



Vestfold
og Telemark
revisjon

Etisk arbeid og varsling

Forvaltningsrevisjon | Sandefjord kommune

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning.....	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier	8
1.3. Avgrensning.....	8
1.4. Metode og kvalitetssikring	8
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	9
1.6. Rapportens videre oppbygging	9
2. Etikk	10
2.1. Kommunens etiske arbeid - årsberetning	10
2.2. Forankring og offentliggjøring av etisk reglement	11
2.3. Innhold i retningslinjene.....	11
2.4. Sanksjonsmuligheter ved brudd på etisk reglement.....	12
2.5. Kunnskap om etisk reglement	13
2.6. Arenaer for dilemmatrening og refleksjon.....	21
3. Varslingsrutiner	28
3.1. Utarbeidelse av varslingsrutiner.....	28
3.2. Innhold i skriftlige rutiner	29
3.3. Om rutiner svarer ut sentrale spørsmål definert av Arbeidstilsynet	35
4. Følge opp varslingsaker i tråd med rutinene	38
4.1. Fakta om varslingsaker i kommunen	38
4.2. Revisors vurdering av bruk av rutiner i varslingsaker	42
5. Varslingsmiljø	43
5.1. Kompetanse	43
5.2. Trygt å varsle	49
5.3. Kommunens tiltak for å ivareta varsler og forsvarlig arbeidsmiljø.....	54
6. Konklusjoner og anbefalinger	56
6.1. Konklusjoner.....	56
6.2. Anbefalinger.....	58
Litteratur og kildereferanser	59
Vedlegg.....	60

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	60
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	63
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	70

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt kommunens arbeid med etikk og varsling. Nærmere bestemt har vi undersøkt:

1. I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen og i hvilken grad er tiltakene fulgt opp?
2. I hvilken grad er kommunens rutine for varsling i samsvar med lovkrav?
3. Har kommunen fulgt egne rutiner ved mottak og saksbehandling av varslingssaker?
4. I hvilken grad har kommunen lagt til rette for varsling?

Sentralt i dokumentasjonsinnhenting er spørreundersøkelser for ansatte og folkevalgte samt gjennomgang av innregistrerte varsler i 2020 og 2021. Vi har gjennomført to spørreundersøkelser, en rettet mot alle ansatte i kommunen og en rettet mot folkevalgte politikere. Spørreundersøkelsen ble sendt til alle ansatte, men kun 24 % har svart. Vi er kjent med at det er ansatte som ikke har mottatt den. Vi bruker informasjon fra spørreundersøkelsen men har i våre vurderinger hensyntatt lav svarprosent. Svarprosenten blant ledere er god.

For de innregistrerte varslene har vi sett på sentral korrespondanse i Websak, samt innhold i konklusjonen. Vi har ikke undersøkt innhold i varslene og heller ikke om det er gjort adekvate tiltak – fokus for undersøkelsen har vært behandlingsprosedyrene.

Vi har ikke intervjuet eller innhentet informasjon fra varslere. Vi har imidlertid mottatt henvendelser og kritiske synspunkt fra varslere knyttet til dette. Vi mener at dokumentasjon i Websak er tilstrekkelig for å besvare revisjonskriteriene. Kriteriene handler om hvorvidt det er dokumentert at formelle saksbehandlingskrav er ivaretatt.

Etisk arbeid

Våre undersøkelser viser kommunen har flere tiltak for å sikre gode etiske holdninger og handlinger, herunder har de et etisk reglement som er oppdatert og som innholdsmessig er forsvarlig og etiske problemstillinger tas jevnlig opp i HR-forum for ledere og tillitsvalgte. Kommunen bør sørge for at kommunenes årsberetninger gir mer informasjon om kommunens arbeid med å sikre gode etiske holdninger og handlinger i kommunen. Vi har også sett at ikke alle ansatte og folkevalgte har kunnskap om etisk reglementet og heller ikke har jobbet med dilemmatrening og refleksjon på en systematisk måte.

Varslingsrutiner

Vi har sett at kommunen har skriftlige varslingsrutiner som er utarbeidet i samarbeid med tillitsvalgte og er i innhold i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven. Kommunen bør imidlertid se på om rutinene sikrer godt nok at eventuelle kritikkverdige forhold blir vurdert, også i saker der varselet trekkes eller av andre grunner faller bort.

Arbeidstilsynet har utarbeidet en sjekkliste for varslingsrutiner som ved oppfyllelse vil oppfylle minimumskravene i arbeidsmiljøloven kapittel 2A. Vi vurderer at Sandefjord kommunes varslingsrutine svarer ut mye av dette, men at noen av spørsmålene er ubesvarte:

- Rutinene definerer hva som kan være kritikkverdige forhold, men gir ikke veiledning om grensen mellom varsel på den ene siden og avvik, personalkonflikt, klage ol.
- Det står ikke noe om hva varsler kan gjøre dersom man blir utsatt for gjengjeldelse eller hva arbeidsgiver kan gjøre for å hindre eller stoppe en slik handling.
- Det er ikke beskrevet hvilken rolle AMU skal ha i varslingssaker. Arbeidstilsynet anbefaler at AMU holdes orientert om omfang av varslingssaker.
- Det er ikke gitt råd til varsler om hva man bør tenke på hvis man vurderer å varsle eksternt. Arbeidstilsynet påpeker blant annet at man bør være i god tro om at det foreligger kritikkverdige forhold og at man først bør ha varslet internt.

Vi mener kommunen bør vurdere om varslingsrutinene skal omtale disse punktene.

Kommunen har i stor grad fulgt egne rutiner ved mottak og saksbehandling av varslingssaker som har blitt fanget opp av HR. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at det saksbehandles betydelig flere varsler i kommunen, men at mange saker ikke registreres i Websak. Svar fra spørreundersøkelsen indikerer at saksbehandlingen i mange av disse sakene er mangelfull. Ledernes svar i spørreundersøkelsen indikerer at administrasjonen ikke har kunnskap om hvorvidt alle varslingssaker blir håndtert på en forsvarlig måte.

Vi mener kommunen bør gjøre tiltak som sikrer at alle varslingssaker blir registrert og avsluttet i Websak. Kommunen bør også sørge for at alle varslere får skriftlig tilbakemelding om at varslingssaken er avsluttet, og at det rapporteres til varslingssekretariatet slik rutinene krever.

Vi mener at kommunen bør vurdere om habilitetsvurderinger skal dokumenteres i alle saker.

Varslingsmiljø

Kommunen har iverksatt flere tiltak for å legge til rette for varsling, men svarene fra de 24 % som har svart på vår spørreundersøkelse gir indikasjoner på at tiltakene ikke fungerer godt nok.

Omtrent en av tre ansatte i vår spørreundersøkelse er ikke kjent med varslingsrutinene, og mer enn halvparten opplyser å ikke ha drøftet hva varsling er på egen arbeidsplass. Svarene tyder på

at kommunen bør følge dette arbeidet bedre opp. Kunnskap om varslingsrutinene er betydelig bedre hos ledere og tillitsvalgte.

Mange svargivere i spørreundersøkelsen opplever at det ikke er trygt å varsle om kritikkverdige forhold. Blant annet svarer en mindre andel at de risikerer å bli møtt med uvilje fra kollegaer eller ledelse dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. En del ansatte svarer også at de bevisst har latt være å varsle av overnevnte grunner. De som har svart er delt i synet på om de blir oppfordret til å varsle.

Alle de hovedtillitsvalgte og hovedverneombud uttrykker tilfredshet med de nye varslingsrutinene. De mener også at arbeidsgiver tar varsling og varslingskultur på større alvor nå enn før. De mener imidlertid at det fortsatt er en svak varslingskultur i kommunen og at dette kan være relatert til at det har vært en del støy rundt enkeltsaker de siste årene.

Det å varsle om kritikkverdige forhold kan være krevende og ubehagelig for den som varsler. Kommunen skal sikre at den som varsler blir ivaretatt, og at det ikke skjer gjengjeldelse mot arbeidstakere som varsler. Kommunens varslingsrutine har fokus på dette, men er i liten grad operasjonalisert. Svar fra spørreundersøkelsen indikerer at kommunen ikke klarer å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø når det varsles. Vi vurderer at kommunen bør gjøre flere grep for å bidra til å ivareta dette bedre i praksis.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

1. sørge for at årsberetningen gir utfyllende informasjon om etisk arbeid i kommunen
2. sørge for at alle ansatte og folkevalgte er kjent med det etiske reglementet og varslingsrutinene
3. iverksette tiltak som sikrer at alle ansatte og folkevalgte kan delta på arenaer for dilemmatrening og etisk refleksjon
4. vurdere om råd fra Arbeidstilsynet skal tas inn i varslingsrutinene.
5. sikre at alle varsler blir registrert i Websak og at de følges opp i tråd med rutinene
6. vurdere tiltak for å dokumentere habilitet i varslersaker
7. iverksette ytterligere tiltak for at ansatte skal oppleve det som trygt å varsle og at de som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

Skien, 23.05.22

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Sandefjord kommune i sak 38/21. Prosjektet er foreslått som forvaltningsrevisjon i risiko- og vesentlighetsvurderingen analyse for 2020-23.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

Noe av bakteppet for risikovurderingen og kontrollutvalgets bestilling, er at kontrollutvalget tidligere har blitt kontaktet om konkrete varslingssaker. Det har til dels vært stor medieoppmerksomhet rundt noen varslingssaker i kommunen, og rundt kontrollutvalgets rolle i slike saker. Innledningsvis vil vi derfor si litt om kontrollutvalgets rolle i varslinger etter arbeidsmiljøloven.

Det følger av kommuneloven § 23-1 at kontrollutvalget skal føre kontroll med kommunen på vegne av kommunestyret. Kontrollutvalgets lovpålagte oppgaver er blant annet å se til at årsregnskapet blir forsvarlig revidert og at det blir utført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, basert på risiko og vesentlighet.

Kontrollutvalget skal være uavhengig av kommunens øvrige organisasjon. Kontrollutvalget er ikke et klageorgan, og har ikke myndighet til å realitetsbehandle eller til å treffe bindende avgjørelser i enkeltsaker.

Ansvar for å motta og håndtere varsler etter arbeidsmiljøloven ligger først og fremst hos arbeidsgiver. På bakgrunn av kontrollutvalgets uavhengighet kan ikke kontrollutvalget ivareta arbeidsgivers oppgaver i varslingssaker, verken når det gjelder mottak eller aktivitetsplikt. I og med at kontrollutvalget er underlagt kommunestyret, kan ikke kontrollutvalget anses som et eksternt varslingsmottak etter arbeidsmiljøloven.¹ Kontrollutvalgets rolle når det gjelder varsling, er å føre tilsyn med at kommunen har rutiner og tiltak som ivaretar kravene i arbeidsmiljøloven, og om disse rutinene etterleves. Dette kan for eksempel undersøkes ved en forvaltningsrevisjon².

Både kontrollutvalget i Sandefjord kommune (bestiller) og Vestfold og Telemark revisjon IKS (utfører), skal ha, og har også i denne forvaltningsrevisjonen, en uavhengig rolle i forhold til de tema som berøres i rapporten.

¹ § 23-1: Kontrollutvalgets stilling ved varsel - regjeringen.no

² Kommunal Rapport har skrevet flere artikler som belyser kontrollutvalgets rolle i varslingssaker, delvis basert på erfaringer fra enkeltkommuner

1.2. Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen og i hvilken grad er tiltakene fulgt opp?
2. I hvilken grad er kommunens rutine for varsling i samsvar med lovkrav?
3. Har kommunen fulgt egne rutiner ved mottak og saksbehandling av varslingssaker?
4. I hvilken grad har kommunen lagt til rette for varsling?

Revisjonskriteriene³ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven og arbeidsmiljøloven med forskrifter, veiledere og råd utarbeidet av KS, Transparency Norge og Arbeidstilsynet. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Vi undersøker ikke rutiner og praksis fra før 2020. Dette er i tråd med kontrollutvalgets ønske ved bestilling av prosjektet.

Vår undersøkelse er rettet mot arbeidet med etisk reglement og det systematiske arbeidet knyttet til dem. Vi avgrenser mot arbeid med yrkesetikk knyttet til tjenesteyting (relevant f.eks. innenfor pleie og omsorg).

Undersøkelsen om varsling handler om arbeidsgivers plikt til å legge til rette for at arbeidstakere kan varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Vi avgrenser derfor mot varsling/bekymringsmeldinger fra innbyggere og andre enn de som er ansatt i kommunen.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Geir Kastet Dahle, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig⁴.

Vi har intervjuet ordfører, kommunedirektør, leder av varslingssekretariatet, Organisasjon og HR sjef, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud, og gått gjennom styrende dokumentasjon. Vi har gjennomført to spørreundersøkelser, en rettet mot alle ansatte i kommunen og en rettet mot folkevalgte politikere. Alle ansatte skal ha fått spørreundersøkelsen, men kun 24 % har svart. Vi bruker informasjon fra spørreundersøkelsen men har i våre vurderinger hensyntatt lav svarprosent i våre vurderinger.. Svarprosenten blant ledere er god.

³ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

⁴ Bente Hegg Ljøsterød fungerte som oppdragsansvarlig i oktober-november 2021.

Sammen med saksbehandlere har vi gjennomgått innregistrerte varsler i 2020 og 2021. I disse sakene har vi via Teams sett oversikt over sentral korrespondanse i Websak, samt innhold i konklusjonen. Vi har ikke undersøkt innhold i varslene og heller ikke om det er gjort adekvate tiltak – fokus for undersøkelsen har vært behandlingsprosedyrene.

Vi har ikke intervjuet eller innhentet informasjon fra varslere. Vi har imidlertid mottatt henvendelser og kritiske synspunkt fra varslere. Vi mener at dokumentasjon i Websak er tilstrekkelig for å besvare revisjonskriteriene. Kriteriene handler om hvorvidt det er dokumentert at formelle saksbehandlingskrav er ivaretatt.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 03.05.22, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

1.6. Rapportens videre oppbygging

Denne rapporten har fem hovedkapitler:

- Kapittel 2 - Etikk
- Kapittel 3 - Varslingsrutiner
- Kapittel 4 - Oppfølging av varslingssaker
- Kapittel 5 - Varslingsmiljø

2. Etikk

I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen og i hvilken grad er tiltakene fulgt opp?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Det skal redegjøres for det etiske arbeidet i årsberetningene
- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etisk reglement
- Etisk reglement bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter ved spørsmål om habilitet, bierverv og gaver/fordeler
- Etisk reglement bør ha sanksjonsmuligheter som praktiseres ved brudd
- Kommunen må sørge for at ansatte og folkevalgte er kjent med etisk reglement
- Kommunen bør ha arenaer for etisk dillemmatrening og refleksjon, som brukes systematisk

2.1. Kommunens etiske arbeid - årsberetning

Det skal redegjøres for det etiske arbeidet i årsberetningene

I kommunens årsberetning for 2019 står det:

Det ble i siste kvartal utarbeidet et utkast til etiske retningslinjer for Sandefjord kommune. Dette utkastet har vært til høring hos folkevalgte, ledergruppen, tillitsvalgte og verneombud og skal politisk behandles i administrasjonsutvalget, formannskapet og kommunestyret i mai 2020.

Dette står i kommunens årsberetning for 2020:

Kommunestyret vedtok 28.05.2020 nytt etisk reglement for Sandefjord kommune. Reglementet hadde da vært på høring hos rådmannens ledergruppe, vernetjenesten og arbeidstakerorganisasjonene, samt drøftet med hovedtillitsvalgte. Det etiske reglementet har som formål å definere en felles etisk standard for ansatte og folkevalgte, og skal sikre god etisk praksis i kommunen.

2.1.1. Revisors vurdering

Vi vurderer at kommunens årsberetning i liten grad gjør rede for det etiske arbeidet i kommunen. Beretningene vi har undersøkt gir informasjon om arbeidet med å utarbeide nytt etisk reglement,

men vi mener at årsberetningen burde informere mer om kommunens arbeid med å sikre gode etiske holdninger og handlinger i kommunen.

2.2. Forankring og offentliggjøring av etisk reglement

Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etisk reglement

Sandefjord kommune har utarbeidet et etisk reglement for folkevalgte og ansatte i Sandefjord kommune. Forslag til etisk reglement ble utarbeidet av Organisasjon og HR, og ble deretter lagt frem for rådmannens ledergruppe for innspill, før dokumentet ble sendt på høring til vernetjenesten, arbeidstakerorganisasjonene og ledere i linjen. Forslaget ble revidert etter høringsrunden, og deretter drøftet med hovedtillitsvalgte 23.04.20. Dokumentet ble endelig vedtatt av kommunestyret 28.05.20.

