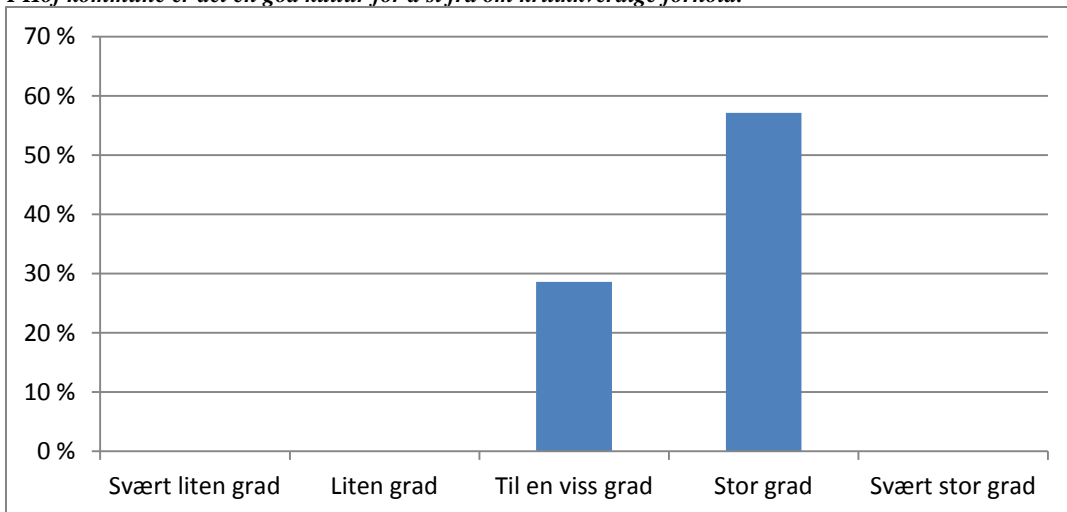
11. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I Hof kommune er det godt tilrettelagt for varsling av kritikkverdige forhold. N= 7



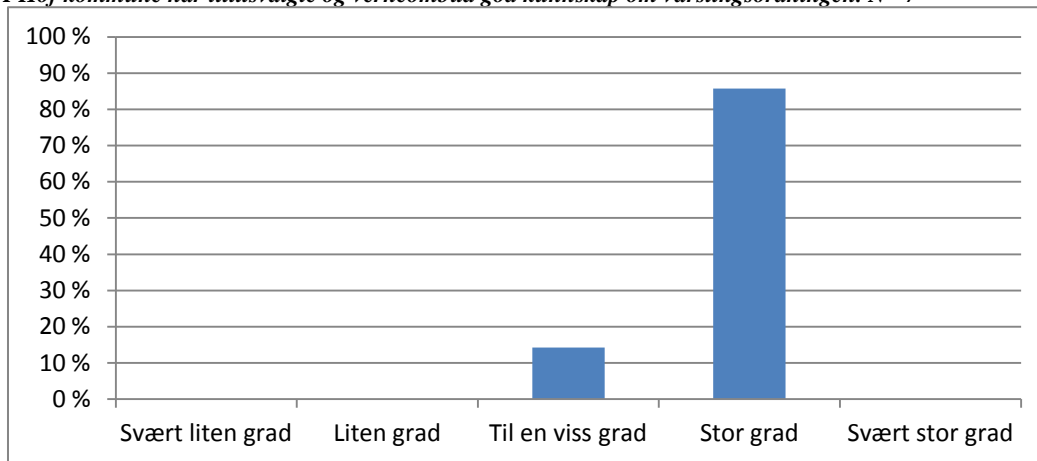
12. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I Hof kommune er det en god kultur for å si fra om kritikkverdige forhold.



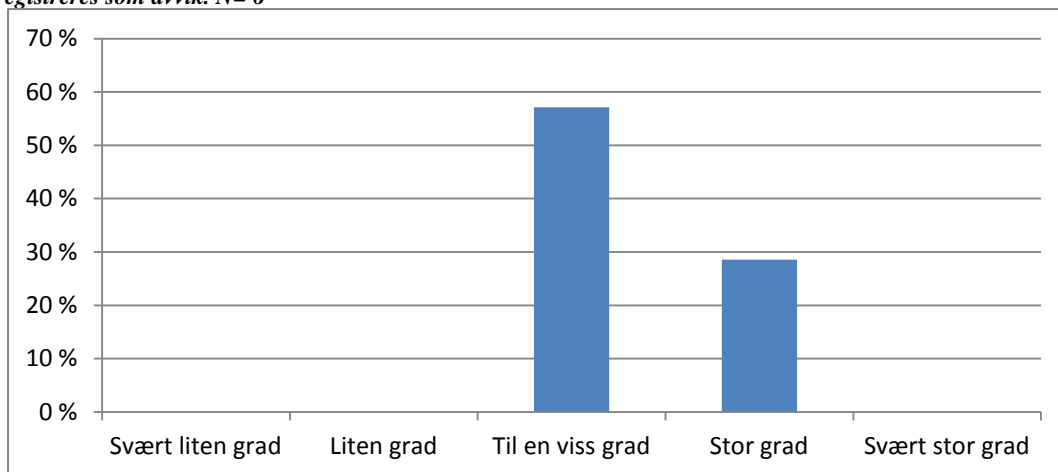
13. Vi vil gjerne at du tar stilling stil følgende påstander:

I Hof kommune har tillitsvalgte og verneombud god kunnskap om varslingsordningen. N= 7

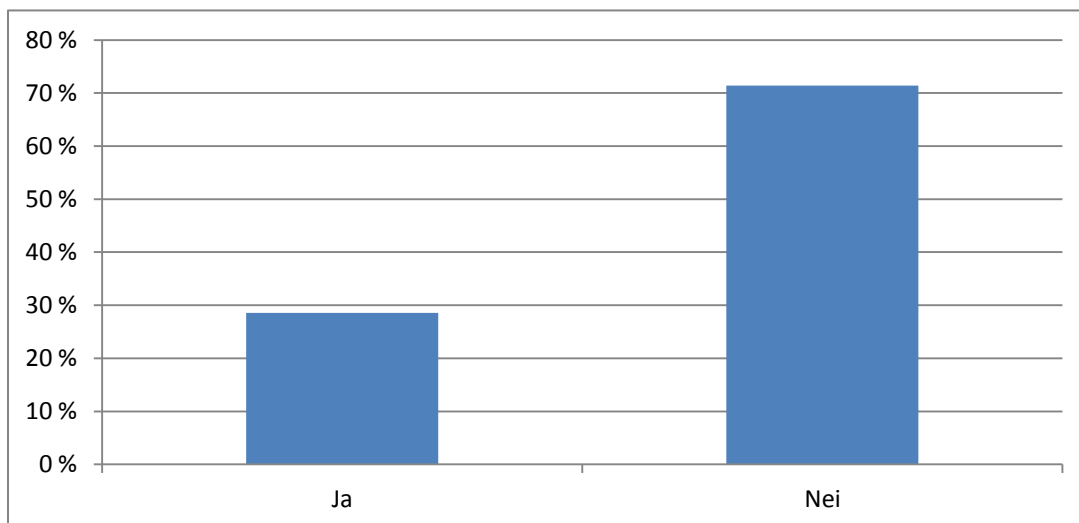


14. Vi vil gjerne at du tar stilling stil følgende påstander:

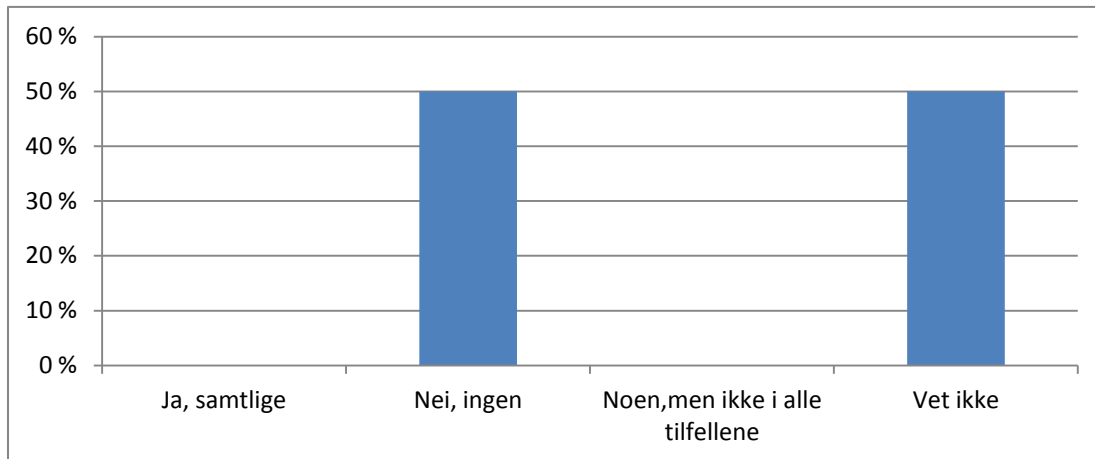
I Hof kommune er det innen mitt ansvarsområde definert hvilke saker som er varslingssaker og hvilke saker som skal registreres som avvik. N= 6



15. Har det i løpet av de to siste årene blitt varslet (muntlig/skriftlig) om kritikkverdige forhold innen ditt ansvarsområde? N= 7

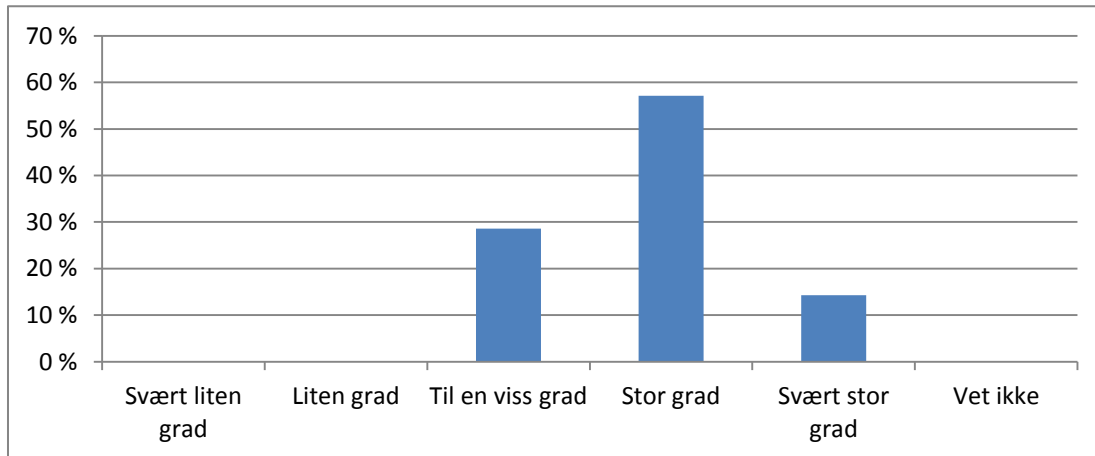


16. Hvis det har blitt varslet om kritikkverdige forhold innen ditt ansvarsområde - har disse varslingsene blitt registrert som en varslings sak i kommunen i henhold til varslingsrutinen? N= 4



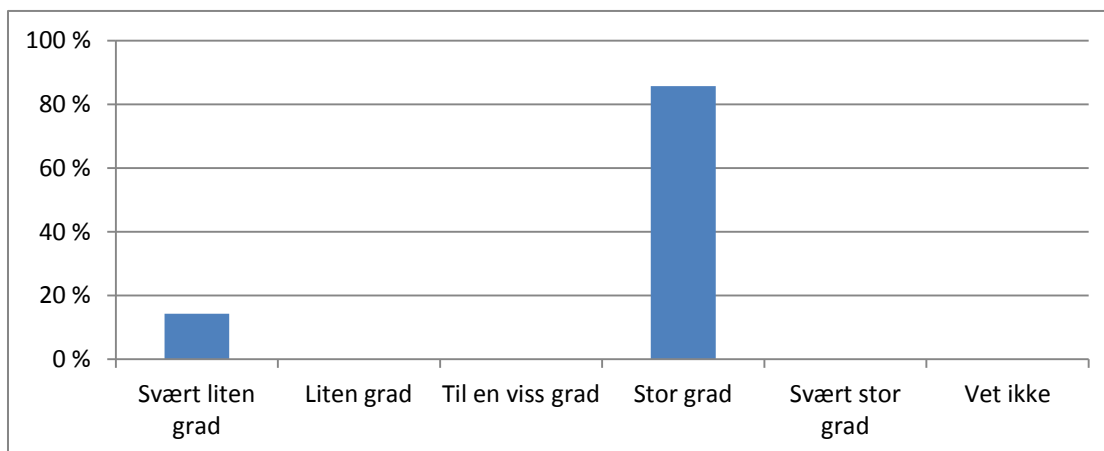
17. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

Hof kommune kan dokumentere å ha etablerte gode rutiner for informasjonssikkerhet og internkontroll i tilknytning til varslingsordningen. N=7



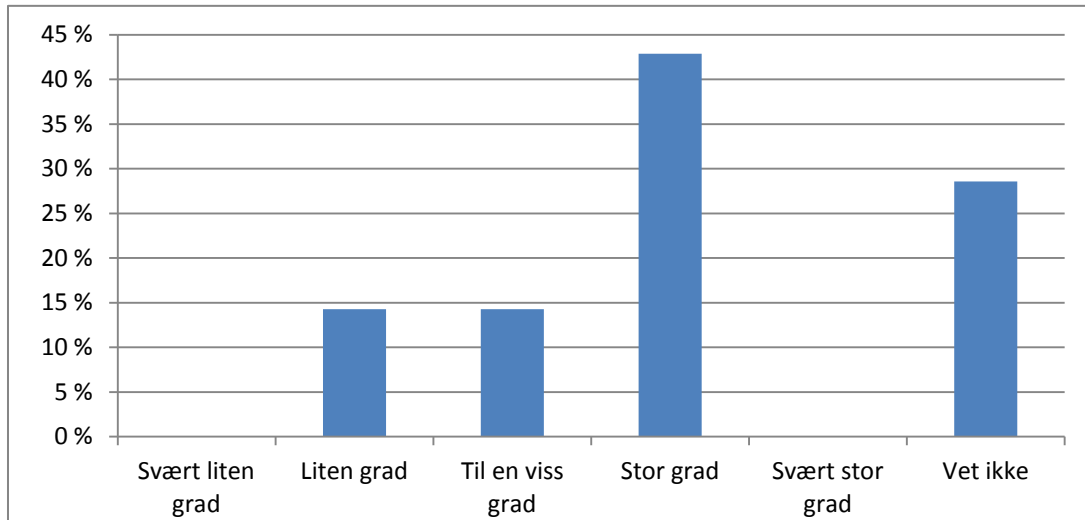
18. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I forbindelse med varslingsrutinene har jeg god kunnskap om hvilke krav som arbeidsgiver har i forhold til informasjonssplikt. N= 7