2.2.1. Revisors vurdering av forankring og offentliggjøring

Kommunen har etisk reglement som er forankret i kommunestyret. De etiske retningslinjene er tilgjengelige for allmennheten på kommunens nettsider.

2.3. Innhold i retningslinjene

De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter ved spørsmål om habilitet, bierverv og gaver/fordeler

2.3.1. Fakta om innhold i retningslinjene

KS anbefaler at retningslinjene beskriver hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter ved spørsmål om habilitet, bierverv og gaver/fordeler.

Om habilitet står det blant annet:

- Folkevalgte og ansatte skal opptre upartisk og praktisere likebehandling.
-ansatte skal varsle overordnede om inhabilitet
- Ved tvil om inhabilitet skal spørsmålet forelegges nærmeste leder
- Kommunens folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette gjelder også tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom en medarbeiders personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak som en har faglig ansvar for, eller for øvrig deltar i behandlingen av, skal dette tas opp med nærmeste leder, slik at habiliteten kan vurderes.

Om bierverv står det blant annet:

- Ansatte plikter ved tiltredelse, og så lenge arbeidsforholdet varer, på forhånd å informere kommunen om biarbeid, verv og/eller annet lønnet oppdrag.

- Ansatte i Sandefjord kommune skal ikke ha biarbeid, verv eller annet lønnet oppdrag som er uforenlig med kommunens interesser, eller som er egnet til å svekke tilliten til kommunen.
- Ansatte kan ikke uten arbeidsgivers tillatelse inneha annet lønnet arbeid eller drive næringsvirksomhet som er av et slikt omfang at det kan gå ut over ansattes arbeidsytelse i kommunen.

Om gaver/fordeler står det blant annet:

- Folkevalgte og ansatte skal ikke ta imot gaver, reiser, hotelopphold, bevertning, rabatter, lån eller andre ytelser og fordeler som kan være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelser eller vedtak.
- Tilbud om gaver eller fordeler for å innta et bestemt standpunkt i enkeltsaker skal avslås og rapporteres til nærmeste leder. Folkevalgte rapporterer tilsvarende til ordfører. Mottatte gaver skal returneres avsender sammen med et brev som redegjør for kommunens etiske reglement.

2.3.2. Revisors vurdering av innhold i de etiske retningslinjene

Kommunen har utarbeidet de etiske retningslinjene i tråd med KS sin anbefaling om håndtering av interessekonflikter. Retningslinjene gir beskrivelser av hva medarbeidere og folkevalgte skal gjøre når det er spørsmål knyttet til habilitet, bierverv og gaver/fordeler.

2.4. Sanksjonsmuligheter ved brudd på etisk reglement

Etisk reglement bør ha sanksjonsmuligheter som praktiseres ved brudd

2.4.1. Beskrivelse av sanksjonsmuligheter i etisk reglement

I etisk reglement står det at brudd kan bli behandlet som disiplinær reaksjon i henhold til arbeidsreglementet. Typiske disiplinærreaksjoner kan være advarsel, oppsigelse eller avskjed.

I reglementet står det at ledere skal sørge for at organisasjonen er seg bevisst de etiske krav som stilles i kommunen – og at brudd på lover og regler blir håndtert. Videre har alle ansatte i kommunen et personlig og selvstendig ansvar for å følge kommunens etiske reglement.

Sanksjonering ved brudd på enkeltbestemmelser er ikke beskrevet. Det nærmeste man kommer en slik vurdering er en beskrivelse av at kommunen har nulltoleranse for mobbing, trakassering og diskriminering. Nulltoleranse blir i Det norske akademis ordbok ⁵definert som ingen toleranse, især vist ved resolutt og konsekvent inngripen mot (selv mindre) overtredelser eller forgåelser.

⁵ <https://naob.no/ordbok/nulltoleranse>

Det går fram under de ulike temaene at dersom den ansatte er i tvil skal man kontakte nærmeste leder. Tilsvarende skal folkevalgte kontakte/rapportere til ordfører.

Kommunen har utarbeidet eget rutineskriv for disiplinære reaksjoner. Her framgår det at brudd på etisk reglement kan føre til disiplinære reaksjoner, hvilke disiplinærformer som kan benyttes og fremgangsmåte/myndighetsutøvelse.

2.4.2. Disiplinære reaksjoner i praksis

Ifølge Organisasjon og HR-sjef har det vært gitt disiplinære reaksjoner på bakgrunn av brudd på det etiske reglementet. Eksempelvis har det blitt gitt tilrettevisning til en ansatt pga. for nær relasjon til en bruker, og hvor det er henvist til etisk reglement i tilrettevisningen. Det etiske reglementet har et punkt om *nære relasjoner*, og dette har vært benyttet flere ganger der ansatte har hatt nære relasjoner på samme tjenestested. Ikke som sanksjon, men ved at arbeidsgiver i dialog med den ansatte har funnet nytt tjenestested for å unngå nære relasjoner på samme arbeidsplass. Tillitsvalgte har bistått ansatte i disse tilfellene. I følge Organisasjon og HR sjef blir slike saker dokument i den enkeltes personalmappe i henhold til arkivrutinene. Som følge av det har ikke kommunen en samlet fremstilling av disse sakene, men han mener arbeidsgiver har en god oversikt da HR som regel blir trukket inn i sakene.

2.4.3. Revisors vurdering av kommunens sanksjonsmuligheter

Kommunen har gitt en generell sanksjonsmulighet i det etiske reglementet. Ved brudd kan man, i henhold til arbeidsreglementet, risikere å få en disiplinær reaksjon. Kommunen skal ha brukt sine sanksjonsmuligheter ved for nære bånd mellom bruker og ansatt. Administrasjonen har relativt god oversikt over slike saker da HR i stor grad blir trukket inn i sakene. Kommunen har imidlertid ikke et register om viser en samlet fremstilling av slike saker.

2.5. Kunnskap om etisk reglement

Kommunen må sørge for at ansatte og folkevalgte er kjent med etisk reglement

2.5.1. Iverksatte tiltak

Ansatte og ledere

Kommunen har vedtatt et prinsipp om enhetlig ledelse. I henhold til dette prinsippet har den enkelte leder ansvaret for å sikre at rutiner og reglement blir fulgt. I dokumentet om enhetlig ledelse står det blant annet at leder har ansvar for HMS, arbeidsmiljø og etisk reglement. Videre står det:

«Leder har omsorgsplikt og skal sikre ivaretagelse av sine ansatte. I dette ligger et ansvar for at ansatte ikke blir utsatt for fysisk eller psykisk belastning jf. arbeidsmiljølovens bestemmelser. Leder har i tillegg ansvar for kultur og holdningsskapende arbeid, noe som innebærer ansvar for iverksettelse av tiltak som fremmer kultur for nærvær og gode holdninger blant ansatte»

Vi har sett at informasjon om etisk reglement ble gitt på HR forum 10.06.20 for ledere, hvor også hovedtillitsvalgte og hovedverneombud var invitert. Det vedtatte etiske reglementet ble publisert i Compilo, som er kommunens internkontrollsystem. Her skal alle ansatte ha tilgang. På HR-forum, 23.09.20, ble det etiske reglementet på nytt tatt opp, denne gang knyttet til etisk bevissthet og dilemmatrening. Etisk reglement og dilemmatrening var også tema på ledersamling (utvidet ledergruppe) 22.10.21. På denne ledersamlingen var hovedtillitsvalgte og hovedverneombud invitert med som observatører.

Etisk reglement var på nytt tema i HR-forum 20.01.21 i forbindelse med gjennomgang av en sak om seksuell trakassering i domstolen. I tillegg ble det gitt påminnelse om det etiske reglementet på HR-forum 21.04.21 og 20.10.21. Kommunedirektørens ledergruppe behandlet 04.10.21, under eventuelt, oppfølging av etisk reglement, og det ble oppsummert med at etisk reglement bør inn i årshjul i alle seksjoner og enheter.

Ifølge kommunedirektøren har det vært stort fokus på etisk reglement i ledergruppa. Alle ledere skal av kommunedirektøren ha fått beskjed om at informasjon om reglement skal gis til alle ansatte.

Kommunen har ikke kartlagt om alle 5500 ansatte har kunnskap om etisk reglement. Ifølge Organisasjon og HR sjef er det planlagt å legge reglementet på leseliste til alle ansatte i Compilo, men dette er ikke gjort per desember 2020, fordi funksjonaliteten i Compilo ikke er god nok. Behovet for justering er meldt inn til Compilo.

Ifølge kommunedirektøren er det planlagt en ledersamling i juni 2022 hvor etisk reglement og varslingsrutiner er tema, herunder tiltak for å gjøre disse bedre kjent i organisasjonen. Etisk reglement vil ifølge kommunedirektøren revideres innenfor hver valgperiode.

Tiltak for nyansatte

I kommunens rutiner for rekruttering, sist oppdatert 2022, står det at etisk reglement legges ved arbeidsavtalen ved nyansettelser (rutinens pkt. 6.7.4). I tillegg ligger etisk reglement i kommunens digitale velkommenhefte, som skal sendes til nyansatte (preonboarding). Ifølge Organisasjon og HR-sjef blir opplæringen sendt ut i form av en nanolæring, og den nyansatte må her bekrefte at etisk reglement er lest, se figur 1. Alle nyansatte får informasjon om at etisk reglement skal signeres og arkiveres på tilsettingssaken i Websak.

Figur 1 Arbeidsavtale med informasjon etisk reglement og avtale om å følge etisk reglement for nyansatte

Arbeidsavtale/Personalmelding

Innhent følgende informasjon fra din nyansatte:

- fødselsnummer
- bankkontonummer
- er ferie avvirket hos tidligere arbeidsgiver?
- Politiattest se [Rutine for innhenting av politiattest](#) (om st)
- autorisasjon
- utfylt ansiennitetskjema (kap 4) - sendes til dokumentasjon.lonn@sandefjord.kommune.no

Opprett arbeidsavtale i HRM

Send arbeidsavtalen til din nyansatte. Legg ved følgende:

- [Etisk reglement](#)
- [Arbeidsreglement](#)
- [Taushetserklæring](#)
- Godkjent ansiennitetskjema (kap 4)

Arkiver i WebSak

Når du har mottatt de signerte dokumentene, skal du arkivere tilsettingssaken i WebSak i henhold til [skrivereglene](#).

Etisk reglement

Alle plikter lojalt å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet. Dette innebærer også at alle forholder seg lojalt til de vedtak som er truffet.

En god etisk praksis bygger på åpenhet og gjensidig tillit.

Alle plikter å være konstruktive i samarbeidsrelasjoner og legge til rette for trygge meningsutvekslinger og et positivt arbeidsmiljø.

Folkevalgte og medarbeidere skal være bevisste på at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen. De skal aktivt ta avstand fra og unngå enhver uetisk forvaltningspraksis.

Kommunens etiske reglement finner du i lenken nedenfor. Denne må du gjennomgå og elektronisk bekrefte at du har lest:

[Etisk reglement](#)

Vennligst send inn din digitale signatur under. Vi har logget følgende informasjon:
grete.geving@sandefjord.kommune.no

☐ Jeg bekrefter

Folkevalgte

For politikerne ble det 28. og 30. oktober arrangert folkevalgt opplæring i regi av KS Folkevalgtprogrammet. Av programmet fremgår det at etikk var et av fokusområdene i opplæringen. Det var satt av en time til dette, noe som også ga rom for drøfting av ulike etiske problemstillinger. Av presentasjonen som ble vist, går det fram at det ble drøftet hva man som folkevalgt må gjøre for å opprettholde befolkningens tillit.

Vi har sett av sakspapirer at administrasjonen informerte administrasjonsutvalget om nytt etisk reglement 12.10.20.

2.5.2. Opplevd kunnskap hos ansatte – fra spørreundersøkelsen

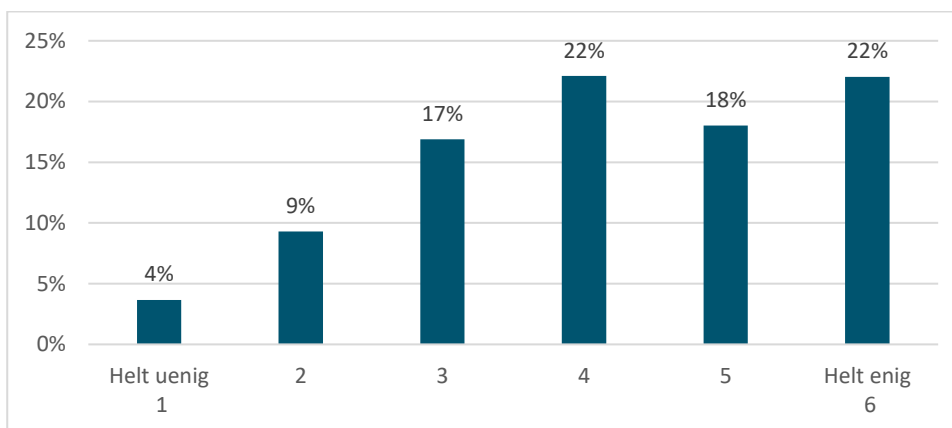
Svarene fra spørreundersøkelsen viser at et flertall av de ansatte har høy kjennskap til kommunens etiske reglement, se tabell 1 Samtidig er det viktig å understreke at 28 % har svart at graden av kjennskap til retningslinjene ligger på 1-3 på en skala fra 1-6. Vi ser at ansatte som har jobbet kortere enn 2 år, har en høyere andel med lav kjennskap til reglementet enn øvrige grupper. Det er bare små forskjeller mellom de ulike kommunalområdene.

Tabell 1 Ansattes svar på hvor god kjennskap de har til kommunens etiske reglement, N=1473

1 Svært lav	2	3	4	5	6 Svært høy
5 %	6 %	17 %	31 %	30 %	11 %

Svarene fra spørreundersøkelsen indikerer at mange ansatte har god kunnskap om hvor de kan finne de etiske retningslinjene, se figur 2. Vi ser likevel at 30 % er uenige i at det er lett å finne etisk reglement. Det er små forskjeller mellom de ulike kommunalområdene, og nyansatte svarer heller ikke svakere enn øvrige ansatte på dette.

Figur 2 Ansattes svar på spørsmål om hvor lett man finner etisk reglement, N=1475



Vi har spurt de ansatte om de opplever at etisk reglement er nyttig i arbeidshverdagen, se tabell 2. Et flertall svarer at de opplever det etiske reglementet som nyttig, men 19% svarer at de i ulik grad ikke opplever reglement som nyttig. Minst nyttig oppleves reglementet i kommunalområdet Miljø og plan. Her svarer 28 % negativt. Vi har også sett at ledere opplever mer nytte av reglementet enn øvrige ansatte.

Tabell 2 Ansattes svar på hvor nyttig de opplever det etiske reglementet i arbeidshverdagen ⁶, N=1473

1 Svært lav	2	3	4	5	6 Svært høy
1 %	5 %	13 %	23 %	22 %	30 %

Nedenfor er det flere påstander som viser ulike måter ansatte kan gjøres kjent med etisk reglement på, og bli oppmerksomme på kravene til etikk i kommunen. I spørreundersøkelsen skulle ansatte krysse av for påstandene som passet for dem. Kommunen har ikke lagt opp til at

⁶ 7 % har svart vet ikke/ikke aktuelt.

etiske problemstillinger skal være del av medarbeidersamtalen, men svarene nedenfor viser likevel at det er en liten andel som har hatt det som tema, se tabell 3.

Tabell 3 Ansattes svar på påstander om arbeid med etisk reglement og etikk. Ansatte kan sette flere kryss. Spørsmålet omfattet også påstander vist i tabell 9 om dilemmatrening. N=1473

Sett kryss ved de påstandene som passer for deg:	Prosent
Jeg har fått informasjon om etisk reglement av leder/i møter med arbeidsplassen	47 %
Jeg fikk informasjon om etisk reglement da jeg ble ansatt	33 %
Jeg har funnet informasjon om de etisk reglement selv	29 %
Etikk/etiske problemstillinger inngikk i min siste medarbeidersamtale	9 %

Mellom kommunalområdene varierer det om ansatte fikk informasjon om etisk reglement da de ble ansatt. Her skiller KBU seg negativt ut, kun 27 % svarer å ha fått slik informasjon da de ble ansatt. Miljø og plan kommer best ut med 44 % som svarer at de fikk informasjon ved ansettelse. Nyansatte svarer mer positivt på at de har fått informasjon enn ansatte som har jobbet lenger. Det kan indikere at praksisen har blitt bedre de siste årene.