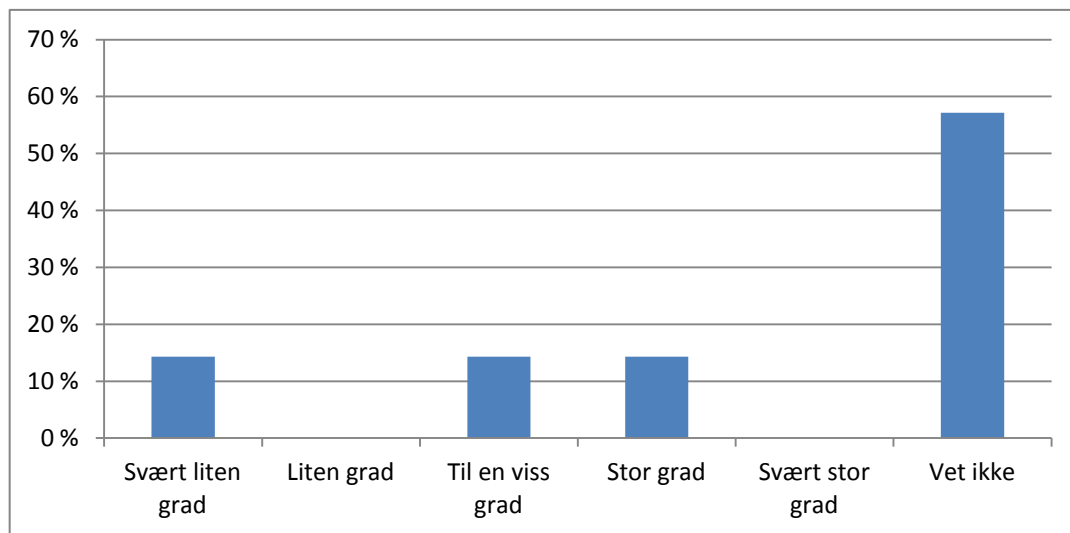
19. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I tilknytningen til varslingsrutinene er det avklart hvordan kommunen skal håndtere den registrertes rett til innsyn.
N= 7



20. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I forbindelse med varslingsordningen er det etablert rutiner for sletting av personopplysninger etter avslutning av undersøkelsene. N=7



Vedlegg 3; Informasjonsskriv og svarfordeling på spørreundersøkelse til arbeidstakere i sektor for helse og omsorg, i tillegg til kommunens verneombud og tillitsvalgte



Informasjonsskriv om *anonym* spørreundersøkelse

Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold til virksomheten

På oppdrag fra kontrollutvalget i Hof kommune skal Vestfold Kommunerevisjon gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet *Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten*. Det er utledet fire problemstillinger i prosjektet:

1. Har Hof kommune etablert interne rutiner for varsling og blir disse fulgt opp i praksis?
2. Blir eventuelle varslingsaker systematisk registrert av kommunens administrasjon, og hva forteller eventuelle registreringer om omfanget av varslingsaker i kommunen?
3. I hvilken grad har ansatte i Hof kommune kjennskap og tillit til varslingsordningen?
4. Hvordan har konkrete varslingsaker blitt fulgt opp av kommunen?

I 2007 fikk arbeidsmiljøloven nye regler om arbeidstakeres varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten der de arbeider. Med disse endringene ble det:

- lovfestet at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold (§ 2-4),
- et styrket vern mot gjengjeldelser (§ 2-5),
- pålagt at arbeidsgivere å legge forholdene til rette for varsling i virksomheten (§ 3-6).

Hensikten med reglene i arbeidsmiljøloven er å styrke retten til å varsle. Reglene understreker at varsling ikke bare er lovlig og må aksepteres, men at det også er ønskelig. I mange tilfeller er kun gjennom arbeidstakerne at en virksomhet kan avdekke og rydde opp kritikkverdige forhold som for utenforstående kan være skjult. I henhold til Arbeids- og inkluderingsdepartementets veileder om arbeidsmiljølovens varslingsregler, heter det at kritikkverdige forhold *omfatter alle tilfeller der arbeidstakere sier fra om forhold som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan være i strid med:*

- lover og regler
- virksomhetens retningslinjer
- alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt

Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av at forholdene normalt bør ha en viss allmenn interesse før arbeidstaker kan gå ut med dem.¹³ Ytringer av forhold som er allment kjent regnes ikke som varsling, eksempelvis at en ansatt kritiserer et vedtak om budsjett-nedskjæring. Forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdig ut fra egen politisk overbevisning eller etisk overbevisning omfattes heller ikke av bestemmelsen. Vestfold Kommunerevisjon har utformet et spørreskjema som vi ønsker at arbeidstagere i Hof kommune skal besvare. Undersøkelsen er anonym og benytt gjerne vedlagte frankerte svarkonvolutt. Undersøkelsen blir utdelt til sektor for helse og omsorg v/ enhet for institusjonsbaserte tjenester. Som ledd i avgrensningen blir undersøkelsen delt ut til ansatte som har 50 % stilling eller mer. I tillegg blir undersøkelsen delt ut til samtlige verneombud og tillitsvalgte i Hof kommune.

Svarfristen har vi satt til den 15. april.

Eventuelle spørsmål eller innspill kan gjerne rettes til prosjektleder Elisabeth Nilsen på telefon 33 07 13 03 eller på e-post elisabeth.nilsen@vestfoldkommunerevisjon.no

Borre 7. april 2015

Med vennlig hilsen
Vestfold Kommunerevisjon

Linn Therese Bekken
Kommunerevisor

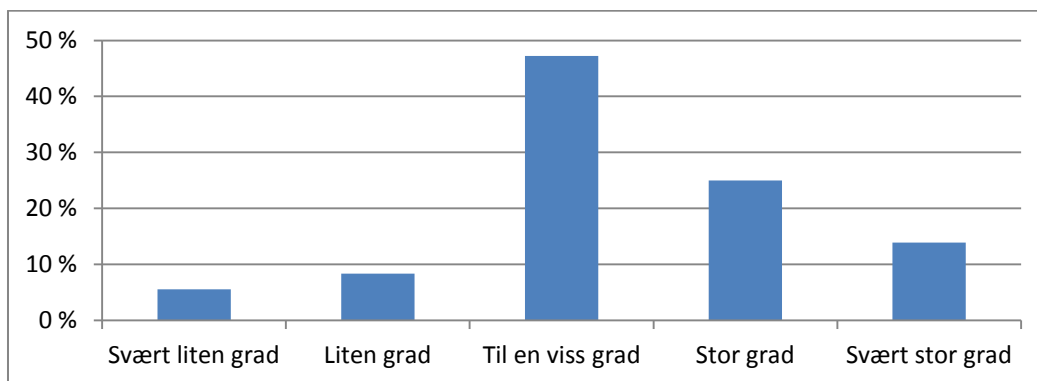
Elisabeth Nilsen
Prosjektleder

¹³ Kilde: Juss-Arbeidsrett-2007-Nr 02: «Arbeidstakeres varsling om kritikkverdige forhold. Nye regler i arbeidsmiljøloven».

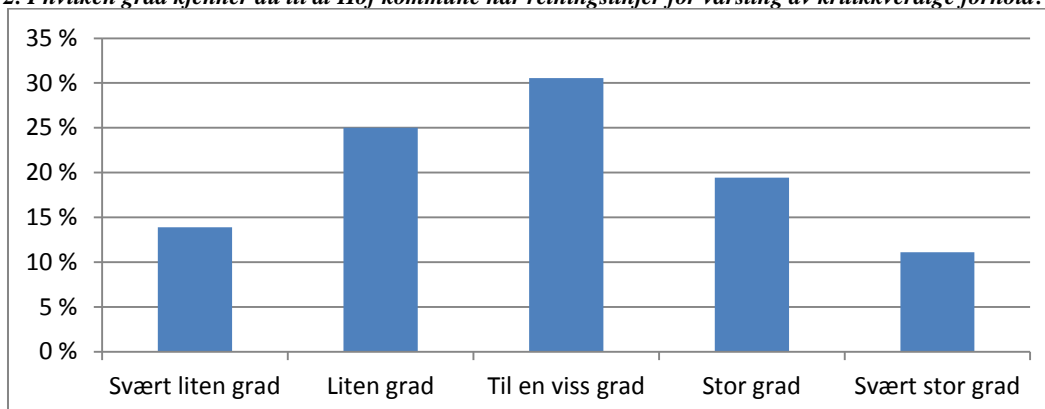
Diagram svar fra spørreundersøkelsen alle – Svarfordelingen viser svar fra alle (arbeidstager og arbeidstager og verneombud/tillitsvalgt)

N= 36

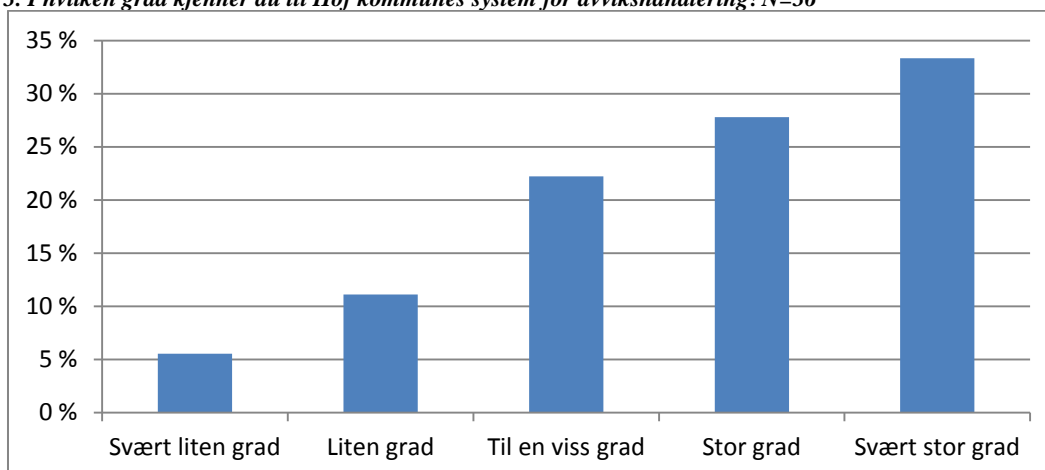
1. I hvilken grad kjenner du til at Hof kommune har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte? N=36



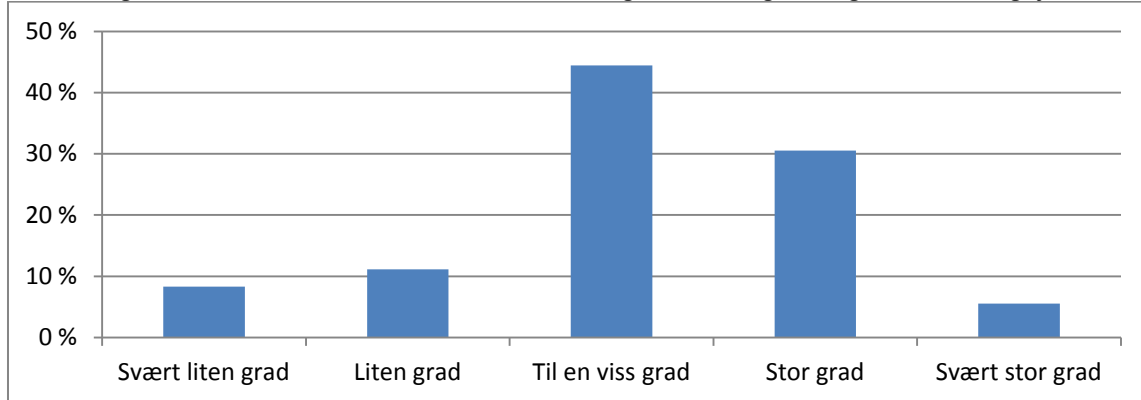
2. I hvilken grad kjenner du til at Hof kommune har retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold? N=36



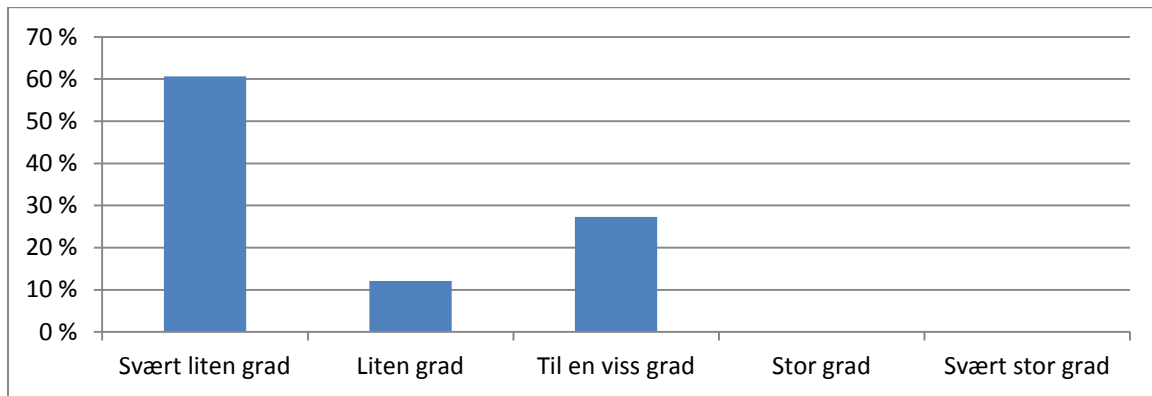
3. I hvilken grad kjenner du til Hof kommunes system for avvikshåndtering? N=36