47 % svarer at de har fått informasjon om etisk reglement av leder eller i møter på arbeidsplassen. Informasjonen synes å være dårligst i HSO, hvor 41 % har fått slik informasjon. Til sammenligning har 69 % av de ansatte i Økonomi og analyse fått slik informasjon.

Det er interessant at kun 9 % av de ansatte svarer at etikk eller etiske problemstillinger inngikk den siste medarbeidersamtalen de hadde. Praksisen er noe bedre for medarbeidersamtaler med ledere. Her svarer 14 % at dette var tema i siste medarbeidersamtale.

2.5.1. Opplevd kunnskap hos folkevalgte ⁷

Omtrent halvparten av de folkevalgte som har svart, er enig (5) eller helt enig (6) i at de har god kjennskap til de etiske retningslinjene, mens det er 15 % som ikke har det (1 og 2), se tabell 4.

Tabell 4 Folkevalgtes svar på om de har god kjennskap til etisk reglement, N= 74

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
3 %	12 %	19 %	18 %	34 %	14 %	3 %

⁷ Med folkevalgte mener vi her kommunestyrerepresentanter og deres vararepresentanter, hovedutvalgsmedlemmer og deres vara.

Ser vi på svarene fra de faste kommunestyre- og utvalgsmedlemmene, så er kunnskapsnivået høyere. Eksempelvis svarer 70 % av kommunestyrerepresentantene at de kjenner det etiske reglementet godt (5 og 6).

Vi har også spurt de folkevalgte om de opplever at etisk reglement er nyttig i egen hverdag som politiker, se tabell 5. Her svarer 40 % at de opplever det etiske reglementet som nyttig (5 og 6), mens 8 % svarer at reglementet er lite nyttig (1 og 2). Også her svarer medlemmer av kommunestyret og utvalgsmedlemmer mer positivt enn varamedlemmer. Eksempelvis svarer 61 % av kommunestyrerepresentantene at de opplever reglementet som nyttig (5 og 6).

Tabell 5 Folkevalgtes svar på hvor nyttig de opplever etisk reglement i arbeidshverdagen ⁸, N=74

1 Svært lav	2	3	4	5	6 Svært høy
4 %	4 %	11 %	26 %	20 %	20 %

37 % av dem som har svart, har vært med på folkevalgtopplæringen i inneværende kommunestyreperiode. Av de faste representantene har nærmere 70 % deltatt. Hver fjerde folkevalgt som har deltatt på folkevalgtopplæringen, svarer at de har dårlig kunnskap om etisk reglement.

Et klart flertall har ikke deltatt på annen opplæring/kurs i etikk og etiske problemstillinger som folkevalgt, men rundt ¼ har deltatt på slik opplæring. Andelen som har deltatt på annen opplæring er høyere blant de faste kommunestyremedlemmene (35 %).

Folkevalgte om habilitet

Habilitet er et sentralt tema i det etiske reglementet. Vi har bedt de folkevalgte ta stilling til tre påstander om habilitet, se tabell 6. Av svarene ser vi at de folkevalgte har ganske god kjennskap til reglene. En relativt stor andel svarer imidlertid at de ikke er trygge på at andre folkevalgte tar opp spørsmål knyttet til egen habilitet når det er behov. Halvparten svarer at de er trygge på at dette gjøres (5 og 6), mens de øvrige svarer at de er mer usikre på dette. De faste representantene svarer generelt at de er tryggere på at alle vurderer egen habilitet, enn de som er vararepresentanter.

⁸ 15% har svart vet ikke.

Tabell 6 Folkevalgte om habilitet. Svarene ble gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. N=74

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
Jeg kjenner godt til reglene om habilitet	3%	4 %	7 %	14 %	30%	43%	0%
Jeg er trygg på at andre folkevalgte tar opp spm om egen habilitet ved behov	0%	8%	11 %	27%	30%	19%	5%
Kommunestyret har for høy terskel for å vedta at noen er inhabile	15%	16%	15%	12%	16%	4%	22%

Den tredje påstanden er om de opplever at kommunestyret har for høy terskel for å vedta at noen er inhabile. Her har mange svart at de ikke vet (22 %), samtidig som det er stor spredning i hva de mener. 20 % mener at kommunestyret har for høy terskel (5 og 6) for å vedta at noen er inhabile. Det er interessant at andelen som mener at terskelen er for høy, er høyere blant kommunestyrerepresentantene enn blant øvrige folkevalgte. Her mener 30 % at terskelen er for høy (5 og 6).

Folkevalgte om roller og ansvarsdeling mellom folkevalgte og administrasjonen

De folkevalgte er også spurt om de mener at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom folkevalgte og administrasjon, noe de fleste er enig i, se tabell 7. De faste medlemmene opplever en klarere rollefordeling enn varamedlemmene, hvor nær tre av fire er fornøyd (5 og 6). Andelen som svarer «vet ikke», er også betydelig lavere enn for vararepresentanter.

Tabell 7 Folkevalgte svar på om det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom de folkevalgte og administrasjonen i kommunen, N=74

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
1 %	7 %	11 %	23 %	24 %	24 %	10 %

2.5.2. Revisors vurdering av kunnskap om etisk reglement

Kommunen har gjennomført noen tiltak for å sikre at etisk reglement er kjent for ansatte og folkevalgte, men det bør iverksettes ytterligere tiltak for å øke kompetansen.

Det er positivt at kommunen har tiltak som sikrer at nye medarbeidere underskriver på at de vil følge de etiske retningslinjene. Det foreligger også rutiner for å dokumentere dette.

Våre funn indikerer at et flertall av ansatte og folkevalgte har fått opplæring av kommunen, har kjennskap til reglementet, vet hvor man finner det og finner informasjonen i reglementet nyttig. Samtidig er det et mindretall som ikke gjør det. I noen tilfeller har vi sett at kunnskapen er ujevn fordelt mellom kommunalområder, slik at noen kommunalområder har et større kunnskapsgap å tette enn andre kommunalområder.

Vi har også sett at det er en del folkevalgte, riktignok et mindretall, som svarer lavt på kunnskap om habilitet, og at man tror reglene om habilitet praktiseres noe svakt i kommunestyret.

2.6. Arenaer for dilemmatrening og refleksjon

Kommunen bør ha arenaer for etisk dilemmatrening og refleksjon, som brukes systematisk

2.6.1. Dilemmatrening ansatte

Dilemmatrening

Ifølge Organisasjon og HR sjef ble informasjon om dilemmatrening gjennomført på HR-forum 23.09.20 og på ledersamlingen 22.10.20. Lederne ble på disse samlingene oppfordret til å ha dilemmatrening i sine personalgrupper, og det ble informert om hvordan man kan arbeide med dilemmatrening lokalt. Organisasjon og HR har ikke kartlagt i hvor stort omfang dette er gjennomført.

Vi har spurt de ansatte om de har deltatt på personalmøter hvor etiske problemstillinger har blitt drøftet, se tabell 8. Her svarer 57 % at de har deltatt på slike møter. Ansatte på kommunalområdene -Miljø og plan, -Økonomi og analyse og -HR og utvikling har i mindre grad vært med på dette, mens kommunalområdet Helse, sosial og omsorg kommer best ut. I tillegg opplyser halvparten at de har diskutert etiske problemstillinger på jobb, i andre settinger enn personalmøter/interne møter.

Vi har spurt de ansatte om de selv har tatt opp etiske problemstillinger til diskusjon på egen arbeidsplass. Høy grad av dette kan indikere at det er god takhøyde for å ta opp slike spørsmål. Av svarene ser vi at 40 % har gjort dette. Her ser vi at kommunalområdene KBU, -Miljø og plan, -Kultur, idrett og fritid og -Økonomi og analyse scorer lavest. Kommunalområdet HSO utmerker seg mest positivt med at 50 % oppgir å ha tatt opp slike spørsmål på arbeidsplassen.

Tabell 8 Svarfordeling på påstander om arbeid med etisk reglement og etikk. Ansatte kan sette flere kryss, N=1407

Sett kryss ved de påstandene som passer for deg:	Prosent
Jeg har deltatt på personalmøter/interne møter der etiske problemstillinger har blitt diskutert	57 %
Jeg har selv tatt opp etiske problemstillinger til diskusjon på min arbeidsplass	40 %
Jeg har deltatt i diskusjoner på jobb om etiske problemstillinger i andre settinger enn det som er nevnt over	48 %

Erfaringer med etisk vanskelige situasjoner

Et annet mål på om det er godt tilrettelagt for etisk arbeid, er om etisk vanskelige situasjoner som har oppstått har blitt diskutert på arbeidsplassen. 9 % svarer at de ikke har opplevd slike situasjoner, se tabell 9. Blant de som har opplevd slike situasjoner, så spriker svarene for om det dette har blitt tatt opp. Vi ser at det er en overvekt som svarer positivt på spørsmålet, samtidig som relativt mange svarer at dette i liten grad blir tatt opp. Kommunalområdene -Miljø og plan, -Økonomi og analyse og -HR og utvikling har flest som svarer at etisk vanskelige situasjoner i liten grad blir diskutert på arbeidsplassen. Det er dobbelt så mange medarbeidere som ikke har erfaring med at etisk vanskelige spørsmål blir diskutert på arbeidsplassen

Også på spørsmål om man har håndtert etisk vanskelige situasjoner på arbeidsplassen på en god måte, svarer de ansatte ganske spredt. Men andelen som opplever dette negativt er mindre enn for foregående spørsmål. Det kan indikere at man er flinkere til å løse etiske spørsmål i praksis, enn man er til å diskutere spørsmålene på arbeidsplassen. Av svarene ser vi at etisk vanskelige situasjoner i størst grad er opplevd på KBU. Her svarer 96 % at de har opplevd dette. Til sammenligning svarer bare 2/3 deler av de ansatte i Økonomi og analyse at de har opplevd etisk vanskelige situasjoner. Ansatte i -Kultur, idrett og fritid er minst fornøyd med hvordan etisk vanskelige situasjoner har blitt håndtert. Her svarer 18 % at de i liten grad (1 og 2) mener at etisk vanskelige situasjoner har blitt håndtert på en god måte.

Tabell 9 Ansattes svar på påstander om forståelse av etisk reglement. Svarene ble gitt på en skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad, N =1476

	1 svært lite sannsynlig	2	3	4	5	6 svært sannsynlig	Ikke opplevd
Etisk vanskelige situasjoner som har oppstått har blitt diskutert på arb.plassen	8 %	9 %	16 %	22 %	21%	14 %	9 %
Etisk vanskelige situasjoner på arbeidsplassen har blitt håndtert på en god måte	4 %	6 %	16 %	21%	27 %	14%	13%

Omtrent halvparten av de ansatte svarer at de i løpet av de to siste årene har opplevd å være i en etisk vanskelig situasjon. Av de igjen svarer 65 % at det ble funnet en løsning på problemet. De øvrige er delt omtrent likt mellom de som svarer nei og de som ikke vet. Ansatte i kommunalområdet Kultur, idrett og fritid opplever i mindre grad enn de øvrige kommunalområdene at saken ble løst (29% av sakene).

Ansatte som opplevde en etisk vanskelig situasjon ble spurt om hva de gjorde for å løse situasjonen. 7 av 10 svarer at de i forsøk på å løse problemet valgte å snakke med en kollega eller leder, se tabell 10. 27 % valgte å diskutere eller spørre tillitsvalgt eller verneombud. 14 % leste seg opp på hva som stod i etisk reglement.

Tabell 10 Ansattes svar på hva de gjorde for å finne en løsning på en etisk vanskelig situasjon som ble løst. Flere avkryssninger mulig. N=693

Hva gjorde du for å finne en løsning på problemet? Sett kryss på det som passer (mulig med flere kryss).	Prosent
Diskuterte med eller spurte en kollega	73%
Diskuterte med eller spurte min leder	70%
Diskuterte med eller spurte tillitsvalgt/verneombud	27%
Leste i etisk reglement	14%
Andre tiltak enn de som er nevnt:	10%
Jeg gjorde ikke noe	2%

Unnlate å ta opp etisk vanskelige spørsmål

303 ansatte (2 av 10), svarer at de bevisst har valgt å ikke ta opp etisk vanskelige spørsmål de to siste årene. Mer enn halvparten svarer at dette har skjedd flere ganger i løpet av siste to års periode. Vi har spurt hva som er grunnen til at man valgte å ikke ta det opp, se tabell 11. Svarene her kan si noe om rammene for å ta opp etiske diskusjoner på arbeidsplassen. 44 % har svart at de er redd det vil få dårlige konsekvenser for seg, mens 38 % har gjort det tidligere, uten at det hjalp. En del er også engstelige for at det kan bli tatt dårlig opp av enten leder eller kollegaer, eller at det vil bli sett på som å angi en kollega.

Tabell 11 Ansattes svar på hvorfor de ikke tok opp etisk vanskelige spørsmål. Flere avkryssninger mulig. N=303

Kryss av for det som passer for hvorfor du ikke tok opp etisk vanskelige spørsmål:	Prosent
Jeg har tatt vanskelige spørsmål opp tidligere uten å få hjelp	38 %
Jeg er redd for at det blir tatt dårlig imot av leder	39 %
Jeg er redd for at det blir tatt dårlig imot av kollegaer	30 %
Jeg er redd for at det å ta opp forholdet kan anses som å angi en kollega	28 %
Jeg er redd for at det kan få dårlige konsekvenser for meg	44 %
Jeg vet ikke hvem jeg skal ta det opp med	7 %
Jeg synes det er ubehagelig å ta opp etisk vanskelige spørsmål	31 %
Jeg har ikke hatt tid til å ta det opp	17 %

2.6.2. Etikk og koronapandemi

250 ansatte⁹ har valgt å uttale seg i fritekst, om det som følge av koronapandemien har oppstått nye etiske problemer eller utfordringer. Her følger et utdrag av hva som ble rapportert¹⁰:

Helserelatert

- Hvordan håndtere uvaksinert personell?
- Hva gjør man med dårlig munnbindbruk blant pårørende?
- Hvem får besøke pårørende – hvem roper høyest nok av pårørende/pasienter?
- Hvor mange pårørende skal få besøke kritisk syk pasient?
- Hvordan tilby nok kontakt med tjenestemottakere som trenger mye kontakt?
- Ansatte som har overtatt rollen som samtalepart som pårørende tidligere hadde. Hva er greit å snakke om? Hvor privat kan man være?
- Når er en pasient «døende» nok til å få pårørendebesøk?
- Hva er å anse som helt nødvendig helsehjelp?

Skolerelatert

- Hva gjør man når man mistenker at barn i hjemmeskole ikke har det bra?
- Hva skal kommunen gjøre når tjenestemottaker nekter kommunen hjemmebesøk på grunn av koronasituasjon?
- Hvordan håndterer man gjentatt mangel på avstand mellom elever og elever-ansatte?
- Elever som trenger mye oppfølging, men som ikke får det?
- Hvordan håndtere press fra foreldre om at skole/barnehage ser gjennom fingrene med strenge koronaregler?

Relatert til hjemmekontor

- Hva gjør man med mistanke om ansatte som sluntrer unna på hjemmekontor?
- Ivaretar kommunen regler for datasikkerhet og taushetsplikt ved hjemmekontor?
- Hva gjør man med ledere som bryter regler om hjemmekontor og velger å dra på jobb i stedet?
- Hvordan håndtere ansatte som bruker karantene som unnskyldning for å være hjemme?

Relatert til smitte

- Hvordan forholde seg til ansatte som er på jobb med forkjølelse?
- Hva gjør man når man redd for å ta med smitte hjem fra jobb til sårbare familiemedlemmer
- Hva gjør man når man er redd for å gå på jobb da man er i risikoutsatt gruppe?

⁹ I tillegg har 91 personer skrevet nei på dette spørsmålet.

¹⁰ Problemstillingene er omformulert av revisor, mens innholdet er fra spørreundersøkelsen.

2.6.3. Dilemmatrening – folkevalgte

Ifølge ordfører er det ikke gjennomført dilemmatrening for de folkevalgte. Imidlertid svarer 39 % av de som har svart på spørreundersøkelsen, at de har vært med på å drøfte hva de etiske retningslinjene innebærer for dem som folkevalgte. Andelen er høyere for de faste medlemmene i kommunestyret enn de øvrige folkevalgte, her har 2/3 vært med på dilemmatrening.

49 % av de som har svart, har vært med på å drøfte hvordan en som folkevalgt skal håndtere interessekonflikter knyttet til arbeidet som folkevalgt og privatperson. Andelen er noe høyere for de faste medlemmene i kommunestyret (75%).

De folkevalgte har vurdert hvor sannsynlig det er at ulike etisk vanskelige situasjoner kan oppstå for folkevalgte i kommunen, se tabell 12. Av svarene ser vi at rundt 40 % (5 og 6) mener det er stor sannsynlighet for at folkevalgte opplever utfordringer med å overholde taushetsplikten, at man vil oppleve interessekonflikter som folkevalgt/privat og at man vil oppleve press fra utbyggere. Det gir mindre utslag hva slags rolle man har som folkevalgt.

Tabell 12 Folkevalgtes vurdering av sannsynlighet for å ulike etisk vanskelige situasjoner oppstår, vurdert på en skala fra 1 Ikke sannsynlig til 6 svært sannsynlig. N=74.

Hvor sannsynlig..	1 Ikke sannsynlig	2	3	4	5	6 svært sannsynlig	Vet ikke
Utfordringer med å overholde taushetsplikten	19%	14%	7%	18%	19%	20%	4 %
Interessekonflikter – rollen som folkevalgt og privatperson	14 %	15 %	10 %	22%	22%	15 %	4 %
Det å bli tilbudt en utilbørlig fordel	26 %	20 %	16 %	15 %	7 %	8 %	8 %
Press fra utbyggere knyttet til bestemte kontrakter/planer	16 %	12 %	7 %	14 %	15 %	24 %	12 %

Vi har spurt de folkevalgte om de selv har vært i slike situasjoner i løpet av de to siste årene. Vi har spurt om det har skjedd en gang eller om dette er noe som har skjedd flere ganger, se tabell 13. Av svarene ser vi at flest opplever interessekonflikt mellom rollen som folkevalgt og privatperson. En av fire opplyser å ha opplevd dette.

Tabell 13 Folkevalgtes svar på spørsmål om de har opplevd ulike etisk vanskelige situasjoner, N= 74.

Hvor sannsynlig..	Nei	Ja, en gang	Ja flere ganger	Vet ikke
Utfordringer med å overholde taushetsplikten	77 %	8 %	12 %	3 %
Interessekonflikter – rollen som folkevalgt og privatperson	72 %	14 %	11 %	4 %
Det å bli tilbudt en utilbørlig fordel	93 %	3 %	1 %	3 %
Press fra utbyggere knyttet til bestemte kontrakter/planer	80 %	5 %	11 %	4 %

De folkevalgte ble spurt om de vet om andre etisk vanskelige situasjoner som kan oppstå. Blant annet ble følgende omtalt:

- Naboer, felles barn på skole og spørsmål knyttet til lokalt veinett/nærmiljøspørsmål
- Habilitet hos ordfører som eier mye eiendom og bygninger
- Kameraderi, vennetjenester, bestikkelser, trusler fra innbyggere som vil ha fordeler
- Press og mas i sosiale medier og fra organisasjoner og foreninger en som folkevalgt deltar i.

Halvparten av de folkevalgte har selv tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon i det politiske miljøet, se tabell 14. Blant de faste medlemmene i kommunestyret har 90 % gjort det. Det er mest vanlig å ta det opp i partigruppa, deretter i mer uformelle sammenhenger.

Tabell 14 Folkevalgtes svar på spørsmål om de selv har tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon i det politiske miljøet. Flere svar mulig. N=74

Ja, i				Nei	Annet
kommunestyret	politiske utvalg	partigruppa	uformelle sammenhenger		
4 %	10 %	38 %	30 %	50 %	3 %

De som har tatt opp etisk vanskelige situasjoner, ble spurt om det ble funnet en løsning på den, noe 60 % mente (30 % svarte nei og 10% vet ikke). I 8 av 10 tilfeller ble situasjonen løst ved at man diskuterte med/spurte en annen folkevalgt. Nær halvparten diskuterte med eller spurte kommunedirektøren. 1 av 10 svarer at de leste seg opp i etisk reglement for å finne en løsning på problemet.

Vi stilte et åpent spørsmål om det som følge av pandemien har oppstått nye etiske problemstillinger eller utfordringer. Noen av de folkevalgte svarer at digitale møter har vært en utfordring, blant annet med følgende konsekvenser:

- demokratiske prosesser blir tilsidesatt, situasjonen har gitt rom for ulike typer lukkede prosesser
- digitale møter gjennomføres hvor andre også er «til stede»
- det er skapt en større avstand mellom politikk og administrasjon
- dataplattform/datakompetanse kan redusere mulighet for politisk deltakelse
- redusert fysisk sosial kontakt

De folkevalgte fikk mulighet til å kommentere arbeid med etikk for de folkevalgte. Åtte av svargiverne ga kommentarer hvorav ingen er negative til dette arbeidet. Forhold som omtales er blant annet at det er positivt og bra at etisk arbeid blir trukket frem i spørreundersøkelsen, at man tror de fleste folkevalgte utfordrer seg selv på etiske spørsmål i mange saker og at etikk ligger i ryggmargen til en politiker.

2.6.1. Revisors vurdering av dilemmatrening og refleksjon

Kommunen har jevnlig brukt HR-forum for å drive etisk dilemmatrening og refleksjon for ledere og tillitsvalgte. Det er overlatt til den enkelte leder å drive dilemmatrening med egne ansatte, men funn tyder på nær halvparten av de ansatte ikke har deltatt i dette. Vi har også sett indikasjoner på at klimaet for å ta opp etisk vanskelige spørsmål ikke er opplevd positivt for alle ansatte. En mindre andel er engstelige for at det vil bli tatt dårlig opp av leder eller kollegaer, og tror det kan få dårlige konsekvenser for en selv. Dette er forhold kommunen bør ta tak i.

Det er ikke gjennomført egne dilemmatreninger for folkevalgte, men mange oppgir å ha drøftet ulike etiske problemstillinger i politiske møter. Halvparten har selv tatt opp etiske problemstillinger, men da mest i egen partigruppe. Flere mener at man som politiker kan komme i situasjoner hvor det er interessekonflikt eller vanskelig å overholde taushetsplikt, og at man kan også bli utsatt for press fra utbyggere. Det er imidlertid betryggende at betydelig færre svarer at de faktisk har vært utsatt for slike problemstillinger.

Flere folkevalgte påpeker at utviklingen med mer bruk av digitale løsninger under koronaen har noen negative konsekvenser i forhold til å gjennomføre åpne transparente beslutningsprosesser. Kommunen bør være bevisst slike problemstillinger.

3. Varslingsrutiner

I hvilken grad er kommunens rutiner for varsling i samsvar med lovkrav?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha skriftlige rutiner som utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte
- Rutinene skal inneholde
 - en oppfordring til å varsle
 - fremgangsmåte ved varsling
 - fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsel
 - rutine for å sikre krav til dokumentasjon og arkivering
- Kommunen må sørge for at varslingsrutinene svarer ut andre spørsmål som Arbeidstilsynet definerer som sentrale

3.1. Utarbeidelse av varslingsrutiner

Kommunen skal ha skriftlige rutiner som utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte

3.1.1. Rutiner

Sandefjord kommune har de siste årene gjort flere endringer i varslingsrutinene. Dels skyldes dette endringer arbeidsmiljøloven med virkning fra 01.01.20. Behovet for endring av varslingsrutinene fremkommer i referat fra administrasjonsutvalget 05.06.19, sak 010/19. Dette vedtaket resulterte i at rutinene ble revidert, med virkning fra 05.09.19. Varslingsrutinene ble igjen revidert som følge av lovendringen som trådte i kraft 01.01.20. Ifølge Organisasjon HR sjef var endringene som kom inn i rutinen mindre justeringer, i hovedsak presiseringer fordi loven ble mer konkret. Blant annet ble definisjonene av *kritikkverdige forhold* og *arbeidsgivers aktivitetsplikt* tydeligere. Begrepet *forsvarlig varsling* ble tatt ut av rutinen grunnet endringene i loven.

Varslingsrutinene var gjennom en ny revidering i 2020, og nye rutiner ble vedtatt med virkning fra 01.10.20. Det er mindre justeringer som er gjort.

3.1.2. Involvering av arbeidstakere og deres tillitsvalgte

Vi har undersøkt i hvilken grad de tillitsvalgte har vært involvert i endringene som er gjort etter 2020. I referat fra rådmannens medbestemmelsesmøte med arbeidstakerorganisasjonene 05.02.20, står det at hovedtillitsvalgte ber om evaluering av varslingsrutinen. Videre står det at rådmannen foreslår at varslingsrutinene evalueres høsten 2020. 18.08.20 får de hovedtillitsvalgte

en høringsversjon av rutinene, og invitasjon til møte 02.09.20. I saksframlegg til sentralt arbeidsmiljøutvalg 23.09.20 står det at sentralt arbeidsmiljøutvalget behandler forslag til revidert varslingsrutine før administrasjonsutvalget fatter endelig vedtak 12.10.20. I sakspapirene beskrives evalueringsprosessen som grundig og medvirkningsbasert: «*Basert på innspillene fra ledere, tillitsvalgte og vernetjeneste er det nye utkastet til varslingsrutine justert på flere punkter, og ny versjon er etter rådmannens mening et resultat av en god prosess*».

De fem hovedtillitsvalgte bekrefter at deres organisasjoner har vært representert inn i arbeidet med utarbeidelse av varslingsrutinene. Alle svarer at dette har vært en god prosess, hvor de har hatt reell medvirkning. Hovedverneombudet svarer også at han har vært involvert og at prosessen har vært god.

3.1.3. Revisors vurdering av varslingsrutiner og involvering

Vi vurderer at kommunen har utarbeidet varslingsrutiner som jevnlig har vært oppdatert i tråd med endringer i arbeidsmiljøloven. Vi har sett at alle de store arbeidstakerorganisasjonene og hovedverneombudet har vært involvert i prosessen med oppdatering av rutinene, og at involveringsprosessen oppleves som god.

3.2. Innhold i skriftlige rutiner

- **Rutinene skal inneholde**
 - en oppfordring til å varsle
 - fremgangsmåte ved varsling
 - fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsel
 - rutine for å sikre krav til dokumentasjon og arkivering

3.2.1. Rutinene skal gi en oppfordring til å varsle

Innledningsvis i varslingsrutinen står det følgende:

*Ledere og ansatte i Sandefjord kommune skal arbeide aktivt for å skape et godt arbeidsmiljø og en kultur basert på tillit og åpenhet. Det innebærer at alle ansatte og innleide arbeidstakere skal kunne gi uttrykk for sine meninger, og Sandefjord kommune **oppfordrer** ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold.*

I informasjonsteksten i varslingsskjema står det at alle medarbeidere oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold.

I varslingsrutinen er det omtalt at arbeidstakere i noen tilfeller har plikt til å varsle: Etter aml § 2-3 (2d) plikter arbeidstakere å underrette arbeidsgiver eller verneombud dersom man er kjent med at en kollega blir diskriminert eller trakassert. Den samme plikten gjelder ved forhold som kan

medføre fare for liv og helse, jf. aml § 2-3 (2) b). Bestemmelser om plikt til å varsle ligger også i annet lovverk, blant annet i helselovgivningen og hvitvaskingsloven.

3.2.2. Rutinene skal angi fremgangsmåte ved varsling

Varslingssekretariat

I forbindelse med nye varslingsrutiner i 2020 etablerte kommunen et varslingssekretariat (formelt etablert juni 2019). I rutinene vises det ofte til sekretariatet. Varslingssekretariatet består av en ansattrepresentant (hovedtillitsvalgt), en juridisk rådgiver, en rådgiver fra HR og en kommunalsjef. I rutinen står det at man også kan varsle eksternt til aktuell tilsynsmyndighet (Arbeidstilsynet, Økokrim, politiet o.l.) eller annen offentlig myndighet.

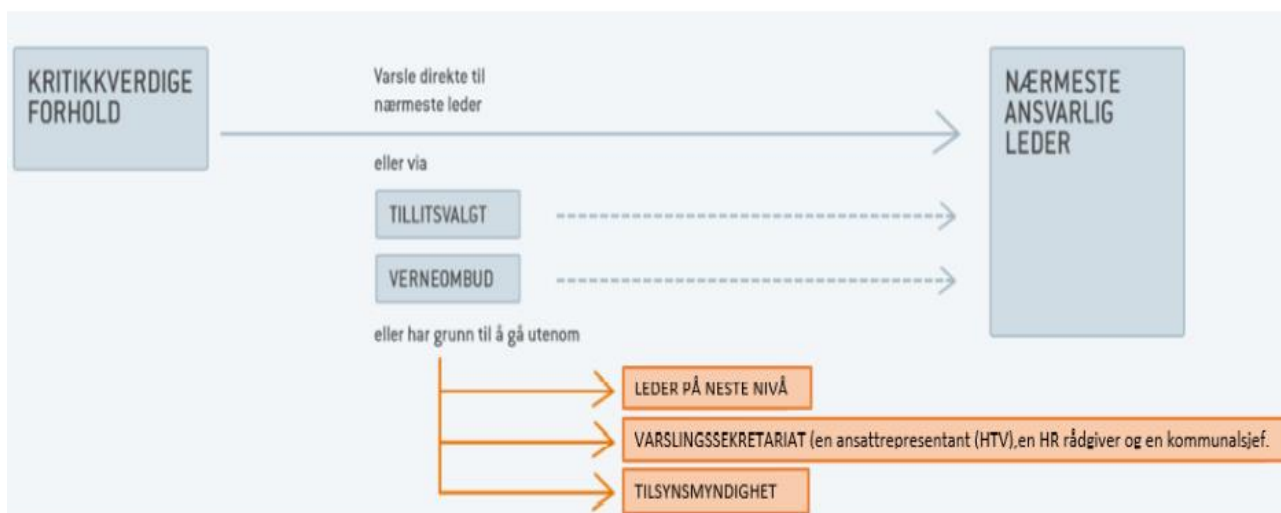
Det er utarbeidet en egen prosedyre for varslingssekretariatets arbeid, datert 17.02.20. I følge leder av varslingssekretariatet er rutinen oppdatert i etterkant, dette framgår også av rutinen da det vises til endringer i slutten 2020. I prosedyren er blant annet følgende omtalt:

- Mandat og rollefordeling i sekretariatet
- Føring av register over varslingssaker
- Saksgang, vurdering av varsel og avslutning av varslingssaker

Hvor det skal varsles

I rutinene står det under overskriften *Fremgangsmåte for den som skal varsle* beskrevet hvor man skal varsle, både internt og eksternt. Dette er også tydeliggjort i figur, se figur 3.

Figur 3 Figur brukt i varslingsrutinen som beskriver varslingsveier for varsler.



I rutinen står det at man i utgangspunktet skal varsle til nærmeste ansvarlige leder eller til tillitsvalgt/verneombud annen leder eller kommunens varslingssekretariat.

Det er ikke formkrav til hvordan et varsel utformes. Intern varsling gjøres fortrinnsvis ved varsling i kvalitetssystemet (Compilo), alternativt med varslingsskjema som er tilgjengelig i Compilo. Varslingsskjema er også en del av varslingsrutinen. Det anbefales at et varsel gir informasjon om følgende:

- Hva er det kritikkverdige forholdet?
- Hvem er involvert i det kritikkverdige forholdet?
- Hvor har det kritikkverdige forholdet funnet sted?
- Hvordan skjedde det kritikkverdige forholdet?
- Hvorfor har det kritikkverdige forholdet skjedd? (dersom man har opplysninger om dette)
- Hvilke konsekvenser fikk det kritikkverdige forholdet? (evt. hvilke konsekvenser kan det få)
 - Eventuell dokumentasjon på det kritikkverdige forholdet.
- Har det tidligere vært varslet om saken eller vært forsøkt å endre det kritikkverdige forholdet?

Varsel som sendes til varslingssekretariatet skal sendes via kvalitetssystemet Compilo eller til varslingssekretariatets epost adresse.

3.2.3. Mottak, behandling og oppfølging

Hvem som skal behandle

Det fremgår av rutinene at enhver leder som mottar et varsel, har ansvar for å behandle dette. Dersom vedkommende leder selv er involvert i det meldte kritikkverdige forholdet, skal varselet videresendes til leder på neste nivå for behandling. Den leder som behandler varselet skal orientere varslingssekretariatet om mottatt varsel, dets innhold og arkivnummer. Dersom varselet er mottatt av verneombud eller tillitsvalgt, skal de oversende varselet til leder på det aktuelle tjenesteområdet, eller til leder på neste nivå dersom aktuell leder er involvert. Det skal også vurderes om varselet skal leveres til varslingssekretariatet, ekstern myndighet eller til det advokatfirmaet kommunen til enhver tid benytter. I rutinene står det at man per nå benytter advokatfirmaet Lund & Co DA.