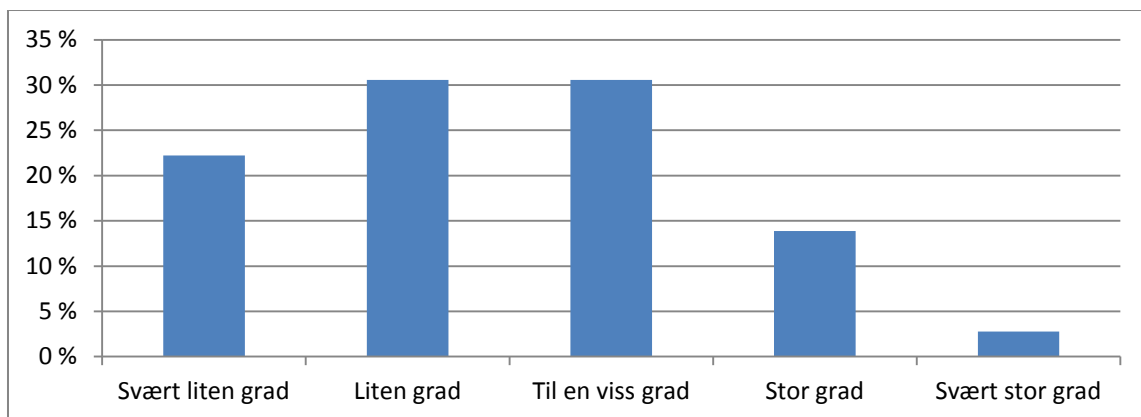
4. I hvilken grad mener du det er enkelt å skille mellom melding av et avvik og varsling av kritikkverdige forhold? N=36



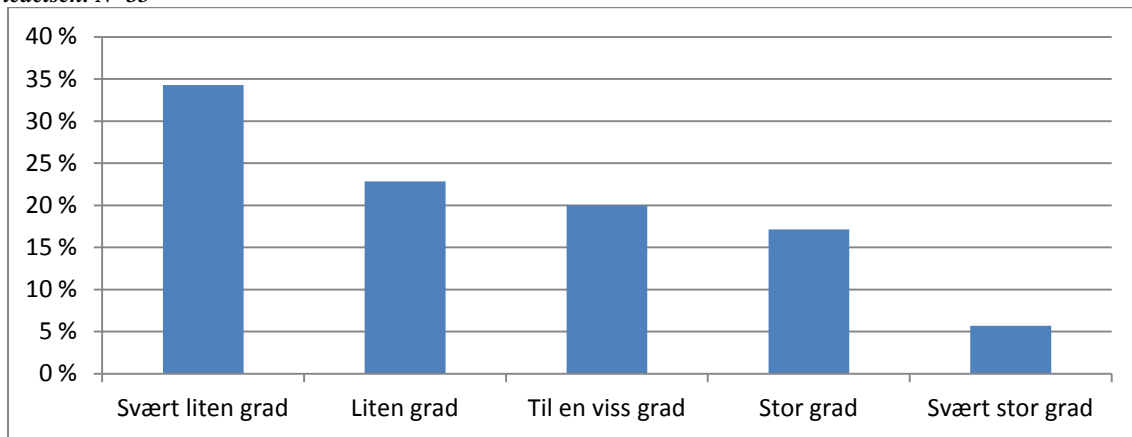
5. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med: andre verneombud/tillitsvalgte. N=33



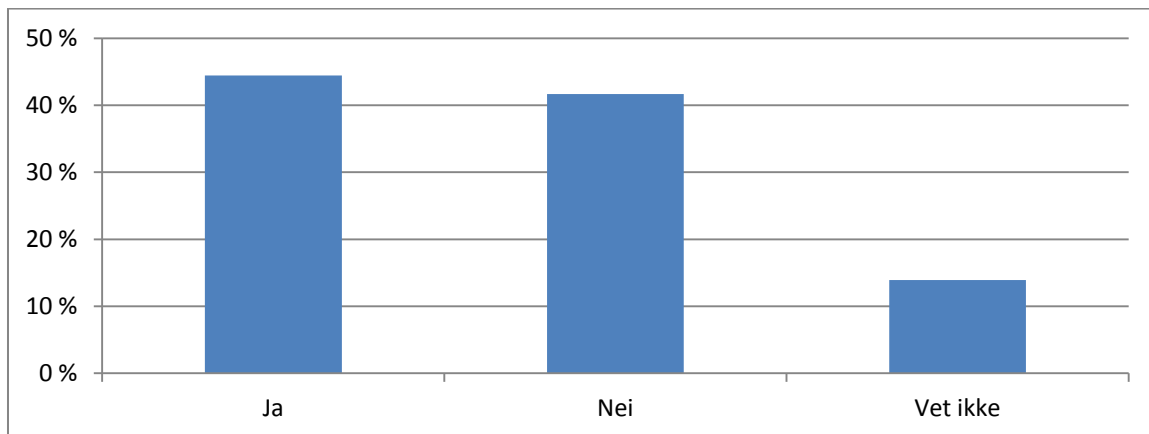
6. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med: andre kollegaer. N=36



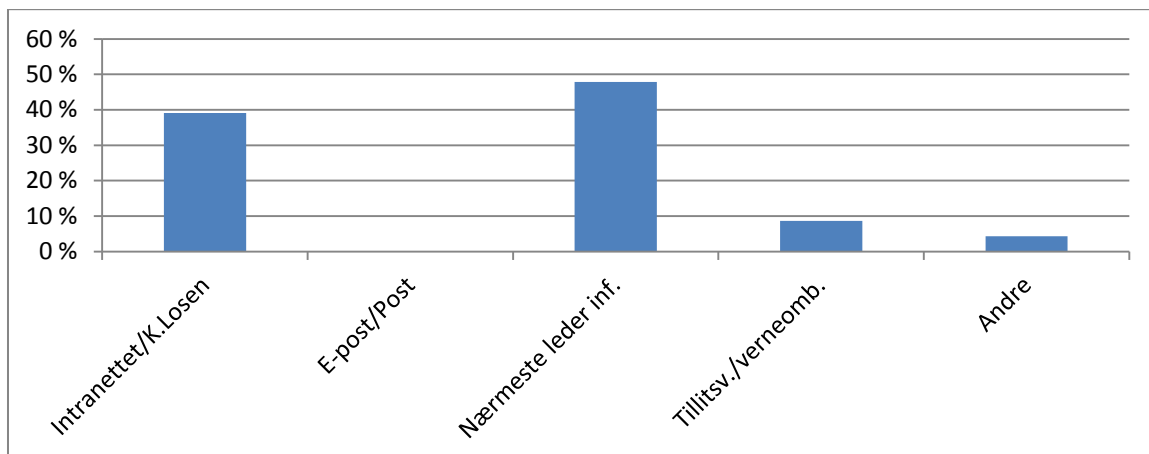
7. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med: med ledelsen. N=35



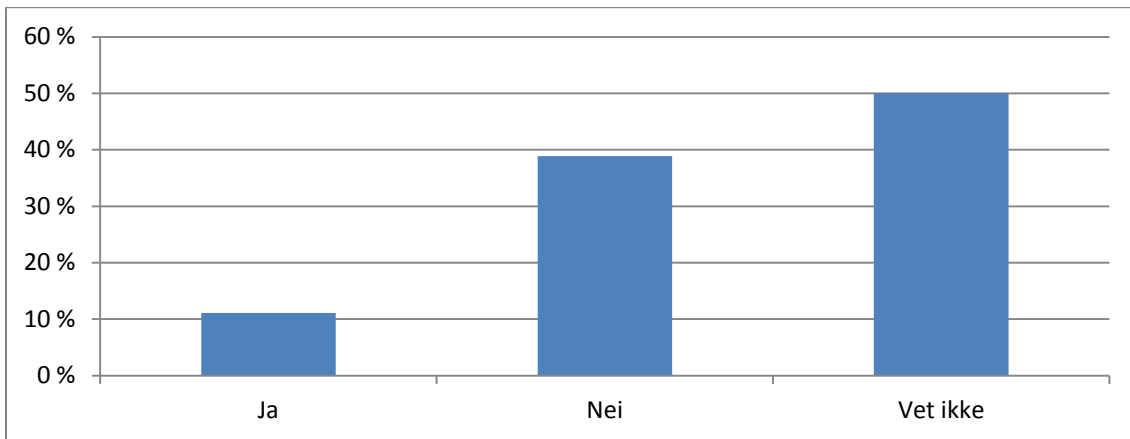
8. Har du blitt informert om Hof kommunes retningslinjer for varsling i løpet av de siste 12 månedene? N=36



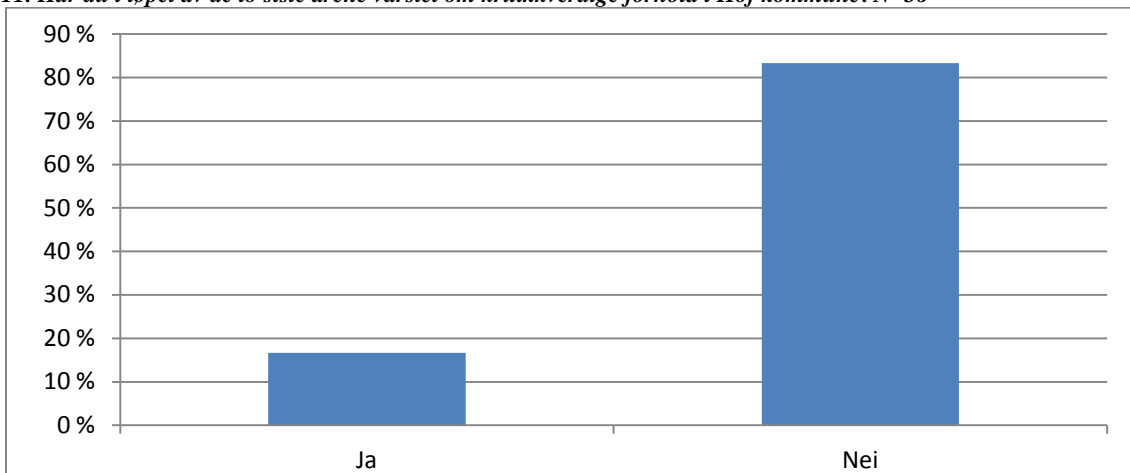
9. Hvis ja, hvor fikk du informasjon om retningslinjer for varsling? Kryss av for flere alternativer hvis dette er aktuelt. N=23



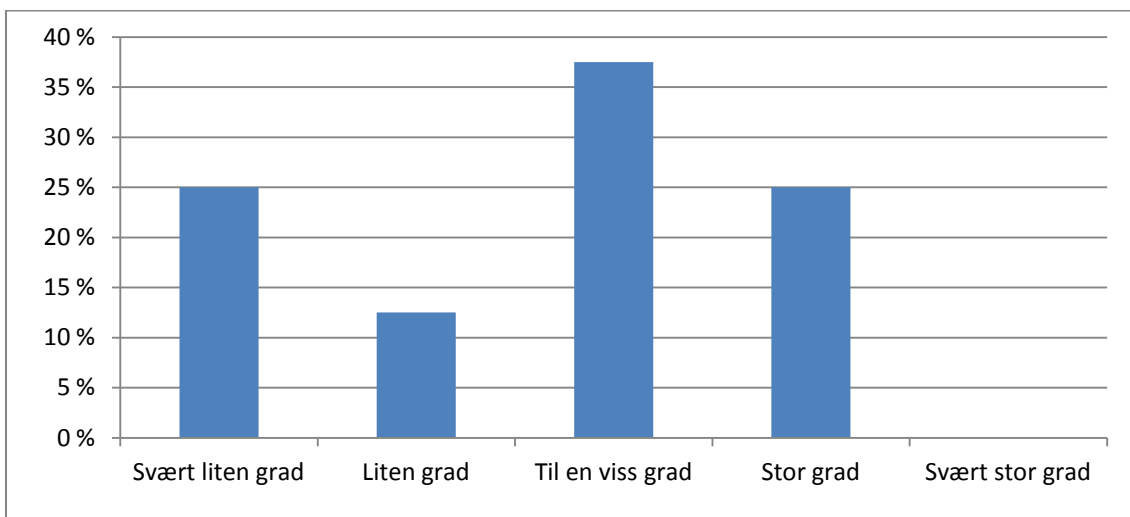
10. Har det hendt at du eller noen av dine kollegaer ikke har varslet om kritikkverdige forhold i Hof kommune? N=36



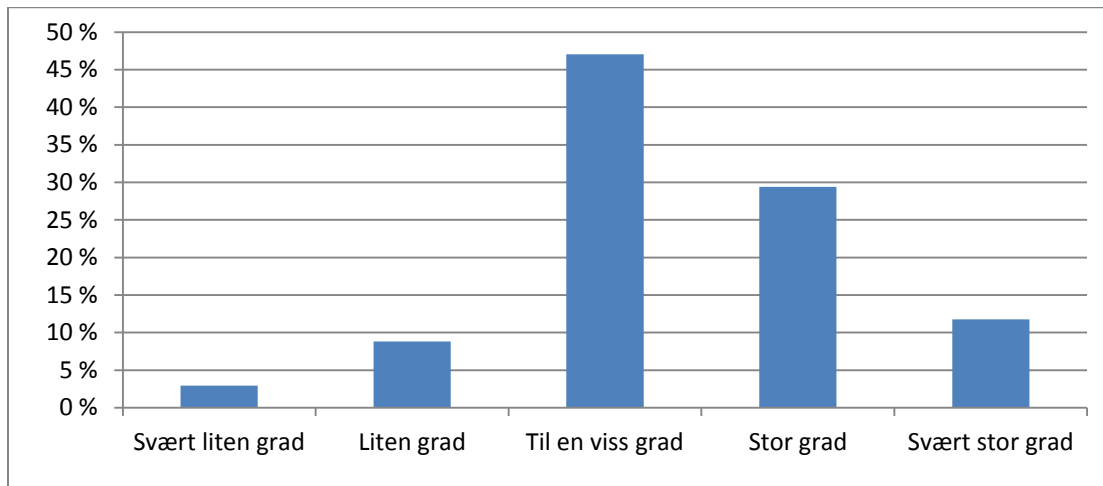
11. Har du i løpet av de to siste årene varslet om kritikkverdige forhold i Hof kommune? N=36