Dersom varslingssekretariatet mottar et varsel som involverer rådmannen, skal varselet sendes til kommunens advokatfirma eller ekstern tilsynsmyndighet (for eksempel Arbeidstilsynet, Økokrim eller politiet). Dersom folkevalgte mottar henvendelse eller varsel om mulige kritikkverdige forhold i kommunen fra kommunens ansatte, skal henvendelsen sendes til kommunens varslingssekretariat.

I kommunestyrevedtak 123/21, 25.11.21 står det at ordfører, sammen med varaordfører og gruppeleder for det største opposisjonspartiet¹¹, skal fungere som et arbeidsgiverutvalg i det operative arbeidsgiveransvaret for kommunedirektøren. Arbeidsgiverutvalget skal blant annet være førsteinstans for mottak av et eventuelt varsel på kommunedirektøren, før det sendes til ekstern juridisk oppfølging i tråd med varslingsreglementet.

Saksgang - prinsipper

I rutinene vises det til at varselet skal undersøkes innen rimelig tid og uten ubegrunnet opphold. Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak som er egnet for å forebygge gjengjeldelse. Målet for behandlingen av et varsel, er at det kritikkverdige forholdet skal opphøre. I prosessen skal både varsler og omvarslede ivaretas.

I rutinene som gjaldt fra 01.01.20 var det listet opp 12 punkter som gjelder for saksgangen. Ifølge Organisasjon- og HR-sjef har man i de nye rutinene valgt å endre disse 12 punktene til noen prinsipper, da saksgangen vil kunne variere ut fra forholdets alvorlighetsgrad, kompleksitet med mer. Disse prinsippene er:

- Straffbare forhold jf. straffeloven skal umiddelbart meldes i lederlinje og politianmeldes
- Ved mottak av varsel skal leder vurdere sin habilitet. Saken skal oversendes til leder på neste nivå ved inhabilitet, hensyntatt at premisset for varsel er til stede.
- Saken skal registreres i Websak jf. arkivrutine og skriveregler for saker med undersøkelsesplikt
- Varslingssekretariatet skal orienteres om mottatt varsel, innhold og arkivnummer
- Varsler og omvarslet skal ivaretas gjennom hele prosessen.
- Det skal sørges for skriftlig bekreftelse til varsler om at henvendelsen er mottatt
- Det skal sørges for nødvendig kontradiksjon og orientering til den som er omvarslet (unntak hvis det kan være til hinder for undersøkelse av forholdet)
- Ved behandling av saken skal det sørges for at forholdene blir undersøkt i tilstrekkelig grad
- Det skal konkluderes hvorvidt arbeidsgiver vurderer forholdet som kritikkverdig
- Ved avdekking av kritikkverdige forhold skal det iverksettes nødvendige tiltak for at det kritikkverdige forholdet skal opphøre
- Det skal sørges for dokumentasjon av undersøkelse, saksgang og konklusjon i Websak
- Saken skal lukkes og varslingssekretariatet skal informeres om at saken er ferdig behandlet. Varsler og omvarslet skal gis tilbakemelding om at saken er håndtert i henhold til rutine
- Det vurderes erfaringsutveksling i egen ledergruppe for læring i organisasjonen

¹¹ I opprinnelig vedtak står det *leder av opposisjonen*. Dette ble formannskapet 14.12.21 erstattet med *gruppeleder for det største opposisjonspartiet*

Kommunen har også utarbeidet rutinedokumentet *Undersøkelsesplikt, rutine for ledere ved håndtering av bekymringsmeldinger, klager på ansatte og varsler*. Dokumentet er sist oppdatert 15.02.21. Her står det at selv om det kan være vanskelig å skille mellom bekymringsmeldinger, klager og varsler, så har arbeidsgiver en undersøkelsesplikt.

Nærmeste leder skal opprette en «undersøkelsessak» i Websak og skal benytte vurderingsskjemaet «Undersøkelsesplikt» som verktøy i saksbehandlingen, se figur 4. Dokumentsenteret vil gi lederen en egen tilgang til å opprette saken, og skriverregel for undersøkelsespliktsaker følges videre.

Figur 4 Rutiner for undersøkelsesplikt

Hvilke konsekvenser fikk det meldte forholdet? (evt. kan det få)	
Eventuell dokumentasjon på det meldte forholdet?	

Leders undersøkelsesplikt	
Leder må bekrefte til melder om at varsel er mottatt og at dette vil bli behandlet iht. varslingsrutine. Dokumentasjon på gitt bekreftelse arkiveres på sak	
Straffbare forhold jf. straffeloven skal umiddelbart meldes i lederlinje og politianmeldes	
Leder kan ta kontakt med melder for å få nærmere informasjon om meldte forhold hvis nødvendig	
Leder gjennomfører nærmere undersøkelser og gjennomfører en samtale med den ansatte som det er varslet på (kontradiksjon). Medarbeider skal orienteres om at det har kommet et varsel, en klage eller en bekymring og at det derfor er leders plikt å høre medarbeiderens versjon av forholdet. Som hovedregel skal den som er omvarslet få vite hvem som har varslet.	
Hva har skjedd ifølge medarbeider?	
Leders vurdering Er hendelsen/forholdet påregnelig? Er hendelsen/forholdet belastende? Er hendelsen/forholdet kritikkverdig iht aml § 2A—1(2) ?	
§ 2 A-1. Rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten (1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier. (2) Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære a) fare for liv eller helse b) fare for klima eller miljø c) korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet d) myndighetsmisbruk e) uforvarlig arbeidsmiljø f) brudd på personopplysningsikkerheten. (3) Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling etter kapitlet her, med mindre forholdet omfattes av andre ledd.	
Leder gjør en vurdering i forhold til håndtering av saken videre, evt hvilken reaksjon som skal gis eller ikke (eks. disiplinære reaksjoner, veiledning og oppfølging).	
Dersom hendelsen/forholdet vurderes krtikkverdig iht aml § 2A-1 (2) skal vern mot gjengjeldelse og omsorgsplikt for varsler og omvarsler sikres.	
Leder oppsummerer saken i en rapport hvor vurderinger og konklusjon fremkommer.	
Leder sender melding til varslingssekretariatet for registrering av varselet. Varslingssekretariatet@sandefjord.kommune.no	

UNDERSØKELSESPLIKT	
LEDERS VURDERING AV INNKOMMET VARSEL PÅ ANSATT (organisasjon og HR kan bistå med råd og veiledning)	
Vurderingsskjema for leder når henvendelsen er formulert som et «varsel»:	
Saksnummer (egen skriverregel for undersøkelsesplikt)	
Dato for mottatt varsel	
Mottaker	
Avsender	
Hvilket kommunalområde?	
Seksjon	
Enhet/avdeling	
Navn på leder	
Har avsender fått bekreftelse på at saken er mottatt	
Kort om informasjon gitt i varsel	
Hva er/gjelder det meldte forholdet?	
Hvem er involvert i det meldte forholdet?	
Hvor har det meldte forholdet funnet sted?	
Når har det meldte forholdet skjedd?	
Hvordan skjedde det meldte forholdet?	
Hvorfor har det på meldte forholdet skjedd? (dersom man har opplysninger om dette)	

Kommunen har utarbeidet en veileder i konflikthåndtering. I følge Organisasjon og HR sjef er dette et dokument som saksbehandlere og ledere kan benytte som et hjelpemiddel i varslingssaker. I

dokumentet er det anbefalt at ledere som trenger bistand søker hjelp av HR, vernetjeneste eller tillitsvalgte.

Det hender at varslar blir trukket og at det da ikke konkluderes om de omvarslede forholdene, se punkt 4.1.5. Kommunens rutiner omtaler ikke dette.

3.2.4. Rutinene skal sikre krav til dokumentasjon og arkivering

I varslingsrutinene står det at varsel skal registreres i Websak jf. arkivrutiner og skriverregler for saker med undersøkelsesplikt. Varslingssekretariatet skal orienteres om mottatt varsel, innhold og arkivnummer. Videre står det at det skal sørges for dokumentasjon av undersøkelse, saksgang og konklusjon i Websak.

Ifølge kommunens arkivrutiner skal varslingsaker registreres i arkivdel Saksarkiv (SAK), skjermet med egen tilgangskode og hjemmel, samt K-kode etter hva saken gjelder. Tittel i saken skal være *Undersøkelsesplikt* med undertittel *Hendelse - Enhet eller person (den enhet eller person som undersøkes)*. Skjermingskode skal være UP-3 (offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd (taushetsplikt om noens personlige forhold)).

Anonyme henvendelser skal påføres kun NN i avsender/mottakerfeltet.

Det fremgår av arkivrutinen at det er varslingssekretariatet som skal registrere alle varsler. I rutine for Undersøkelsesplikt er det et eget skjema for å sende melding til varslingssekretariatet. Der står det at leder som er ansvarlig for behandling av varselet skal rapportere følgende: Dato for mottatt varsel, sakens innhold, arkivsaksnummer og dato for når saken er ferdig undersøkt og lukket, se figur 5.

Figur 5 Melding til varslingssekretariatet

Melding til varslingssekretariatet – register	
Varslingssekretariatet@sandefjord.kommune.no	
Dato for mottatt varsel	
Arkivsaksnummer	
Kommunalområde	
Seksjon	
Nærmeste leder	
Kort om sakens innhold	
Arbeidsgivers konklusjon	
Kort om videre håndtering	
Dato for når saken er undersøkt og lukket	

3.2.5. Revisors vurdering

Kommunen har skriftlige rutiner for varsling. Rutinene inneholder både en oppfordring til å varsle og en beskrivelse av fremgangsmåte for hvordan man skal varsle. Det er utarbeidet et eget skjema som ansatte kan bruke.

Videre beskriver rutinene prinsipper for saksgangen herunder mottak, behandling av varselet og oppfølging.

Vi vurderer at varslingsrutinene sammen med rutine for undersøkelsesplikt og veileder i konflikthåndtering, samlet gir en beskrivelse av hvilke saksbehandlingsoppgaver saksbehandler skal utføre når man mottar et varsel.

Kommunen bør vurdere om rutinene sikrer godt nok at eventuelle kritikkverdige forhold blir vurdert, også i saker der varselet trekkes eller av andre grunner faller bort.

Krav til dokumentasjon og arkivering er omtalt, både i varslingsrutinene og i kommunens arkivrutiner.

3.3. Om rutiner svarer ut sentrale spørsmål definert av Arbeidstilsynet

Kommunen bør sørge for at rutinene svarer ut andre spørsmål som Arbeidstilsynet definerer som sentrale i en varslingsrutine

Arbeidstilsynet har laget en oversikt over spørsmål som en varslingsrutine skal og bør svare på. Flere av disse punktene er dekket av kravene som omhandles i pkt. 3.2. Her skal vi se nærmere på de spørsmålene som ikke er omfattet av pkt. 3.2.

- **Hva er varsling om kritikkverdige forhold?**
 - Rutinene beskriver at varsling er en ytring om kritikkverdige forhold i virksomheten. Begrepet kritikkverdige forhold defineres i arbeidsmiljølovens § 2A-1 (2). Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlig etisk reglement i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet. Rutinene gir eksempler på kritikkverdige forhold:
 - underslag og tyveri
 - seksuelle overgrep
 - brudd på taushetsplikt
 - mobbing og trakassering
 - diskriminering

Det gis ingen veiledning om grensen mellom varsel på den ene siden og avvik, personalkonflikt, klage ol.

- **Hvorfor bør du varsle om kritikkverdige forhold i vår virksomhet?**
 - Rutinene viser blant annet til ledelsens ansvar for å legge til rette for ytringsfrihet og ansattes medvirkningsplikt. Målet er å få kritikkverdige forhold til å opphøre.
- **Hvem varsler du til, hvis varselet gjelder øverste leder?**
 - Rutinene beskriver at man da skal varsle til ekstern tilsynsmyndighet, for eksempel Arbeidstilsynet eller politiet. Alternativt kan varsel også sendes til det advokatfirmaet som kommunen til enhver tid benytter.
- **Kan du varsle anonymt?**
 - I rutinene står det at det kan varsles anonymt, men at dette vil begrense arbeidsgivers mulighet til følge opp de varslede forholdene.
- **Når har du plikt til å varsle?**
 - I rutinene står det at arbeidstaker etter arbeidsmiljøloven § 2-3 (2) har plikt til å varsle dersom man er kjent med at en kollega blir diskriminert eller trakassert. Den samme plikten gjelder ved forhold som kan medføre fare for liv og helse. Det står også at plikten til å varsle kan ha bakgrunn i annet lovverk som helselovgivingen og hvitvaskingsloven.
- **Hva må du tenke på hvis du skal varsle eksternt?**
 - Rutinene gir ingen råd til varsler om dette, men lovbestemmelsen som regulerer adgangen til å varsle eksternt er gjengitt i vedlegg til rutinene.
- **Vil du som varsler, få en bekreftelse på varselet er mottatt?**
 - I rutinene står det at varsler skal orienteres skriftlig om at varsel er mottatt.
- **Prinsipper for god saksbehandling**
 - Rutinene gir en beskrivelse av sentrale prinsipper for god saksbehandling, herunder
 - retningslinjer for innsyn, habilitetsregler, skriftlighet, undersøkelsesplikt, lukking av saker og arkivering.
- **I hvilke tilfeller kan det være vanskelig å undersøke et varsel?**
 - Det vises til at anonyme varsler er vanskeligere å undersøke enn varsler med åpen identitet.
- **Vil du som varsler, få informasjon om hvordan arbeidsgiver håndterer varselet?**
 - Det står at varsler skal informeres om at varselet er håndtert i henhold til rutine.
 - Det står at en varsler ikke har innsyn i saken jf. forvaltningsloven § 18, med mindre vedkommende selv er part i saken.
- **Hva skjer hvis du som varsler, blir utsatt for gjengjeldelse?**
 - Det fremgår av rutinene at det ikke er lov å reagere negativt mot en ansatt som varsler om kritikkverdige forhold. Det står ikke hva som kan gjøres dersom man opplever å bli utsatt for gjengjeldelse.
- **Hva skjer dersom du blir varslet på?**
 - I rutinene står det at omvarslet har krav på et forsvarlig arbeidsmiljø og at man skal tilbys en nøytral samtalepartner, eksempelvis representant for bedriftshelsetjenesten. Tilbudet skal sørges for av den leder som behandler varslingssaken. Det står også at omvarslet har rett på kontradiksjon (unntak hvis det

kan være til hinder for undersøkelse av forholdet). Omvarslet har som hovedregel innsyn, jf. forvaltningsloven § 18.

- **Hvilken rolle har verneombudet i varslingssaker?**
 - I rutinene står det at man kan varsle til verneombud. Verneombud skal ikke selv behandle varselet, men skal oversende varselet til nærmeste leder eller leder på neste nivå. Hvis det er behov for å gå utenom linjen, leveres varselet til ekstern myndighet, varslingssekretariatet, eller det advokatfirmaet kommunen til enhver tid benytter.
- **Hva er verneombudets, tillitsvalgtes og AMUs roller i varslingssaker?**
 - I rutinene står det at man kan varsle til tillitsvalgte. Disse skal ikke selv behandle varselet, men skal oversende det til nærmeste leder eller leder på neste nivå. Hvis det er behov for å gå utenom linjen, leveres varselet til ekstern myndighet, varslingssekretariatet, eller det advokatfirmaet kommunen til enhver tid benytter.
 - Rollen til AMU er ikke beskrevet i varslingsrutinene.

3.3.1. Revisors vurdering av om rutiner svarer ut sentrale spørsmål definert av Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet har utarbeidet en sjekkliste for varslingsrutiner som ved oppfyllelse vil oppfylle minimumskravene i arbeidsmiljøloven kapittel 2A. Vi vurderer at Sandefjord kommunes varslingsrutine svarer ut mye av dette, men at noen av spørsmålene er ubesvarte:

- Rutinene definerer hva som kan være kritikkverdige forhold, men gir ikke veiledning om grensen mellom varsel på den ene siden og avvik, personalkonflikt, klage ol.
- Det står ikke noe om hva varsler kan gjøre dersom man blir utsatt for gjengjeldelse eller hva arbeidsgiver kan gjøre for å hindre eller stoppe en slik handling.
- Det er ikke beskrevet hvilken rolle AMU skal ha i varslingssaker. Arbeidstilsynet anbefaler at AMU holdes orientert om omfang av varslingssaker.
- Det er ikke gitt råd til varsler om hva man bør tenke på hvis man vurderer å varsle eksternt. Arbeidstilsynet påpeker blant annet at man bør være i god tro om at det foreligger kritikkverdige forhold og man bør først ha varslet internt.

Vi mener kommunen bør vurdere om varslingsrutinene skal omtale disse punktene.

4. Følge opp varslingssaker i tråd med rutinene

Har kommunen fulgt egne rutiner ved mottak og saksbehandling av varslingssaker?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- **Kommunen skal følge rutinene ved mottak og saksbehandling av varslingssaker, herunder**
 - registrere varsel i websak
 - gi skriftlig tilbakemelding på at varsel er mottatt
 - vurdere habilitet
 - dokumentere at undersøkelser er gjort, herunder kontradiksjonssamtaler
 - dokumentere konklusjonen
 - konklusjonen skal beskrive om det foreligger kritikkverdige forhold og eventuelle tiltak for å stanse det kritikkverdige
 - varsler skal ha skriftlig tilbakemelding om at saken er avsluttet
 - saken skal avsluttes i websak
 - varslingssekretariatet skal varsles etter at saken er avsluttet

4.1. Fakta om varslingssaker i kommunen

4.1.1. Registrere varsel i Websak

Varslingssaker registrert i Websak

I kommunens varslingsrutiner står det at alle varslingssaker skal registreres i Websak. Vi har gjort søk i Websak, og sammen med HR funnet totalt 11 varslingssaker som er meldt inn i perioden 01.01.20-31.12.21. Vi har også fått bistand fra arkiv, uten at det har resultert i funn av flere saker. I tre av de 11 tilfellene, har mottaker videresendt varselet til den leder som skal saksbehandle varselet. HR/varslingssekretariatet har vært involvert i dette. Ingen av varslene er sendt via tillitsvalgt eller hovedtillitsvalgt.

Ingen av de innkomne varslene er anonyme. 3 av de 11 varslene er gitt muntlig. De muntlige varslene har blitt skriftliggjort, enten ved at leder har bistått med å skriftliggjøre varselet, eller ved referat fra møte. Alle de 11 varslene er registrert i Websak.

Varslingssaker - informasjon fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen spurte vi ledere og tillitsvalgte/verneombud om de har mottatt varsel. Her svarer 18 % (64 personer) at de har mottatt varsler. Av de har mer enn halvparten mottatt to eller flere varsler i perioden 2020-2021. 4 av 10 svarer at de ikke vurderte det mottatte varselet til å være et varsel etter arbeidsmiljøloven § 2A. Vi har ikke kunnskap om alle varslene er unike eller om enkeltvarsler er sendt til flere mottakere. På spørsmål om hva de gjorde med det siste mottatte varselet, svarer 39 % at de håndterte varselet selv og startet undersøkelser. Dette betyr at 25 ledere minst har mottatt ett varsel i løpet av 2020 og 2021, som de har saksbehandlet som et varsel. 40 % av de 25 lederne svarer at de lagret varselet i Websak. 8 % skal ha informert

varslingssekretariatet om at de har mottatt et varsel. Se tabell 15 for ytterligere informasjon om hva som ble gjort med varselet.

Tabell 15 Svar på hva som ble gjort med det siste mottatte varselet (flere svar mulig), N=65

Du svarte at du har mottatt minst et varsel, hva gjorde du med det siste varselet? (flere svar mulig)	Prosent
Meldte det videre til aktuell leder	44 %
Meldte det videre til høyere ledernivå	42 %
Håndterte varselet selv og startet undersøkelser	39 %
Meldte det videre til varslingssekretariat	6 %

Innrapportering av varslingssaker til varslingssekretariatet

Fra 2021 skal administrasjonsutvalget årlig orienteres om bruken av varslingsrutinen.¹² Derfor skal varslingssekretariatet fra 2021 ha melding om all behandling av varsler internt i kommunen. Varslingssekretariatet har fra januar 2021 ført register over antall saker som mottas, behandles og rapporteres av ledere i linjen.

Varslingssekretariatet har i 2021 fått rapportert inn tre varsler, samt at de har mottatt tre varsler direkte fra ansatt, totalt seks varsler. I 2020 (før rutinen med innrapportering ble etablert) ble det rapportert inn ett varsel til varslingssekretariatet.

4.1.2. Tilbakemelding til varsler om mottatt varsel

I de 11 sakene som er registrert i Websak er det sporbart at varsler har fått skriftlig bekreftelse på at varsel er mottatt. I ett av tilfellene er bekreftelse gitt i et referat, som også er arkivert i Websak. Varsler har fått informasjon om prosessen videre, enten i svarbrevet eller i møte.

4.1.3. Habilitetsvurdering

I de seks varslingssakene som er saksbehandlet er det ikke dokumentert i Websak at habilitet er vurdert. Ifølge saksbehandlerne har de enten sett det som uproblematisk at de selv saksbehandler varselet eller de har drøftet det med egen leder/HR, uten at det står i saken.

I spørreundersøkelsen svarer 24 % av lederne som saksbehandlet et varsel at de foretok en habilitetsvurdering av seg selv..

4.1.4. Om det er gjort undersøkelser

I de seks sakene som er saksbehandlet, er det sporbart i Websak at det er gjort undersøkelser, herunder at det er gjennomført kontradiksjonssamtaler med omvarslede og ført referat fra møter med varsler.

¹² Ifølge endring av varslingsrutinen 12.10.2020.

I alle de seks avsluttede sakene har HR vært involvert som støtte for saksbehandler. HR har enten vært involvert i forkant, eller så har saksbehandler kontaktet HR for bistand. Alle som har saksbehandlet varslene, oppgir å ha brukt varslingsrutinene og rutinen for undersøkelsesplikt.

I spørreundersøkelsen svarer 76 % at de startet undersøkelser av saken og 52 % at de gjennomførte kontradiksjonssamtaler.

4.1.5. Konklusjon i saken

I de seks avsluttede sakene er det utarbeidet konklusjoner hvor alle er arkivert i Websak. I vår gjennomgang har vi sett at det redegjøres for saksforløpet i konklusjonene, herunder både om varselet og hvilke undersøkelser som er gjort. I alle sakene er det tatt stilling til hvorvidt det har forekommet noe kritikkverdig eller ikke.

I saker der varselet er trukket finner vi ikke konklusjon på de omvarslede forholdene i websak.

I spørreundersøkelsen svarer 44 % at de konkluderte og skrev rapport. 40 % skal ha arkivert denne i Websak.

4.1.6. Fortløpende saksbehandling

I de seks sakene som er saksbehandlet, har saksbehandlingstiden variert fra 3-5 måneder, inkludert eventuell ferietid i noen av sakene. Vi har ikke indikasjoner på at ikke sakene har blitt saksbehandlet fortløpende. I mange av sakene har vi sett at spor av mange møter/samtaler med impliserte personer. I noen tilfeller har sykefravær hos impliserte personer forsinket saksbehandlingen noe.

Tre saker er ikke ferdig behandlet på tidspunktet for vår undersøkelse. Disse varslene er innregistrert i november-desember 2021, og vår gjennomgang i Websak ble gjennomført i januar/februar 2022. To øvrige saker ble trukket.

4.1.7. Om det er iverksatt tiltak

I en av varslingssakene er det konkludert med at det forelå kritikkverdige forhold. I konklusjonen er det en liste med tiltak som skal gjennomføres, mange er konkrete med tidsangivelse for når de skal iverksettes. Det er også ført opp tidspunkt for sjekk om det kritikkverdige forholdet har opphørt. I saker hvor det er konkludert med at det ikke foreligger kritikkverdige forhold, er det likevel ført opp tiltak som følge av varslingssaken, eksempelvis kompetansehevende tiltak hos leder, arbeidsmiljøtiltak med mer.

I spørreundersøkelsen svarer to av tre ledere at de iverksatte tiltak for at det forholdet som de ble varslet om skulle opphøre.

4.1.8. Om det er gitt tilbakemelding til varsler

I de seks sakene som vi har sett på i Websak, er det spor av at arbeidsgiver har gitt skriftlig tilbakemelding til varsler om at saken er avsluttet.

I spørreundersøkelsen svarer 44 % at varsler har fått tilbakemelding etter at saken er avsluttet.

4.1.9. Avslutning av ferdigbehandlede saker i Websak

Informasjon vi har innhentet viser at kun en av sakene er avsluttet i Websak. I følge Organisasjon og HR sjef kan dette handle om behov for mer kunnskap hos enkelte ledere for hvordan dette gjøres i Websak.

4.1.10. Rapportering til varslingssekretariatet

Fra mars 2021 skal saksbehandler melde fra til varslingssekretariatet om utfall i saken. I tre av seks saker som er avsluttet etter mars 2021, har saksbehandler informert varslingssekretariatet om utfallet. I tre saker er dette ikke gjort.

Tabell 16 gjengir hvordan lederne svarte i spørreundersøkelsen på at de saksbehandlet varselet.

Tabell 16 Lederes svar på hva de gjort i siste varsel de har saksbehandlet, N =25

Du svarte at du håndterte varselet selv. Ta stilling til følgende påstander, flere avkryssninger mulig. Ved flere varsler, ta utgangspunkt i siste saksbehandlede varsel	Prosent
Registrerte varselet i Websak	40 %
Jeg informerte varslingssekretariatet om at jeg har mottatt et varsel	8 %
Jeg vurderte egen habilitet	24 %
Jeg startet undersøkelser	76 %
Jeg gjennomførte kontradiksjonssamtaler	52 %
Jeg konkluderte og skrev rapport	44 %
Jeg arkiverte konklusjon/rapport og all dokumentasjon i Websak	40 %
Jeg iverksatte nødvendige tiltak for at det kritikkverdige forholdet skal opphøre	68 %
Jeg ga nødvendig tilbakemelding til varsler om at saken er håndtert i henhold til rutine	72 %
Omvarsler (den det ble varslet på) ble informert og saken ble lukket	44 %
Jeg informerte varslingssekretariatet om konklusjon i saken	12 %
Jeg ga varsler tilbud om samtale med bedriftshelsetjenesten	28 %
Jeg ga omvarslede tilbud om samtale med bedriftshelsetjenesten	20 %

4.2. Revisors vurdering av bruk av rutiner i varslingssaker

Våre undersøkelser tyder på at kommunen ikke har oversikt over omfanget av varslingssaker. Det er et stort sprik mellom antall saker som HR og varslingssekretariatet kjenner til, og antall saker som kommer fram gjennom spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen indikerer også at rutinene for å melde fra om varslingssaker til HR/varslingssekretariatet og registrere sakene i Websak, i stor grad ikke blir fulgt.

Våre funn indikerer at de 11 varslingssakene som har blitt registrert i Websak i 2020-2021, hvorav seks er ferdigbehandlet, i stor grad er dokumentert saksbehandlet i samsvar med varslingsrutinene. Dette kan skyldes at HR har vært involvert i disse sakene. Kommunen bør gjøre tiltak som sikrer at ferdighandlede saker blir avsluttet i Websak. Kommunen bør også sørge for at alle varslere får skriftlig tilbakemelding om at varslingssaken er avsluttet og at det rapporteres til varslingssekretariatet i alle saker.

Svarene fra ledere i spørreundersøkelsen indikerer at det finnes varslingssaker som ikke er dokumentert i Websak. Det tyder på at mange saker heller ikke blir behandlet i samsvar med rutinene. Dette medfører at administrasjonen ikke har kunnskap om hvorvidt disse sakene blir saksbehandlet på en forsvarlig måte.

Vi mener også at kommunen bør vurdere om habilitetsvurderinger skal dokumenteres i alle varslingssaker.

5. Varslingsmiljø

I hvilken grad har kommunen lagt til rette for varsling?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal

- sikre at varslingsrutinene er kjent for alle ansatte
- sikre at ansatte opplever det som trygt å varsle om kritikkverdige forhold
- ha tiltak for å sikre at den som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

5.1. Kompetanse

Kommunen skal sikre at varslingsrutinene er kjent for alle ansatte

5.1.1. Kommunens tiltak for å øke kompetansen om varslingsrutinene

Varslingsrutinene finnes i kommunens internkontrollsystem Compilo. Alle ansatte skal ha tilgang til Compilo. Organisasjon og HR sjef viser til at kommunen har prinsipp om enhetlig ledelse, og at ansvaret for å gjøre rutinene kjent for ansatte er lagt til den enkelte leder. Han opplyser at følgende er gjort for å øke kompetansen hos ledere:

- Informasjon om ny vedtatt varslingsrutine og varsling ble gitt på HR forum 19.08.2019. Her deltar både ledere, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud.
- Etter at rutinene har vært revidert, har ledelsen informert om dette på HR forum. All informasjon ligger også tilgjengelig på kommunens intranett.
- For å gjøre det enklere for ledere å håndtere varsler, er det laget en egen rutine for håndtering og saksbehandling av varsler, bekymringsmeldinger og lignende. Ledere anbefales å søke bistand hos Organisasjon og HR i slike saker.
- Rutiner for forsvarlig saksbehandling i forbindelse med undersøkelsessaker inngår i kommunens nye lederutviklingsprogram «Praktisk ledelse» i regi av Organisasjon og HR. Det kommer frem av utarbeidet materiale for programmet at varsling er tema i lederutviklingsprogrammet. Ifølge Organisasjon og HR sjef, er Lederutviklingsprogrammet utsatt til høsten 2022 på grunn av koronasituasjonen.

I spørreundersøkelsen til kommunens ansatte, har 229 svart at de er ledere med personalansvar. Vi har spurt disse lederne om de har gjennomført ulike tiltak som kan bidra til at varslingsrutinene er kjent blant ansatte, se tabell 17. Svarene viser at et flertall av lederne har informert om rutinene og hvor man kan finne dem. Kun et mindretall har gitt tilbud om opplæring om varsling, eller delt ut varslingsrutinen til sine ansatte.

Tabell 17 Tiltak iverksatt av leder for å forankre og gjøre varslingsrutinene kjent for ansatte, N 204

Ulike tiltak for å forankre og gjøre varslingsrutinene kjent for ansatte	
Informert om at varslingsrutinen ligger i Compilo	73 %
Informert om varslingsrutinen og skjema for varsling på personalmøter/ interne møter	63 %
Gitt tilbud om e-læring eller andre kurs om varsling	13 %
Delt ut varslingsrutinen til mine ansatte	12 %

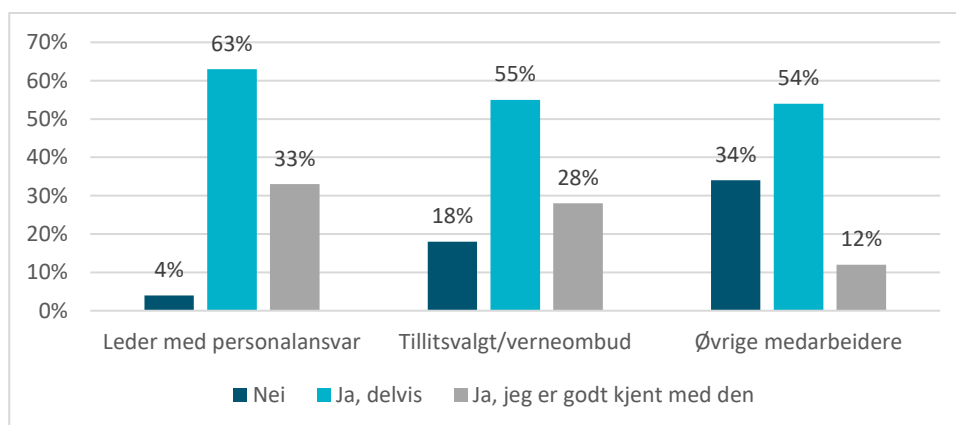
I følge Organisasjon og HR sjef får alle nyansatte informasjon om varsling gjennom Onboardingprogrammet, som sendes ut til alle ansatte.

Kommunen har i sine varslingsrutiner definert varsling og klargjort hvordan man skiller kritikkverdige forhold og kritiske ytringer fra hverandre. I rutinen er det også gitt eksempler på hva som kan være kritikkverdige forhold.

5.1.2. Ansattes kjennskap til og bruk av varslingsrutinene

Vi har spurte de ansatte om de kjenner til kommunens varslingsrutine. Her svarer 28 % at de ikke kjenner til rutinen. 56 % svarer at de delvis kjenner til rutinen, mens de øvrige 17 % kjenner rutinen godt. Ansatte i kommunalområdet Miljø og plan samt kommunalområdet Økonomi og analyse har lavest kjennskap til rutinen. Nesten alle ledere svarer at de kjenner rutinen, mot 80 % av tillitsvalgte/verneombud. Tilsvarende tall for øvrige ansatte er 65 %, se figur 6.