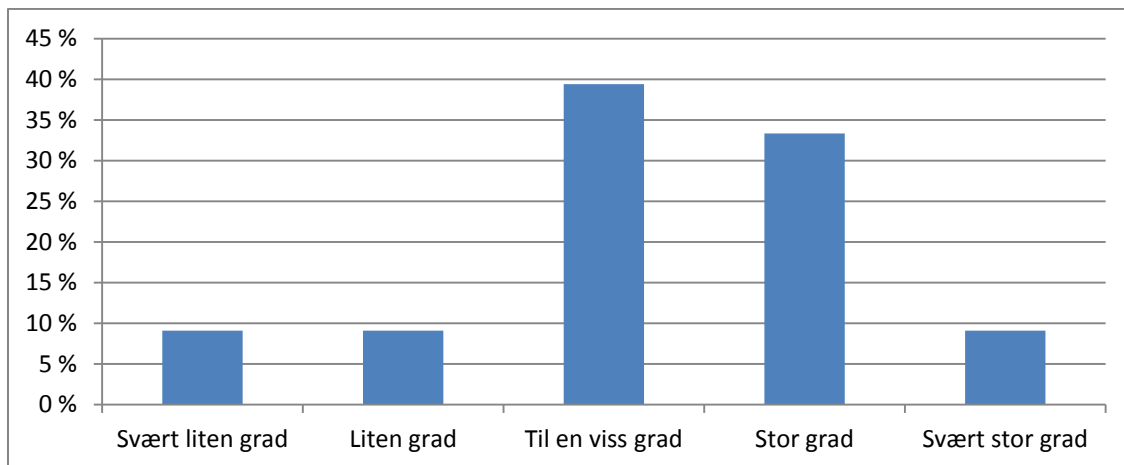
12. Hvis du har varslet om kritikkverdige forhold - i hvilken grad mener du at din varsling ble ivarettatt? N=8



13. I hvilken grad har du tillit til at den som varsler blir godt ivaretatt i Hof kommune? N=34

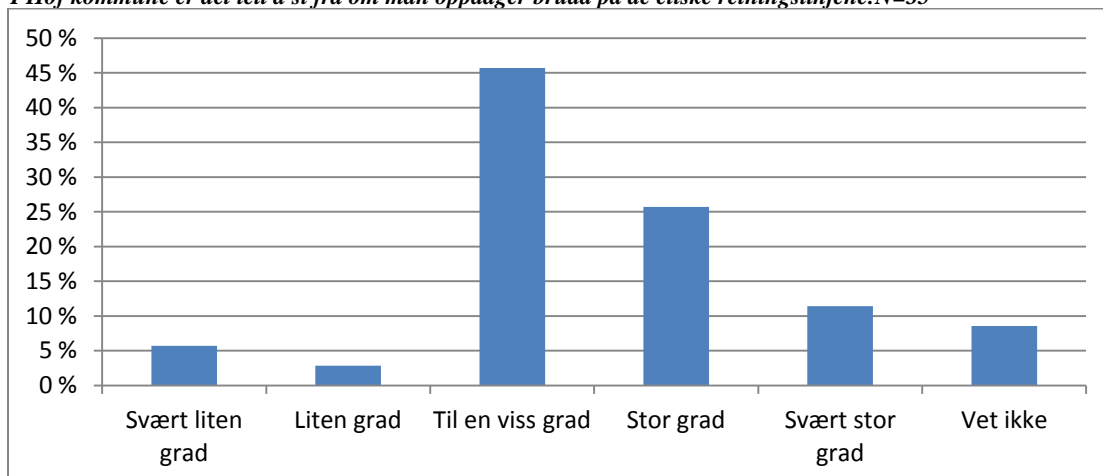


14. I hvilken grad har du tillit til at den /de det blir varslet om blir godt ivaretatt i Hof kommune? N=33



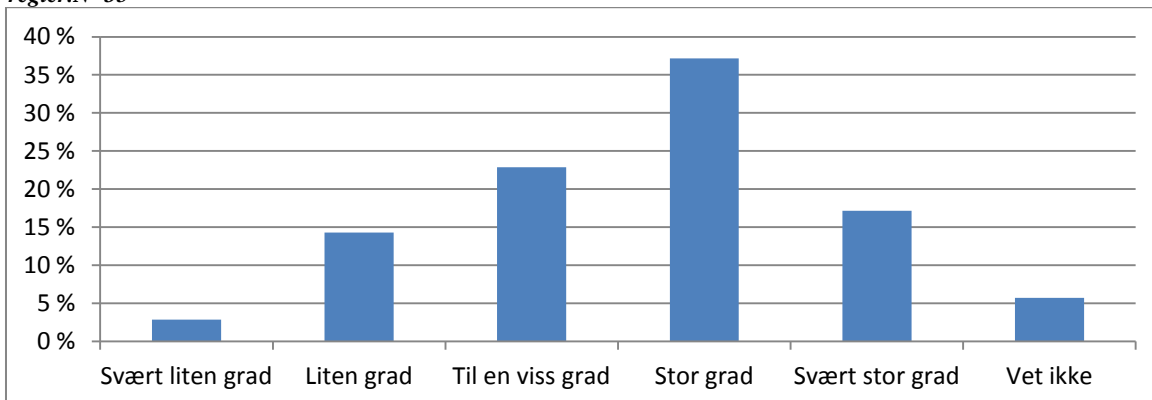
15. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I Hof kommune er det lett å si fra om man oppdager brudd på de etiske retningslinjene. N=35



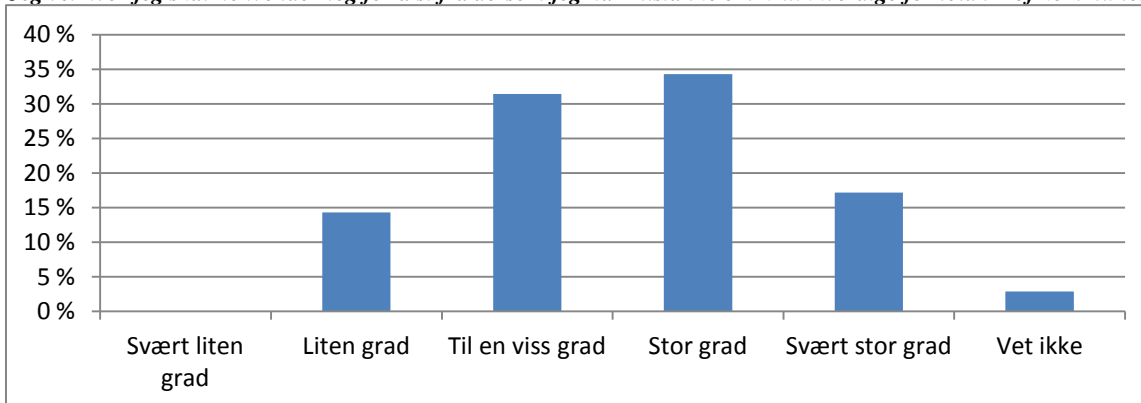
16. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

Jeg vet hvor jeg skal si fra dersom min nærmeste leder eller kollegaer har brutt kommunens etiske retningslinjer, lover og regler. N=35



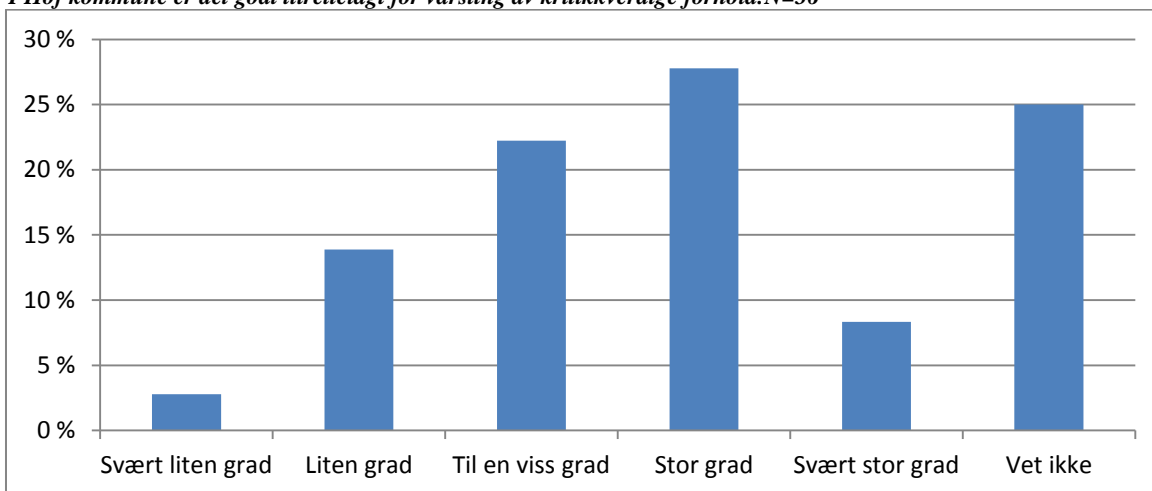
17. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

Jeg vet hvor jeg skal henvende meg for å si fra dersom jeg har mistanke om kritikkverdige forhold i Hof kommune. N=35



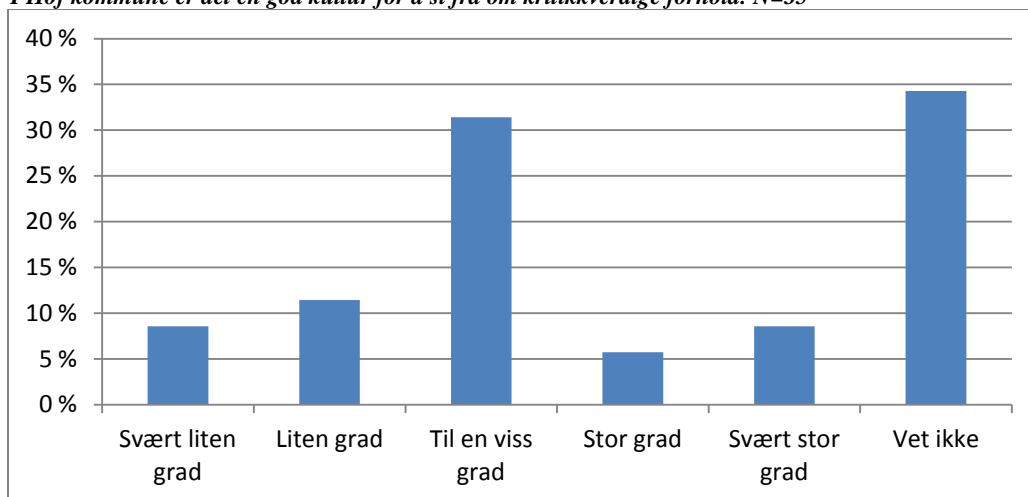
18. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I Hof kommune er det godt tilrettelagt for varsling av kritikkverdige forhold. N=36



19. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

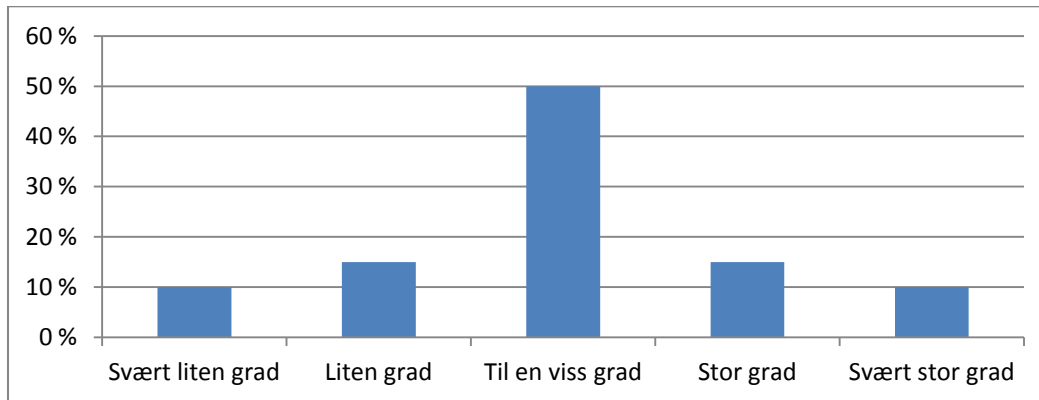
I Hof kommune er det en god kultur for å si fra om kritikkverdige forhold. N=35



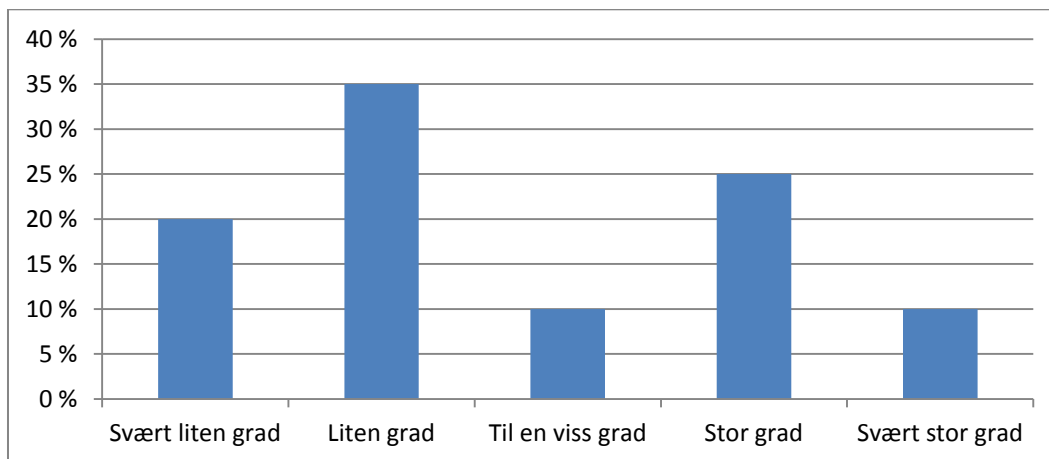
**Diagram svar fra spørreundersøkelsen arbeidstakere
v/ sektor for helse og omsorg**

N=20

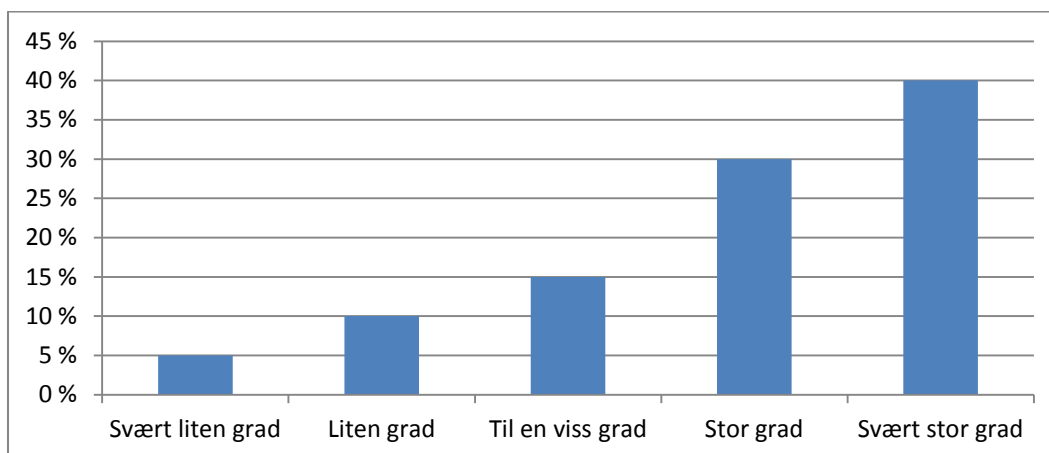
1. I hvilken grad kjenner du til at Hof kommune har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte? N=20



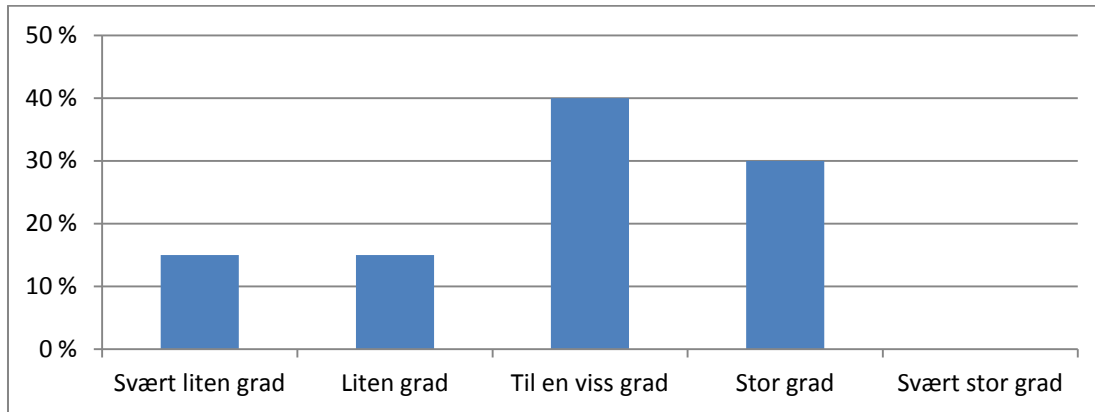
2. I hvilken grad kjenner du til at Hof kommune har retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold? N=20



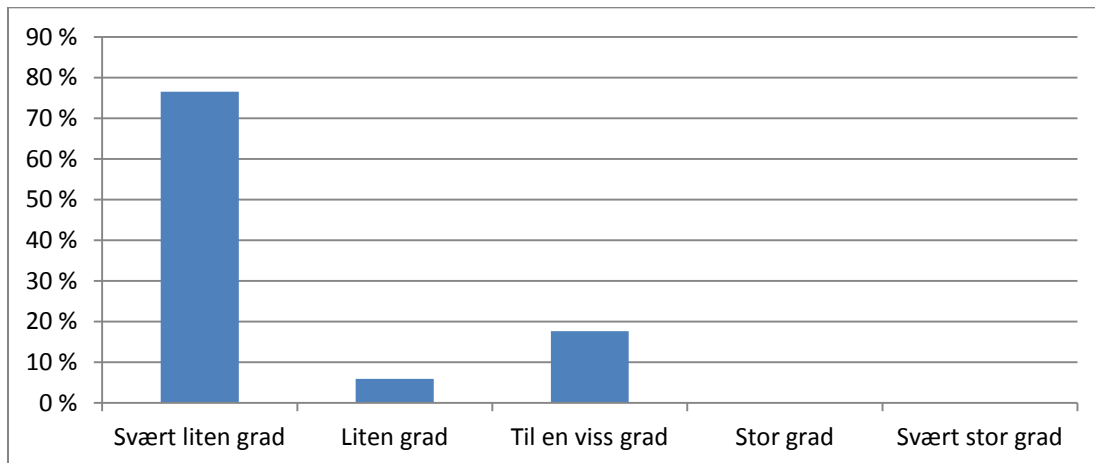
3. I hvilken grad kjenner du til Hof kommunes system for avvikshåndtering? N=20



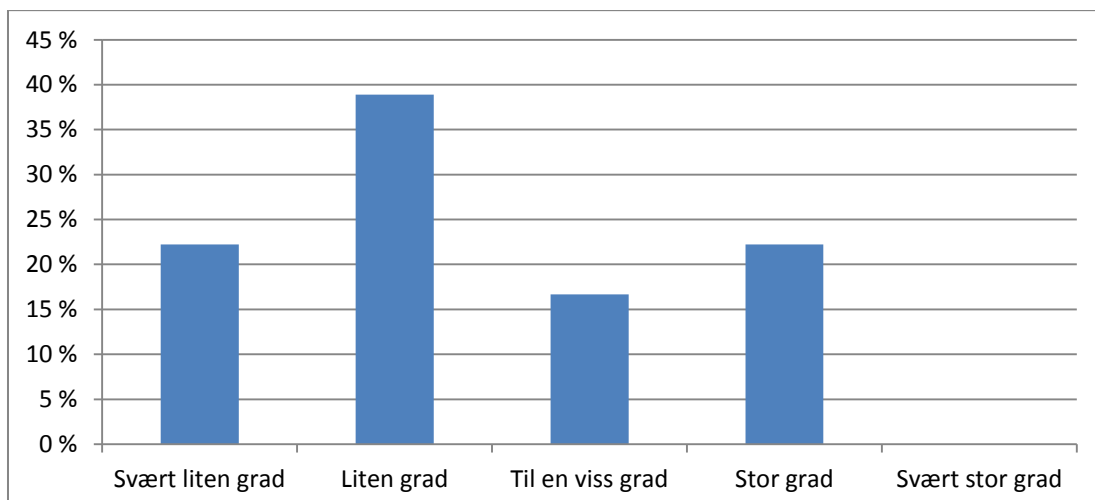
4. I hvilken grad mener du det er enkelt å skille mellom melding av et avvik og varsling av kritikkverdige forhold? N=20



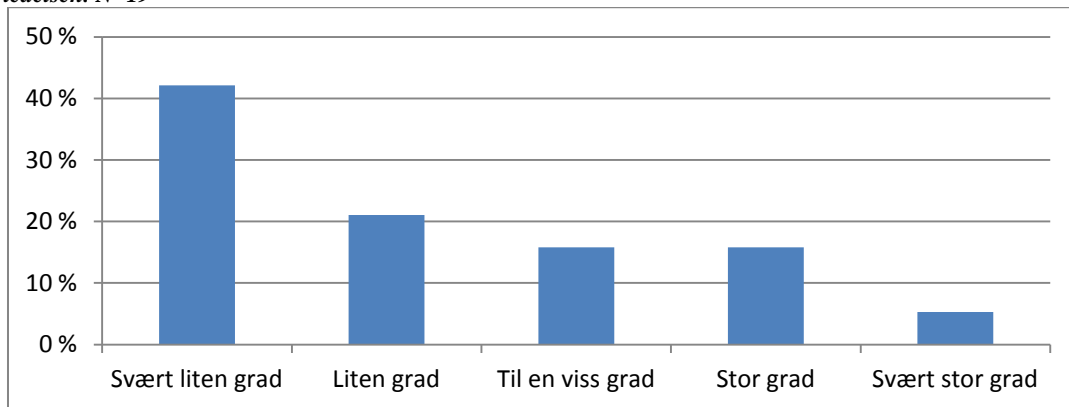
5. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med: andre verneombud/tillitsvalgte. N=17



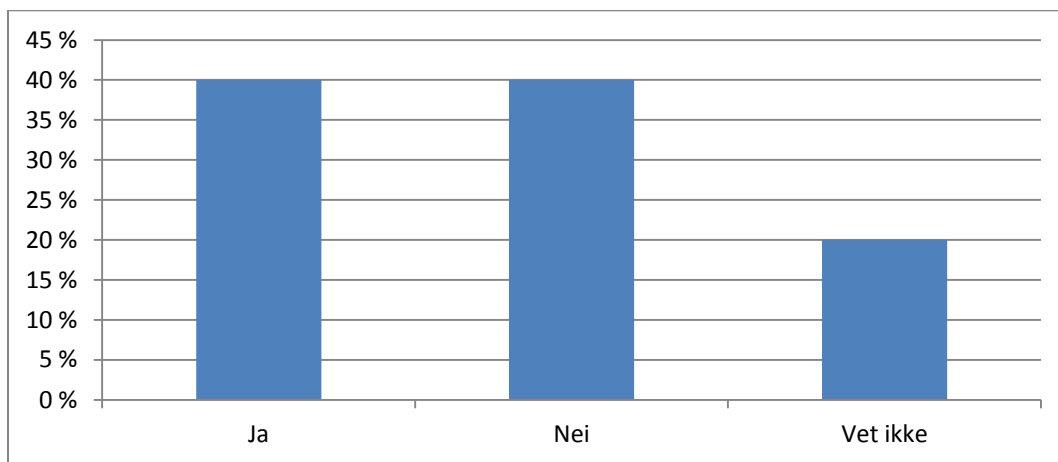
6. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med: andre kollegaer. N=18



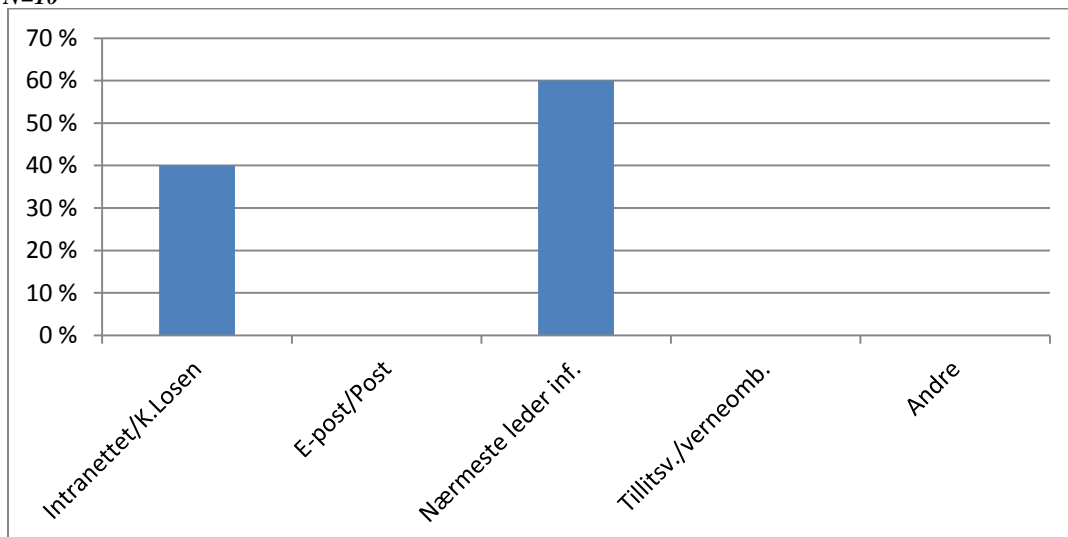
7. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med ledelsen. N=19



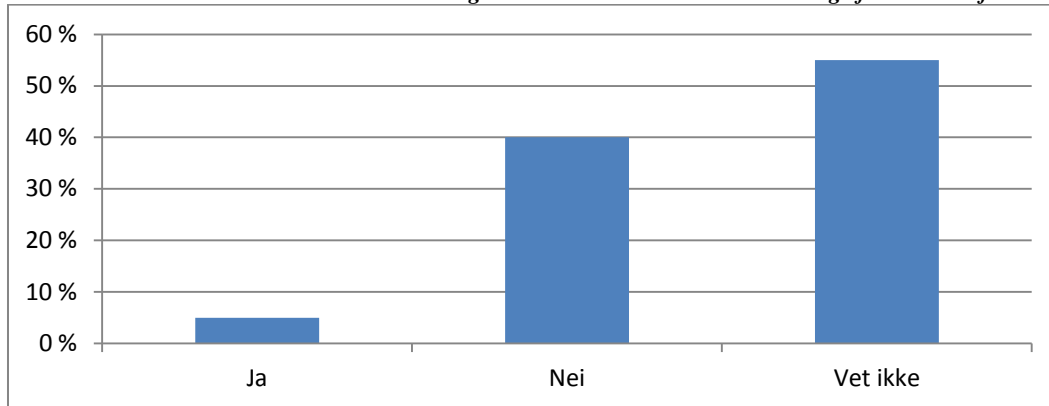
8. Har du blitt informert om Hof kommunes retningslinjer for varsling i løpet av de siste 12 månedene? N=20



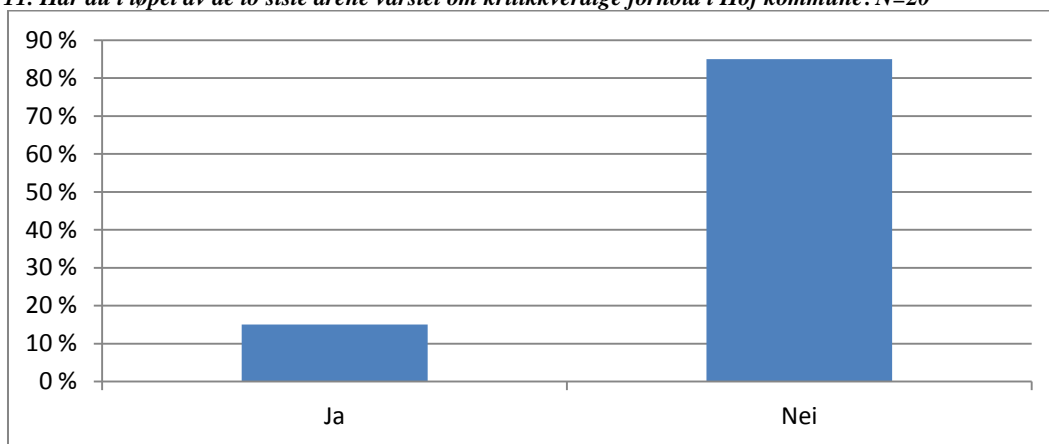
9. Hvis ja, hvor fikk du informasjon om retningslinjer for varsling? Kryss av for flere alternativer hvis dette er aktuelt. N=10