Figur 6 Svargiveres svar på spørsmålet "Kjenner du til kommunens varslingsrutine?", N=1476



Vi har også spurt de ansatte om de vet hvordan de kan varsle på egen arbeidsplass. Her svarer 58 % av lederne og 53 % av de tillitsvalgte/verneombud at de vet hvordan de varsler. Blant øvrige ansatte er det kun en av tre som vet hvordan de kan varsle. Kunnskapen synes å være lavest blant ansatte i kommunalområdene Miljø og plan, Kultur, idrett og fritid og Økonomi og analyse. Mange av de som svarer at de ikke kjenner varslingsrutinene, svarer at de enten vet hvor de kan finne varslingsrutinen (21 %) og/eller at de vet hvem de kan spørre dersom det er behov (41%).

De ansatte har i fritekst i spørreundersøkelsen hatt mulighet til å kommentere ulike elementer knyttet til varsling. Av 111 som har svart, indikerer seks av svarene at det er mangelfull kunnskap om hva varsling er og hvor grensen går mellom varsling om kritikkverdige forhold og melding om avvik. 13 svargivere uttrykker at varsling burde fått mer oppmerksomhet, enten gjennom opplæringstiltak eller som tema på personalmøter.

Et flertall i spørreundersøkelsen svarer at de har vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold, se tabell 18. De kommunalområdene som i minst grad har drøftet dette er Miljø og plan, Kultur, idrett og fritid og Økonomi og analyse. Vi har sett at betydelig flere ledere, 74 %, svarer at de har drøftet dette på arbeidsplassen, mot 47 % av ansatte som ikke er ledere. Blant tillitsvalgte/verneombud svarer 63 % at de har drøftet dette.

For å sikre at man etablerer en felles forståelse av hva som kan være kritikkverdige forhold, og hva som regnes som en varsling, kan dette drøftes på den enkeltes arbeidsplass. Vi har spurt om dette i spørreundersøkelsen. 38 % svarer at de ikke har vært med på å drøfte hva som forstås som kritikkverdige forhold og 56 % svarer at de ikke har drøftet hva varsling er på egen arbeidsplass, se tabell 18. Det er kun mindre forskjeller mellom de ulike kommunalområdene.

Tabell 18 Svarfordeling på spørsmål om varsling, N=1476

Har du vært med på å diskutere hva..	Ja	Nei	Vet ikke
..man skal forstå som kritikkverdige forhold på arbeidsplassen din?	52 %	38 %	10 %
..varsling er på arbeidsplassen din?	37 %	56 %	7 %

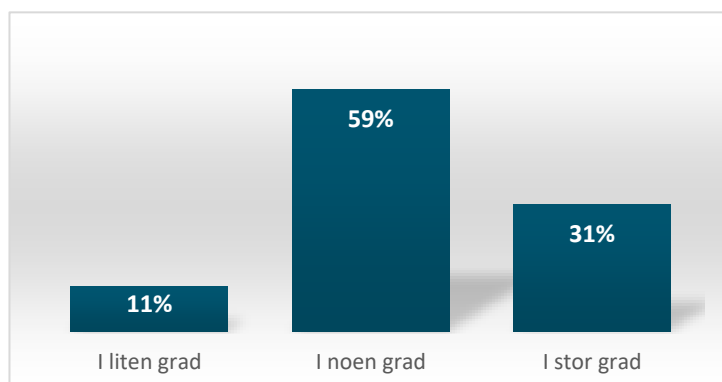
Kompetanse om varsling – vurdering av hovedtillitsvalgte og hovedverneombud

Vi har spurt hva de hovedtillitsvalgte og hovedverneombud tenker om ansattes kunnskap om varsling. Flere mener at kommunen kunne ha gjort mer for å sikre at ansatte har nok kunnskap om varsling. Det blir trukket fram at hvis man virkelig ønsker at noe skal fanges opp av alle ansatte, så kreves det mer enn at informasjon legges ut på intranettet. Andre viser til at det er mange ansatte som i liten grad jobber med dataverktøy og dermed har de mindre tilgang til både informasjon om rutiner og om Compilo, hvor varslingsrutinene ligger. En mener at det er positivt at kommunedirektøren på et tidspunkt la ut informasjon på kommunens intranett, hvor det gikk frem at det er viktig at ansatte varsler om kritikkverdige forhold. Hovedverneombud mener at mange ansatte også har fått informasjon om varsling på personalmøter. Han tror de fleste ansatte har fått informasjon om dette. Han trekker også fram administrasjonen i flere møtesammenhenger med tillitsvalgte, har uttrykt viktigheten av å varsle.

5.1.3. Kunnskap og rolleforståelse hos ledere og tillitsvalgte/verneombud

Vi har spurt ledere om i hvilken grad de vurderer at de har tilstrekkelig kunnskap om sin rolle dersom de mottar et varsel, se figur 7. Her svarer 31 % av lederne at de i stor grad har kjennskap til dette og 59 % at de i noen grad har kjennskap. 11 % av lederne svarer at de i liten grad har kjennskap til hvordan man håndterer et varsel. Ledere i Helse, sosial og omsorg utmerker seg positivt, sammenlignet med de andre kommunalområdene¹³.

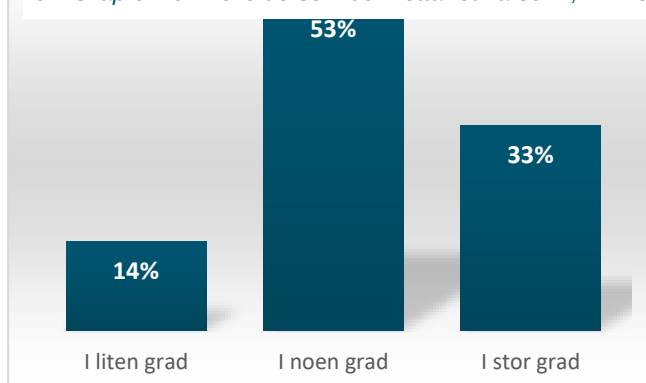
Figur 7 Svargiveres svar på spørsmålet: "I hvilken grad vurderer du som leder at du har tilstrekkelig kunnskap om din rolle dersom du mottar et varsel?", N= 229



Tillitsvalgte og verneombud vil for mange ansatte være en naturlig drøftingspart og/eller støttespiller i situasjoner hvor den ansatte enten vurderer å varsle, eller har varslet. Det er da viktig at tillitsvalgte og verneombud har relevant kompetanse. Alle de hovedtillitsvalgte svarer at de har fått noe opplæring, men at dette kunne vært bedre. De er kjent med varslingsrutinene, og har lest og brukt disse ved behov. En av de som svarer oppgir å ikke ha fått opplæring.

Vi har i spørreundersøkelsen stilt spørsmål til verneombud og tillitsvalgte om deres vurdering av egen kompetanse, se figur 8. Av de 134 svargiverne svarer 14 % at de i liten grad har tilstrekkelig kunnskap om sin rolle dersom de mottar et varsel. De øvrige har i enten noen grad (53 %) eller i stor grad (33 %) tilstrekkelig kunnskap om sin rolle dersom de mottar et varsel.

Figur 8 Svargiveres svar på spørsmålet: "I hvilken grad vurderer du som tillitsvalgt/verneombud at du har tilstrekkelig kunnskap om din rolle dersom du mottar et varsel?", N= 134



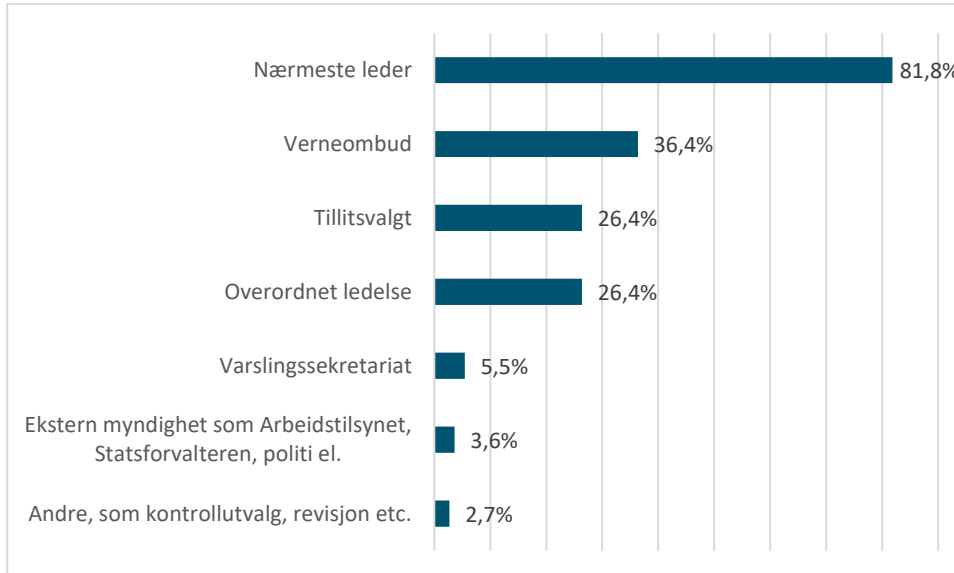
5.1.4. Fra spørreundersøkelsen – om å varsle

I spørreundersøkelsen spurte vi ansatte om de har varslet om kritikkverdige forhold de siste to årene. Totalt oppgir 107 personer å ha sendt et varsel på kommunen i løpet av de to siste årene. Dette utgjør 7 % av svargiverne. Ca. halvparten oppgir å ha sendt mer enn ett varsel i løpet av denne tiden. Av de som oppgir å ha varslet er 7 personer ledere, 14 personer er tillitsvalgte/verneombud og de øvrige 83 er ansatte.

¹³ Ikke vurdert opp mot HR og utvikling.

De fleste, 8 av 10, svarer at de varslet til nærmeste leder, mens 1 av 4 svarer at de varslet til overordnet ledelse. En del ansatte har også valgt å varsle via verneombud og tillitsvalgt, se figur 9.

Figur 9 Svar på hvor varselet er sendt (flere avkryssinger har vært mulig), N=110



Syv av ti personer svarer at de varslet skriftlig, og to tredjedeler av disse sier at de brukte kommunens varslingsskjema.

De 107 har krysset av for totalt 132 varslingsgrunner. På dette grunnlaget kan vi ikke si noe sikkert om antall varsler fra ansatte: Flere ansatte kan ha varslet på samme forhold, samme forhold kan ha flere årsaker og melding av avvik og lignende kan av ansatte ha blitt sett på som varsling.

Den største andelen av årsaker er relatert til av HMS-brudd og fagrelaterte brudd. Noe av dette kan i innhold være avvik, dette har vi ikke informasjon om. De øvrige grunnene er med større sannsynlighet relatert til varsling. Uetisk adferd hos ansatte og ledere samt mobbing/trakassering oppgis av totalt 77 ansatte.

Figur 10 Årsaker til at varsel ble sendt, N=104

Årsaker til varselet	
HMS-brudd som ikke blir fulgt opp	42
Fagrelatert brudd som ikke blir fulgt	31
Uetisk adferd hos ansatte/ledere	25
Mobbing/trakassering	22
Brudd på taushetsplikten	8
Mobbing/trakassering av innbyggere/tjenestemottakere	4
Korrupsjon/økonomisk mislighold	0
SUM	132

5.1.5. Revisors vurdering – kompetanse til å varsle

Rutiner for varsling er et viktig tiltak for å sikre nødvendig kompetanse til å varsle og håndtere varsel. Vi har sett at kommunen har rutiner som gir informasjon om hva varsling er og hvordan man varslar. Rutinene er elektronisk tilgjengelig for ansatte i Compilo, men det blir påpekt at det er ansattgrupper som i mindre grad benytter data som arbeidsverktøy i sin arbeidshverdag, og at ikke alle derfor har full tilgang til rutinene.

Svarene til de 24 % ansatte som har svart på spørreundersøkelsen, gir indikasjoner på at kommunen ikke har klart å sikre at ansatte og ledelse har tilstrekkelig kompetanse til å varsle. Omtrent en av tre svargivere er ikke kjent med varslingsrutinene, og mer enn halvparten opplyser å ikke ha drøftet hva varsling er på egen arbeidsplass. Svarene tyder på at kommunens tiltak for å drøfte/sikre refleksjon/bevisstgjøring bør følges bedre opp. Utfordringen med kompetanse om varsling synes å være størst på tjenesteområde Samfunn, men undersøkelsen viser at det kan følges bedre opp også for ansatte innen Pleie og omsorg.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at varsel som regel blir sendt til nærmeste leder og at de vanligste varslingsgrunnene er uetisk adferd og mobbing/trakassering.

Ut fra svarene i undersøkelsen vurderer vi at en stor overvekt av ledere og tillitsvalgte/verneombud har kunnskap både om varslingsrutiner og om sin rolle dersom de mottar et varsel.

5.2. Trygt å varsle

Kommunen må sikre at ansatte opplever det som trygt å varsle om kritikkverdige forhold

Det er viktig at kommunen jobber for at ansatte skal oppleve det som trygt å varsle. Et godt varslingsmiljø kan bidra til å skape tillit i organisasjonen og gi en langsiktig gevinst for god helse og et godt arbeidsmiljø. Vi vil i det følgende se på

- hva slags tiltak kommunen har iverksatt for å sikre et godt varslingsmiljø
- hvordan ansatte opplever kommunens varslingsmiljø
- hvordan hovedtillitsvalgte og hovedverneombud opplever kommunens varslingsmiljø

5.2.1. Tiltak for å gjøre det trygt å varsle

Beskrivelser i varslingsrutinene

I varslingsrutinene står det at kommunen oppfordrer ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold. Videre står det at ansatte har rett til å varsle, og også i noen situasjoner en plikt til å varsle¹⁴. I rutinene står det at

«Ansattes ytringsfrihet er del av den alminnelige ytringsfrihet som beskyttes av Grunnloven §100. Ansatte skal ha spillerom til å ytre seg, også kritisk, om forhold i virksomheten. Arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse sier at det skal legges til rette for et godt ytringsklima i virksomheten, jf. aml § 1-1 c). 4 Ledelsen har det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen. Også tillitsvalgte, verneombud og ansatte har en medvirkningsplikt til å skape et arbeidsmiljø hvor kritikk tas opp på en forsvarlig måte. Et ansettelsesforhold krever imidlertid også en lojalitet til arbeidsgiver, og ytringer kan måtte veies mot andre forhold dersom ytringen er til skade for arbeidsgivers interesser.

Beskrivelser i etisk reglement

I etisk reglement er de ansattes ytringsfrihet og rett til å varsle beskrevet. Her står det blant annet:

«Alle ansatte oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold. Å varsle er å si ifra om kritikkverdige forhold til noen som kan gjøre noe med det. Det er et mål for Sandefjord kommune at slike forhold avdekkes og følges opp».

Signaler fra administrativ ledelse

Kommunedirektøren understreker i intervju at det skal være trygt å varsle i kommunen og at det full ytringsfrihet. Ansatte skal ikke behøve å være engstelige for å si det de mener. Han er ikke opptatt av at kommunen skal ha en enighetskultur hvor alle mener det samme.

¹⁴ I rutinene står det: «Etter aml § 2-3 (2d) plikter arbeidstakere å underrette arbeidsgiver eller verneombud dersom man er kjent med at en kollega blir diskriminert eller trakassert. Den samme plikten gjelder ved forhold som kan medføre fare for liv og helse, jf. aml § 2-3 (2) b)».

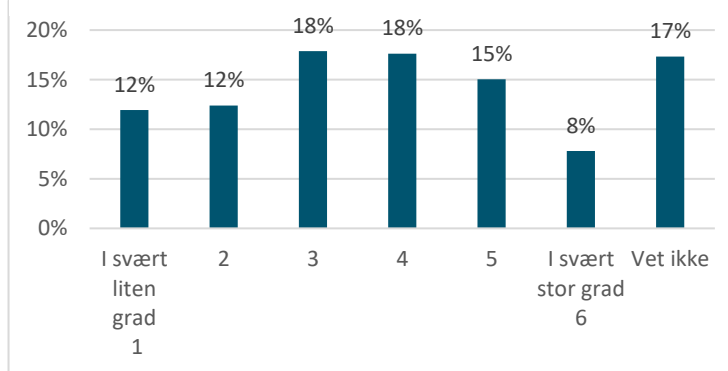
Kommunedirektøren skrev om arbeidsmiljø og varsling i nyhetsbrev til alle ansatte i februar 2021. Her tok han opp språkbruk, varslingssaker og arbeidsmiljø. I brevet står det «*Terskelen for hva ansatte i kommunen kan si skal være lav, men det må sies eller skrives på en måte som er anstendig.*» Kommunedirektøren understreker i brevet at åpenhet er en sentral verdi i kommunen.