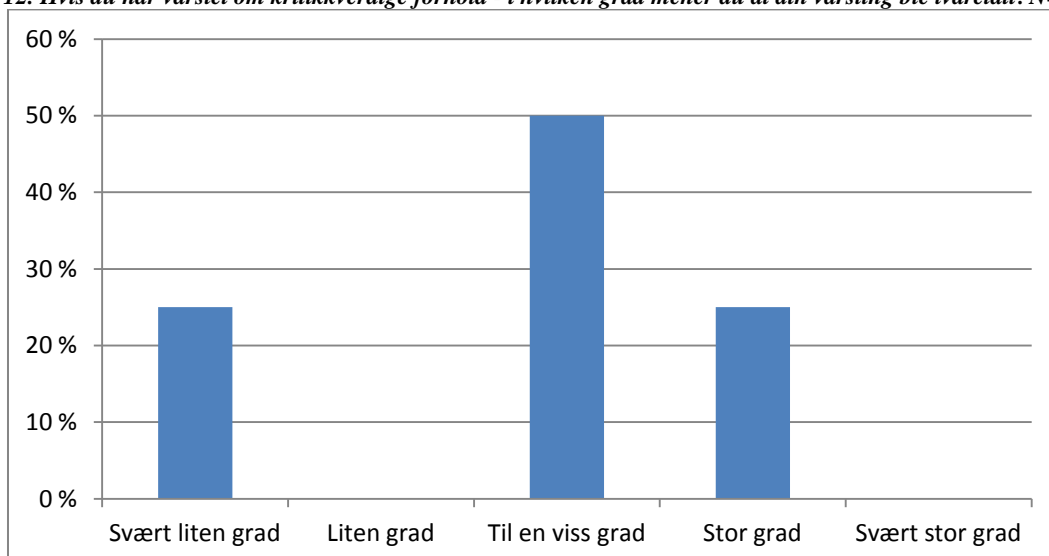
10. Har det hendt at du eller noen av dine kollegaer ikke har varslet om kritikkverdige forhold i Hof kommune? N=20



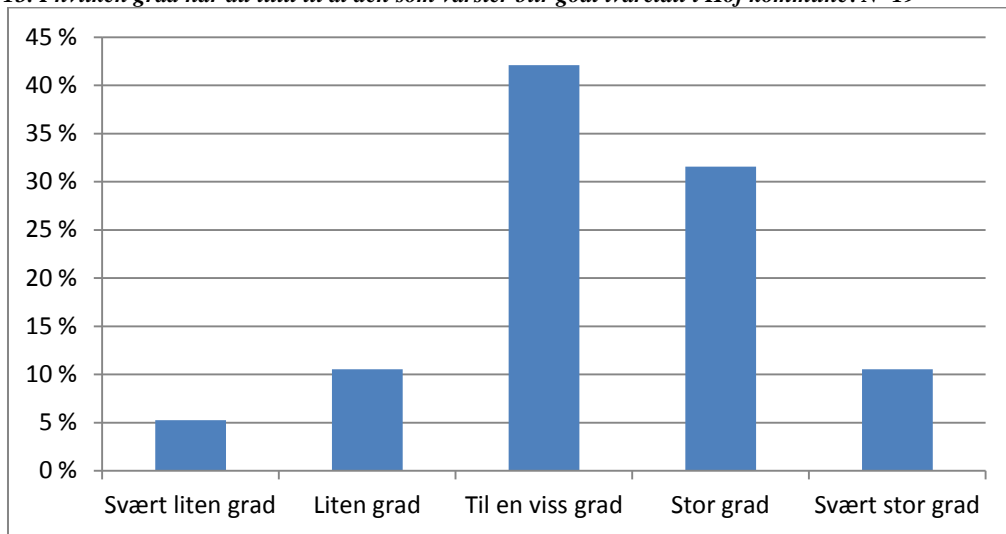
11. Har du i løpet av de to siste årene varslet om kritikkverdige forhold i Hof kommune? N=20



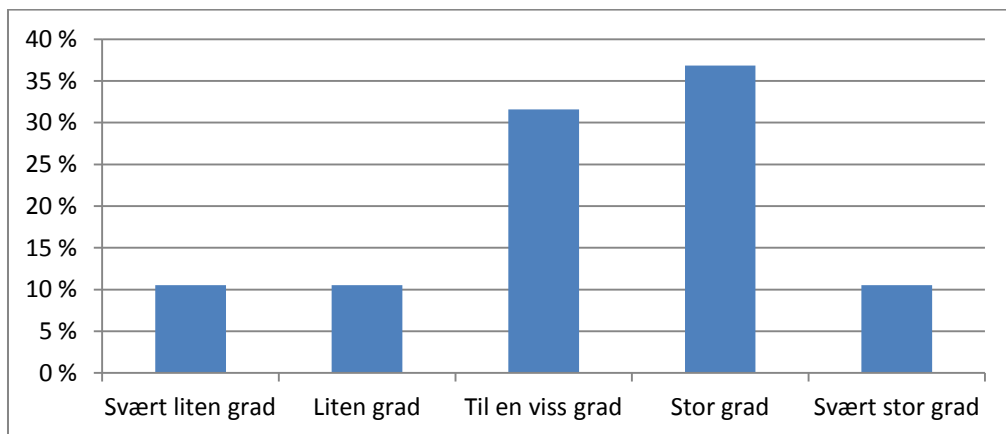
12. Hvis du har varslet om kritikkverdige forhold - i hvilken grad mener du at din varsling ble ivare tatt? N=4



13. I hvilken grad har du tillit til at den som varsler blir godt ivaretatt i Hof kommune? N=19

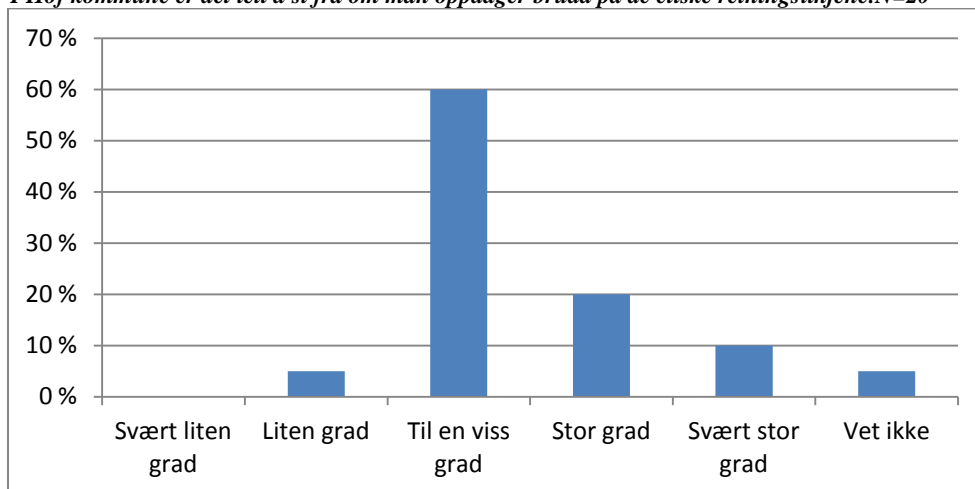


14. I hvilken grad har du tillit til at den /de det blir varslet om blir godt ivaretatt i Hof kommune? N=19



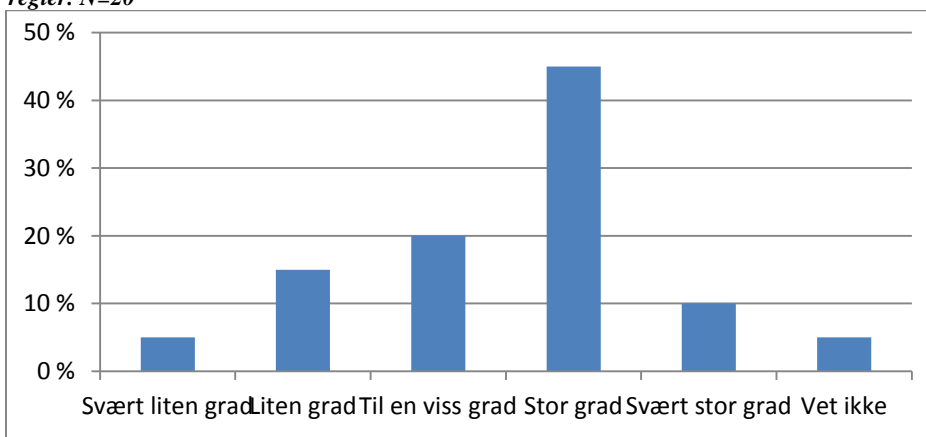
15. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I Hof kommune er det lett å si fra om man oppdager brudd på de etiske retningslinjene. N=20



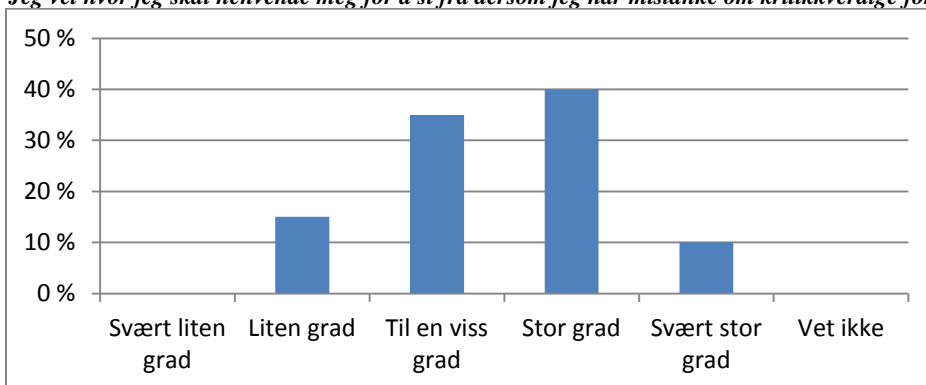
16. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

Jeg vet hvor jeg skal si fra dersom min nærmeste leder eller kollegaer har brutt kommunens etiske retningslinjer, lover og regler. N=20



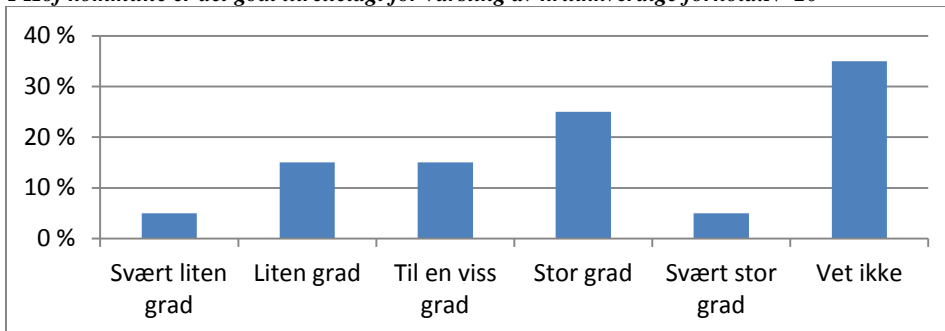
17. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

Jeg vet hvor jeg skal henvende meg for å si fra dersom jeg har mistanke om kritikkverdige forhold i Hof kommune. N=20



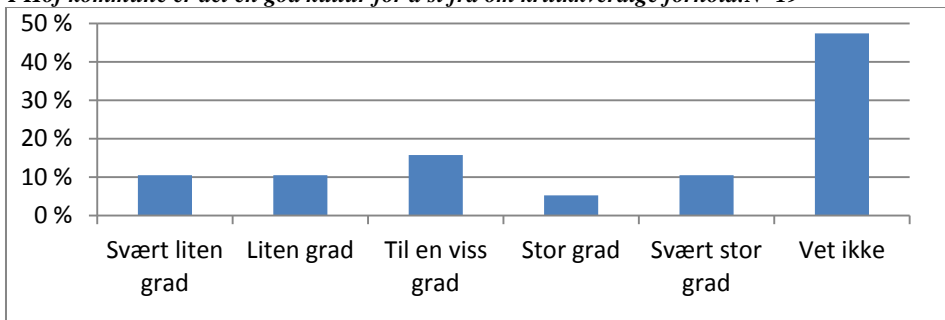
18. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I Hof kommune er det godt tilrettelagt for varsling av kritikkverdige forhold. N=20



19. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

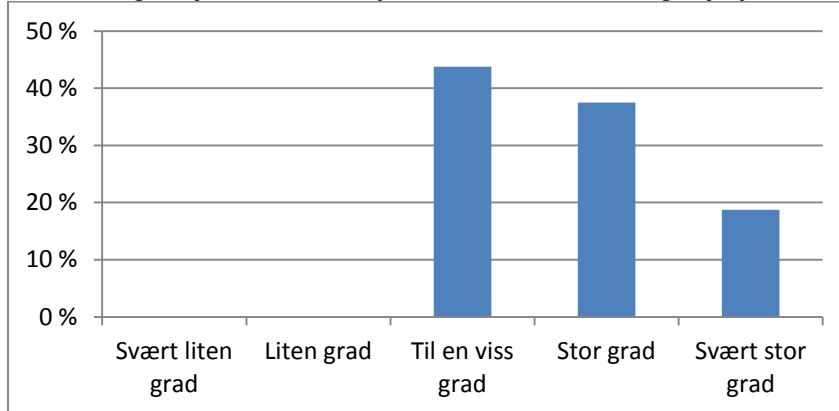
I Hof kommune er det en god kultur for å si fra om kritikkverdige forhold. N=19



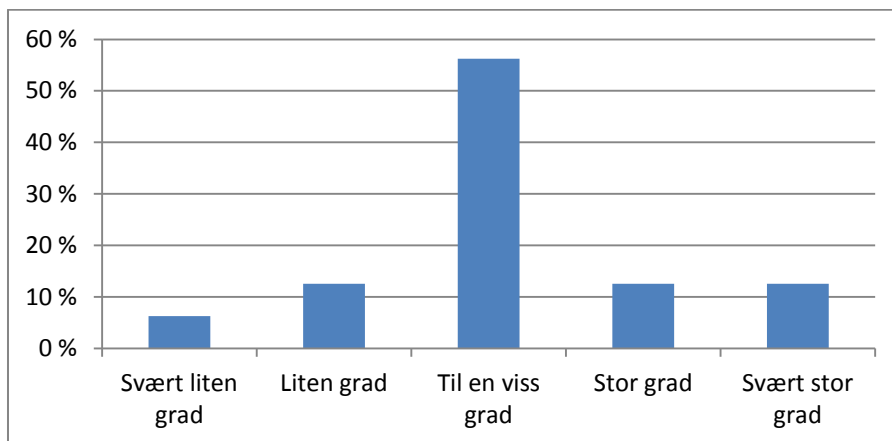
**Diagram svar fra spørreundersøkelsen
v/ verneombud/tillitsvalgt**

N=16

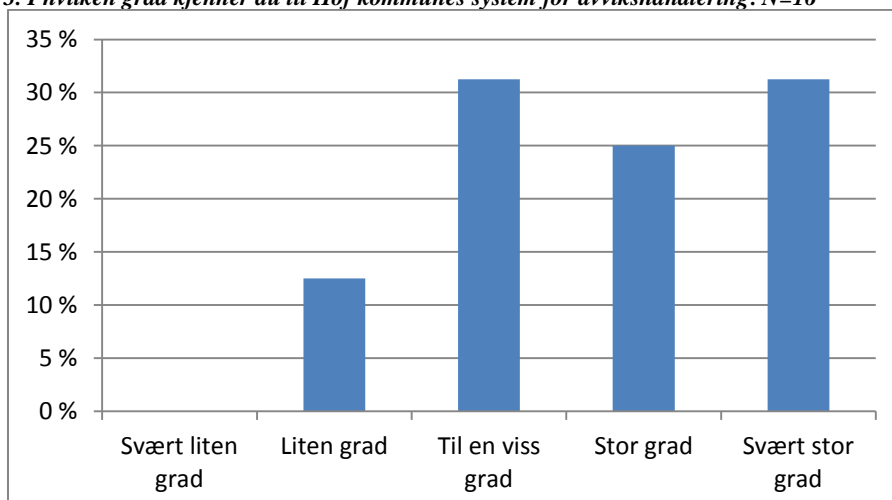
1. I hvilken grad kjenner du til at Hof kommune har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte? N=16



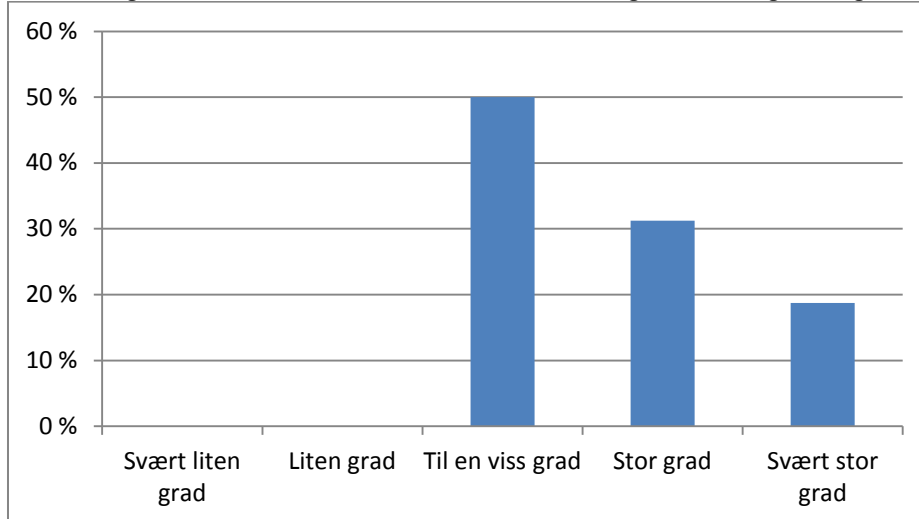
2. I hvilken grad kjenner du til at Hof kommune har retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold? N=16



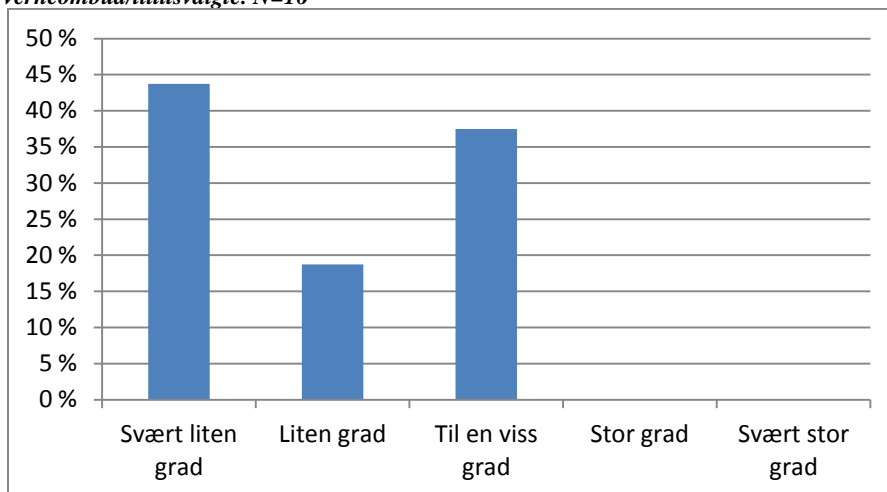
3. I hvilken grad kjenner du til Hof kommunes system for avvikshåndtering? N=16



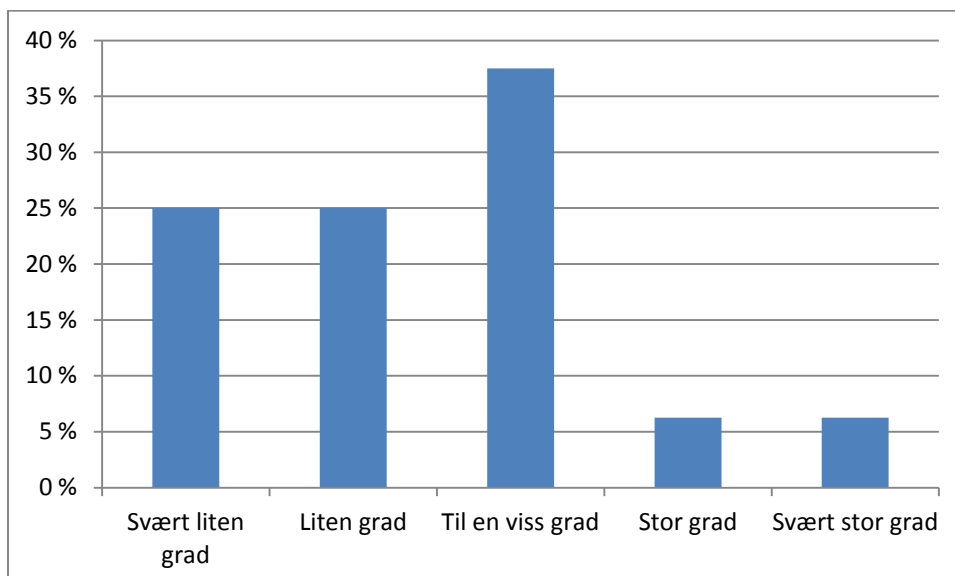
4. I hvilken grad mener du det er enkelt å skille mellom melding av et avvik og varsling av kritikkverdige forhold? N=16



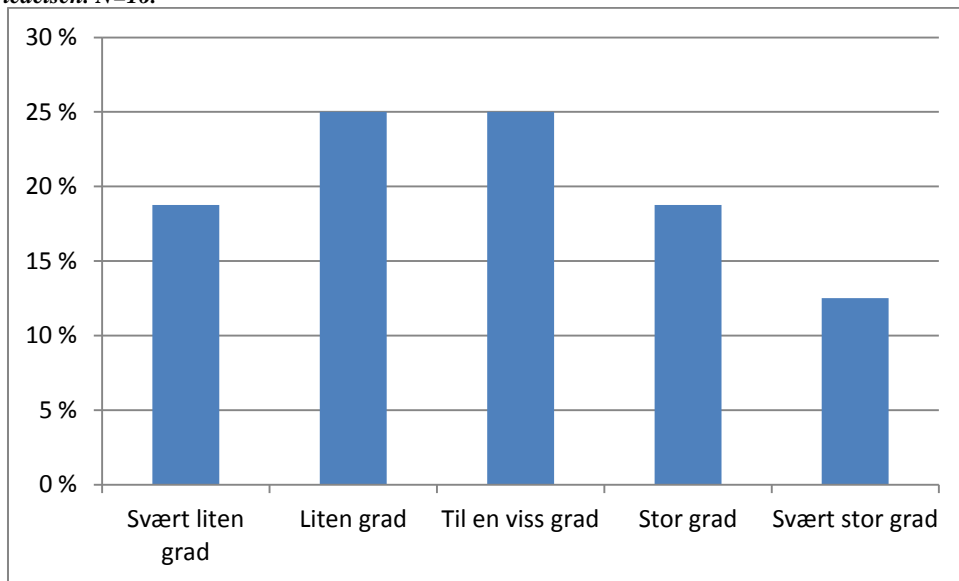
5. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med: andre verneombud/tillitsvalgte. N=16



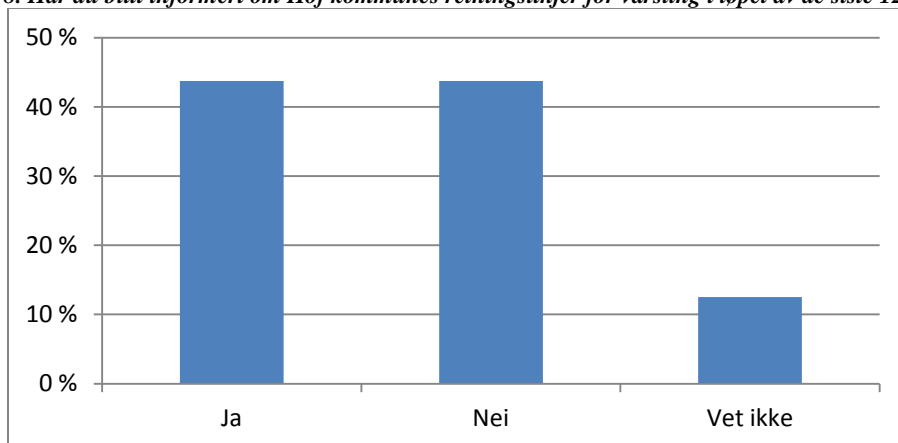
6. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med: andre kollegaer. N=16



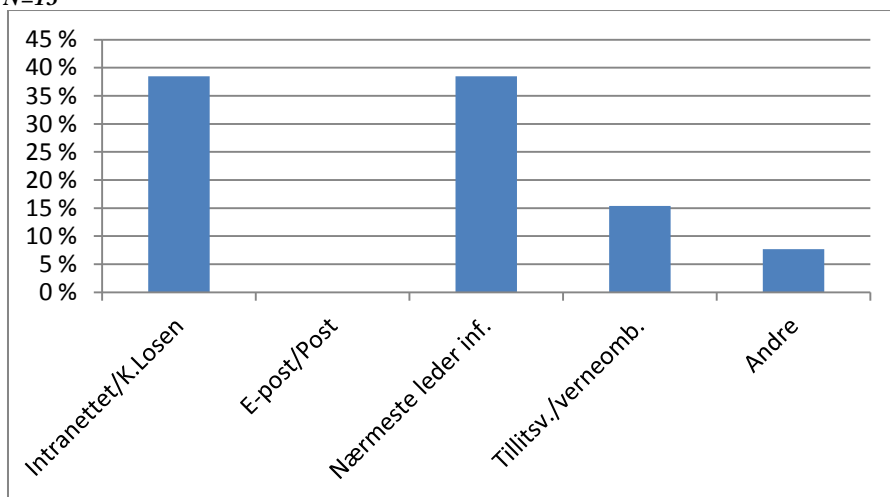
7. I hvilken grad har du diskutert aspekter knyttet til varsling av kritikkverdige forhold i kommunen sammen med ledelsen. N=16.



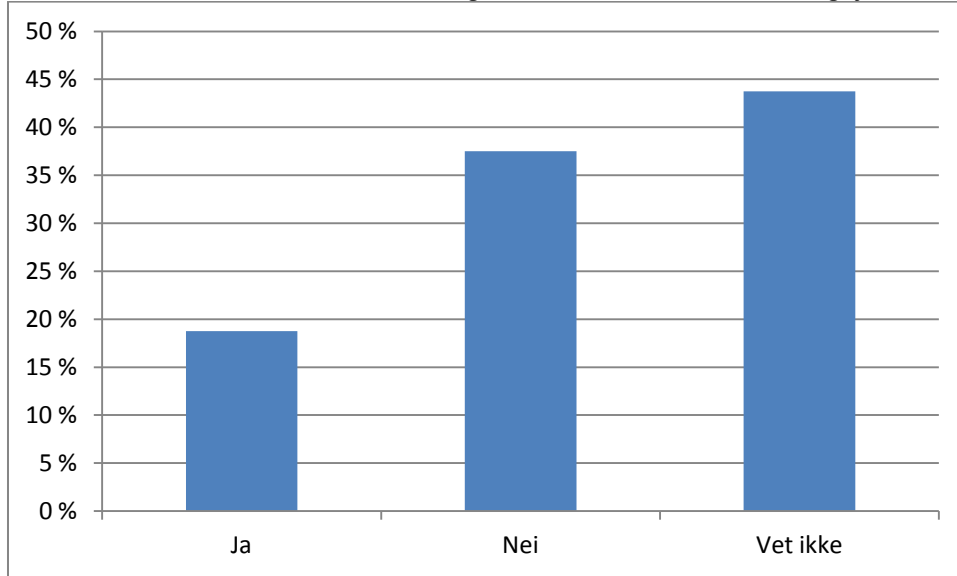
8. Har du blitt informert om Hof kommunes retningslinjer for varsling i løpet av de siste 12 månedene? N=16



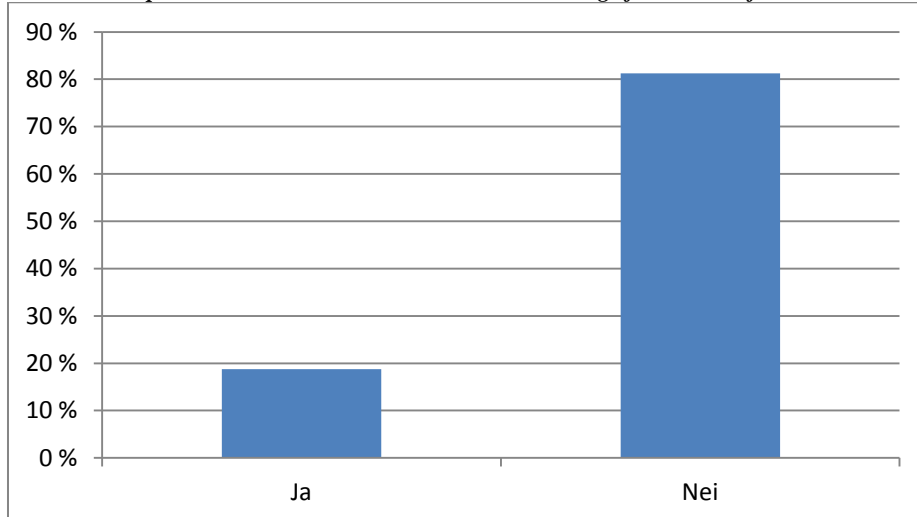
9. Hvis ja, hvor fikk du informasjon om retningslinjer for varsling? Kryss av for flere alternativer hvis dette er aktuelt. N=13



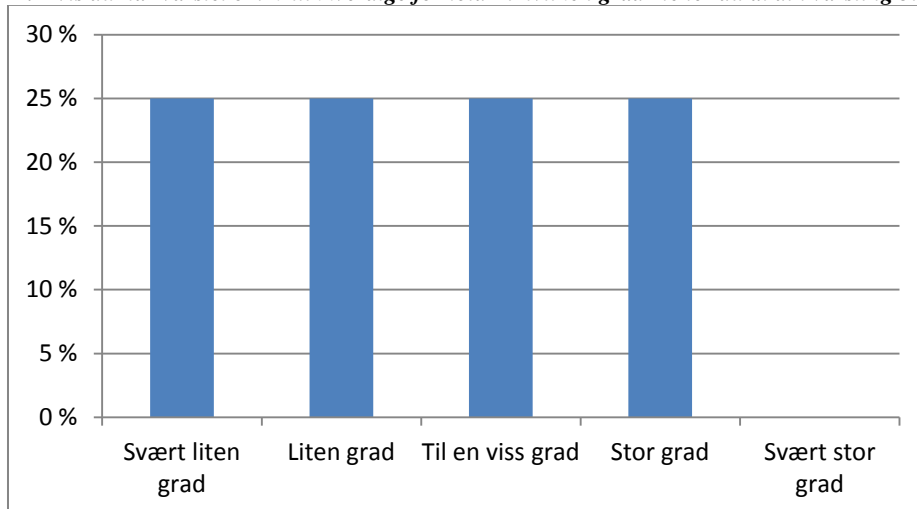
10. Har det hendt at du eller noen av dine kollegaer ikke har varslet om kritikkverdige forhold i Hof kommune? N= 16



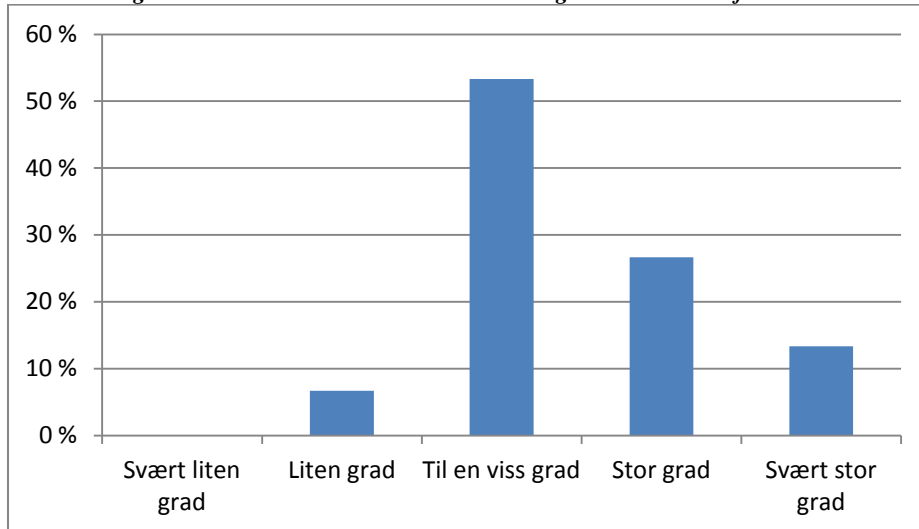
11. Har du i løpet av de to siste årene varslet om kritikkverdige forhold i Hof kommune? N=16



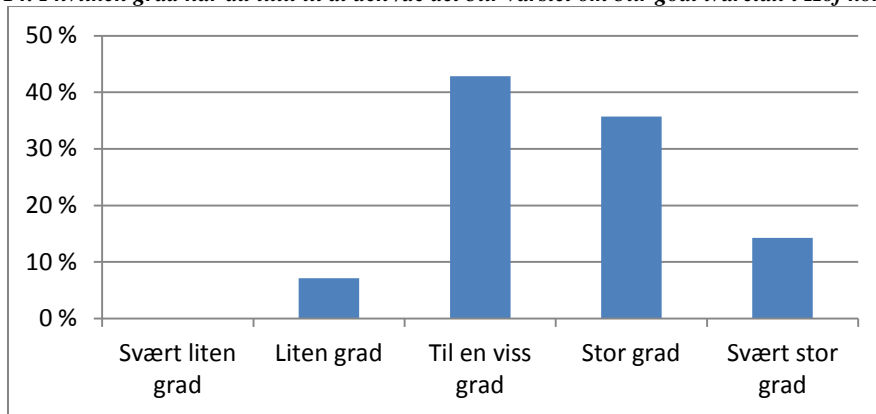
12. Hvis du har varslet om kritikkverdige forhold - i hvilken grad mener du at din varsling ble ivaretatt? N=4



13. I hvilken grad har du tillit til at den som varsler blir godt ivaretatt i Hof kommune? N=14

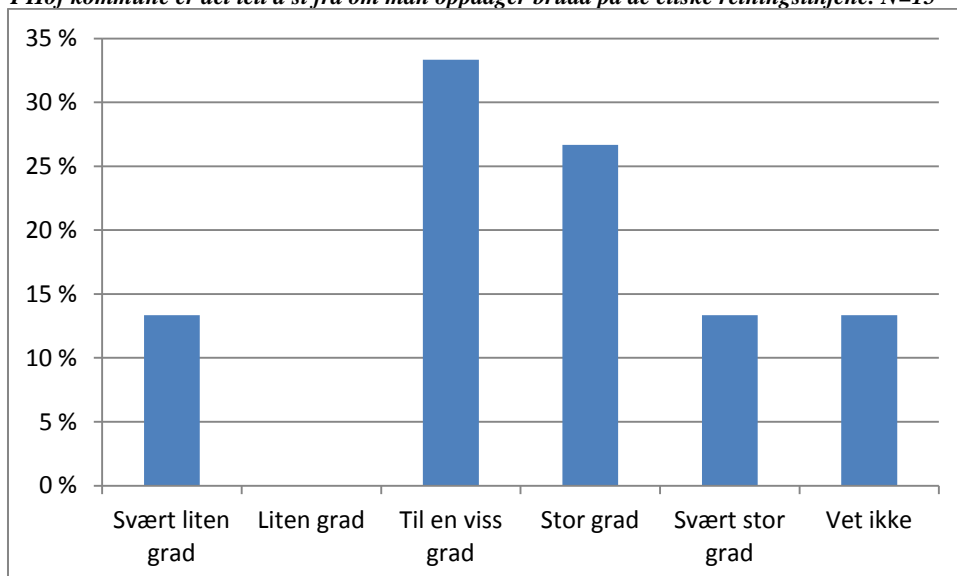


14. I hvilken grad har du tillit til at den /de det blir varslet om blir godt ivaretatt i Hof kommune? N=15



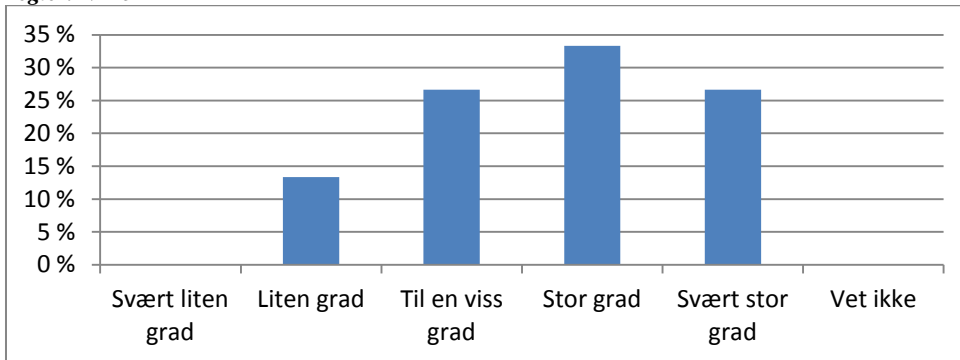
15. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I Hof kommune er det lett å si fra om man oppdager brudd på de etiske retningslinjene. N=15



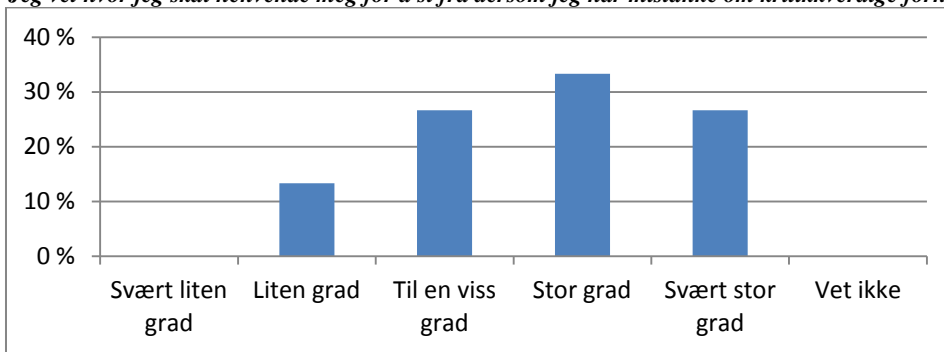
16. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

Jeg vet hvor jeg skal si fra dersom min nærmeste leder eller kollegaer har brutt kommunens etiske retningslinjer, lover og regler. N=15



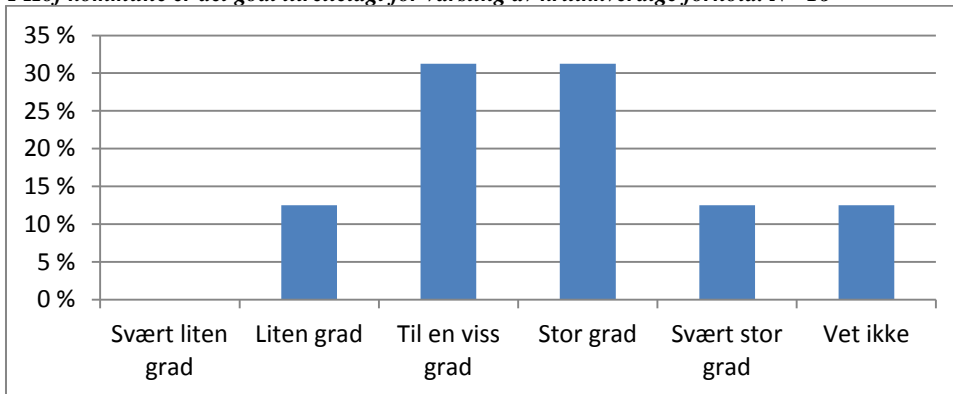
17. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

Jeg vet hvor jeg skal henvende meg for å si fra dersom jeg har mistanke om kritikkverdige forhold i Hof kommune. N=15



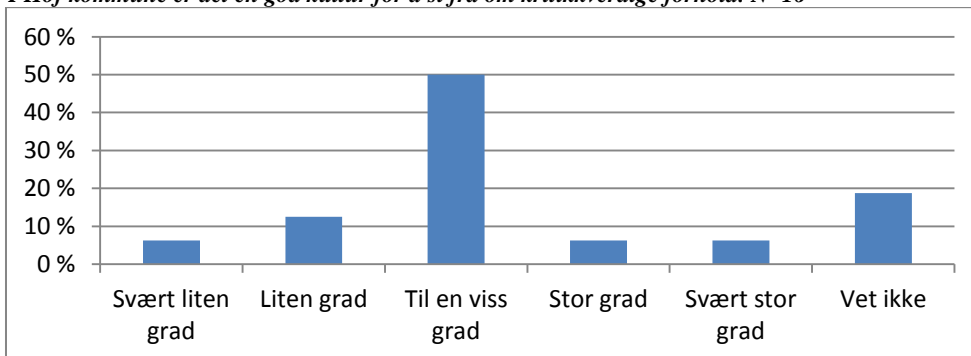
18. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I Hof kommune er det godt tilrettelagt for varsling av kritikkverdige forhold. N= 16



19. Vi vil gjerne at du tar stilling til følgende påstander:

I Hof kommune er det en god kultur for å si fra om kritikkverdige forhold. N=16



Litteraturliste

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): Veileder: *Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.*

Fafo-rapport 2014:05:*Evaluering av varslerbestemmelsene* v/ Sissel C. Trygstad, Marit Skivenes, Johan Røed Steen og Anne Mette Ødegård

Kommunenes Sentralforbund (KS)sin veileder *Varsling- Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner (2007).*

Juss-Arbeidsrett-2007-Nr 02: *Arbeidstakeres varsling om kritikkverdige forhold. Nye regler i arbeidsmiljøloven.*

Kvalitetslosen (2012): Brukermanual Kss V2 2011.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Arbeids- og sosialdepartementet. Lov 2005-06-20-26.

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Justis- og beredskapsdepartementet. Lov 2000-04-14-31

Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Interne dokumenter

Rutine for varsling og oppfølging av kritikkverdige forhold i Hof kommune, sak 21/08.

Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Hof kommune, k-sak 40/06 og 20/13.

Internettadresser:

Arbeidslivet.no: <http://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Varsling/Hva-er-varsling-i-arbeidslivet/>

Ledernytt: <http://www.ledernytt.no/varsling-i-arbeidsforhold.4881364-112529.html>