5.2.2. Ansattes opplevelse av varslingsmiljøet

Fra spørreundersøkelsen - varslingsmiljø

Et åpent miljø på jobb er viktig for at ansatte opplever at det er greit å varsle, noe som igjen er viktig for at en faktisk varsler. Vi har spurt om ansatte i hvilken grad de opplever at kommunen oppfordrer ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold, se figur 11. På en skala fra en til seks svarer 24 %¹⁵ (1 og 2) at de i liten grad opplever det som trygt. En tredjedel av

Figur 11 Svar på spørsmål om i hvilken grad de opplever at kommunen oppfordrer ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold? N = 1476



tillitsvalgte/verneombud mener at kommunen i liten grad oppfordrer ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold. Det er små forskjeller mellom de ulike kommunalområdene.

Vi har spurt ansatte om leder legger til rette for at man kan varsle om kritikkverdige forhold. Her svarer de fleste at et legges godt til rette for det. 12 % mener at det ikke legges godt til rette for å varsle. De fleste synes også at det ut ifra egen arbeidssituasjon er greit å varsle om kritikkverdige forhold. Kun 8 % svarer at det i liten grad er greit.

Vi har spurt de ansatte om de risikerer å bli møtt med uvilje dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Vi har spurt om reaksjoner både fra kollegaer og leder, se tabell 19. De fleste mener at de ikke blir møtt med uvilje fra kollegaer eller leder. Det gjennomsnittlige svaret på en skala fra 1 helt uenig (altså at en ikke risikerer å bli møtt med uvilje) til 6 helt enig, er 2,4 for både kollegaer og leder.

Tabell 19 Svar på spørsmål om man risikerer å bli møtt med uvilje fra kollega ELLER leder dersom man kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben, N=1476

Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
Kollegaer (N=340) 2,4	29 %	28 %	16 %	12 %	5 %	3 %	6 %
Leder (N=339)	35 %	23 %	12 %	10 %	7 %	6 %	7 %

¹⁵ Svaralternativ 1 og 2 på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig)

Noen ansatte har i spørreundersøkelsen gitt kommentarer på varslingsmiljøet i kommunen. De fleste som uttrykker seg om varslingsmiljøet, er negative til kommunen/ledelsens håndtering av varslinger. En del begrunner dette med hvordan varslings saker har vært omtalt i media. Noen uttrykker i den forbindelse at de ikke ville valgt å varsle, eller at de har avstått fra å varsle, da de ikke vil bli hengt ut i media. Noen av tilbakemeldingene er også konkrete i forhold til manglende tillit til ledelsen i kommunen, eksempelvis:

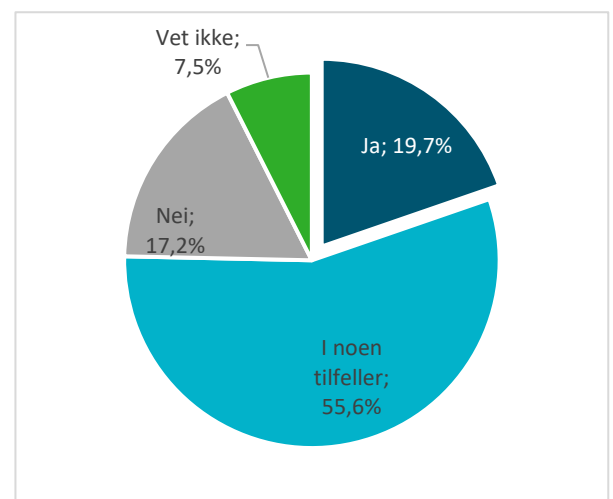
- varslinger blir ikke godt mottatt,
- varslere får ikke ekstravakter
- kommunen bruker hersketeknikker
- manglende åpenhet og vilje til å lytte

Av positive tilbakemeldinger trekkes det frem at den nye ledelsen har bidratt positivt på området, at det er bra med nye rutiner og at man selv har god erfaring fra en varslings sak.

Ønske om å være anonym

For noen ansatte og/eller i noen gitte situasjoner, kan det være betryggende å være anonym når man vurderer å varsle om kritikkverdige forhold. 20 % av de ansatte svarer at de ønsker anonymitet dersom de skal varsle, mens 56 % ønsker å være det ut fra situasjonen, se figur 12. Ønske om anonymitet er høyest i kommunalområdet Økonomi og analyse.

Figur 12 Ønske om å være anonym dersom man skal varsle, N=1476



Av de 106 personene som oppgir å ha varslet, oppgir 12 % at de varslet anonymt og 88 % at de har varslet med fullt navn.

Varslers opplevelse av kommunens håndtering av innsendt varsel

Vi har i spørreundersøkelsen spurt de 106 ansatte som har varslet de to siste årene om hvordan de opplever kommunens håndtering av varselet. De ansatte ga følgende svar:

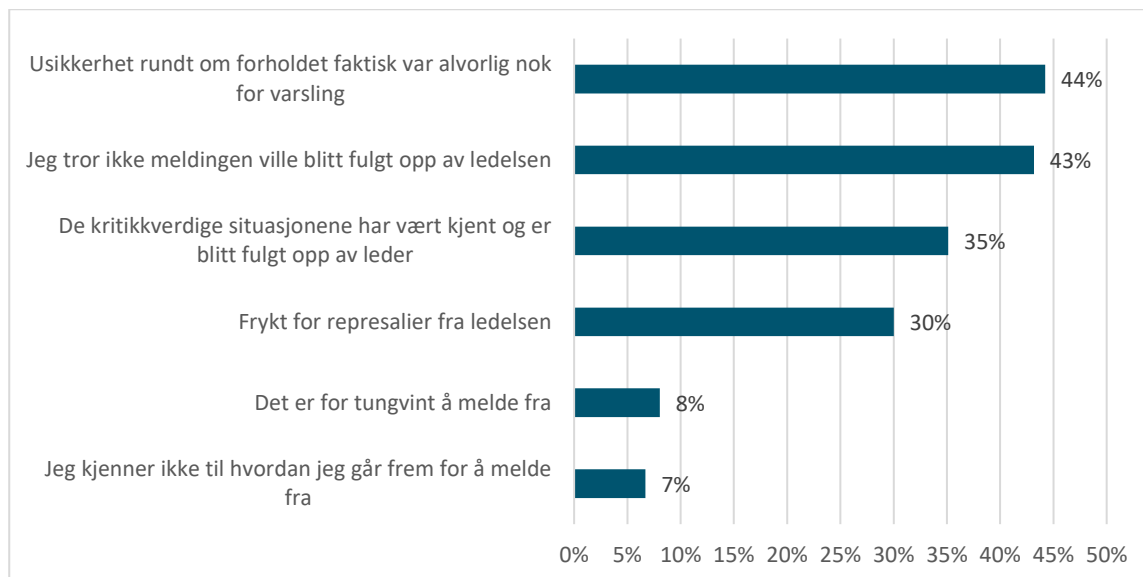
- Omtrent halvparten opplyser at de fikk skriftlig melding fra kommunen om at varselet var mottatt, øvrige fikk muntlig tilbakemelding.
- Seks av ti svarer at de ble informert om at varselet ble håndtert i henhold til rutinene.
- Nær fire av ti svarer at den som behandlet varselet, ikke innhentet tilstrekkelig informasjon fra seg selv (fra varslere).
- Fire av ti som har varslet, svarer at de ikke føler seg ivaretatt av kommunen.
- Halvparten mener at varselet ikke førte til at det kritikkverdige forholdet opphørte.

Fra spørreundersøkelsen – ansatte som har valgt å ikke varsle

I spørreundersøkelsen har vi spurt de ansatte om de bevisst har latt være å varsle om kritikkverdige forhold som de har observert, se figur 13. Totalt svarer 372 at de har observert kritikkverdige forhold som de har valgt å ikke varsle om¹⁶. Av disse svarer 25 ansatte (7 %) at de ikke varslet fordi de ikke hadde kunnskap om hvordan de melder fra, se figur 13. 30 ansatte (8 %) svarer at de ikke varslet fordi det er for tungvint å melde fra. Undersøkelsen viser også at mange lar være å varsle i situasjoner hvor de er usikre på om forholdet faktisk er alvorlig nok for varsling.

Vi ser at 30 % har avstått fra å varsle fordi de frykter represalier fra ledelsen. Dette utgjør 112 personer. 43 % (161 ansatte) svarer at de også har latt være å varsle fordi de ikke tror at meldingen ville blitt fulgt opp av ledelsen.

Figur 13 Årsaker til at kritikkverdig forhold ikke ble varslet, N=372

**5.2.3. Oppfatning av varslingsmiljø – hovedtillitsvalgte og verneombud**

De hovedtillitsvalgte mener varslingskulturen er noe svak i kommunen. Dette begrunnes dels med støy rundt enkelte varslingssaker, og at man tror ansatte bevisst velger å ikke skape mer negativt snakk og derfor velger å ikke varsle. Det trekkes fram som positivt at de nye rutinene understreker at den som varsler, skal ivaretas. Det pekes også på at situasjonen har blitt bedre i kommunen, og at det er mer kultur for å varsle i dag enn for få år siden.

En hovedtillitsvalgt mener at kommunen som arbeidsgiver tar varslingssaker mer på alvor nå enn tidligere (før 2020), og at de nye rutinene legger til rette for at saker kan håndteres på en god måte.

¹⁶ Noen kritikkverdige forholdene kan være observert av flere personer.

Involvering i varslingssaker

De hovedtillitsvalgte og hovedverneombudet har i liten grad blitt involvert i varslingssaker fra ansatte. Noen oppgir at de har fått spørsmål om hvorvidt man kan være anonym når man varsler, og om det er grunnlag for å varsle i den aktuelle saken. En av de hovedtillitsvalgte har sittet i varslingssekretariatet, og på den måten vært involvert i enkeltsaker. Hun mener at administrasjonens saksbehandling har vært ryddig i disse sakene.

5.2.4. Kommentarer på varsling i spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen fikk ansatte mulighet til å svare åpent på hva de tenker om varsling i kommunen. Totalt svarte 111 personer på dette spørsmålet.

10 av kommentarene er positivt ladet, som eksempelvis at det er bra med nye rutiner og at man er flink til å ordne opp i vanskeligheter lokalt.

47 av kommentarene er negativt ladet. Av de 47 begrunner 16 sitt syn med å vise til omtale av varslersaker i media. Mange mener at kommunens øverste ledelse kommer dårlig ut i disse sakene. Noe som også går igjen i kommentarene, er at man tror terskelen for å varsle har blitt høyere på grunn av pressens dekning av sakene, men også på grunn av hvordan ledelsen har håndtert sakene.

Øvrige negative kommentarer er for det meste knyttet til:

- Ledelse:
 - Ovenfra og ned-holdning, kameraderi, bruk av hersketeknikker, at varslere risikerer å bli utfrys, sørger ikke for felles regler for ansatte
- Kompetanse
 - At det er vanskelig å varsle, at ansatte har for lav kunnskap, det trengs mer fokus og opplæring på varsling

5.2.5. Revisors vurdering av varsling og forsvarlig arbeidsmiljø

Vi vurderer at kommunen gjennom varslingsrutinene gir signaler om at det skal være trygt å varsle om kritikkverdige forhold. Kommuneledelsen har også gjennom internt nyhetsbrev i februar 2021 gitt signaler om at det skal være lav terskel for å varsle, og at åpenhet er en sentral verdi.

Av de 24 % som har svart på vår spørreundersøkelse svarer tre av fire ansatte at kommunen har lagt til rette for å varsle. Samtidig har vi sett at mange ansatte ikke opplever at det er trygt å varsle om kritikkverdige forhold. Blant annet svarer en mindre andel at de risikerer å bli møtt med uvilje fra kollegaer og ledelse dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. En del ansatte svarer også at de bevisst har latt være å varsle av overnevnte grunner. De ansatte synes å være delt i synet på om de blir oppfordret til å varsle.

Alle de hovedtillitsvalgte og hovedverneombud uttrykker tilfredshet med de nye varslingsrutinene. De mener også at arbeidsgiver tar varsling og varslingskultur på større alvor nå enn før. De mener

imidlertid at det fortsatt er en svak varslingskultur i kommunen og at dette kan være relatert til at det har vært en del støy rundt enkeltsaker de siste årene.

Det må arbeides kontinuerlig med å etablere og holde ved like en god varslingskultur, og det må skje på alle nivåer i organisasjonen. Resultatene av vår undersøkelse tyder på at kommunen så langt ikke har lyktes fullt ut med dette arbeidet.

5.3. Kommunens tiltak for å ivareta varsler og forsvarlig arbeidsmiljø

Kommunen skal ha tiltak for å sikre at den som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

Det å varsle om kritikkverdige forhold kan være krevende og ubehagelig for den som varsler. Kommunen skal sikre at den som varsler blir ivaretatt, og at det ikke skjer gjengjeldelse mot arbeidstakere som varsler. I dette avsnittet undersøker vi tiltak som kommunen har iverksatt.

5.3.1. Kommunens tiltak for å ivareta varsler

Beskrivelser i varslingsrutiner

Vi har i kapittel 4 omtalt deler av innholdet i varslingsrutinene, herunder arbeidsgivers oppfordring til å varsle, ansattes ytringsfrihet og retten til å varsle om kritikkverdige forhold. I varslingsrutinene er den som varsler og den det varsles om ytterligere omtalt. I kapittel 9 – Omsorgsplikt ved varsling, står det:

«Arbeidsgiver skal særlig påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Dersom det er nødvendig, skal arbeidsgiver sørge for tiltak egnet til å forebygge gjengjeldelse.

Arbeidsgiver har også et ansvar for et forsvarlig arbeidsmiljø for omvarslet. Både varsler og omvarslet skal tilbys en nøytral samtalepartner. Dette kan f.eks. være en representant fra bedriftshelsetjenesten. Tilbudet sørges for av den leder som behandler varslingsaken.

En varsler har ikke innsyn i saken jf. forvaltningsloven § 18, med mindre vedkommende selv er part i saken. Varsler vil bli orientert om generell saksgang og ivaretas av arbeidsgiver. Omvarslet har som hovedregel innsyn, jf. forvaltningsloven § 18».

Dette avsnittet ble tatt inn ved revidering av rutinene 12.10.20.

I kapittel 10 i varslingsrutinene er det beskrevet at det er forbudt å gjengjelde mot den som varsler. Det er vist til lovgrunnlag og hva slags gjengjeldelser som ikke er lov:

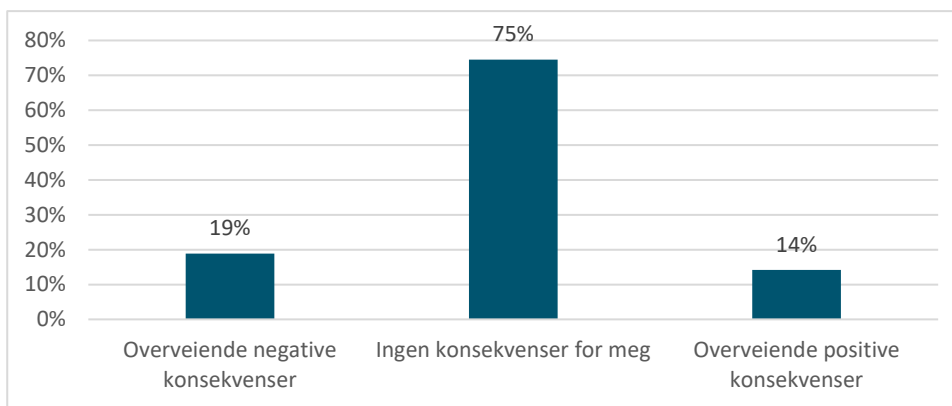
- trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering eller annen utilbørlig opptreden
- advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering eller degradering
- suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff

Ifølge Organisasjon og HR-sjef ble ledere orientert om disse endringene på HR forum 21.10.20. Det ble gitt signaler om at oppfølging av den som varsler skal sikres av den enkelte leder. Et av de konkrete tiltakene er å tilby samtale med bedriftshelsetjenesten.

5.3.2. Ansattes erfaringer – informasjon fra de som oppgir å ha varslet

I spørreundersøkelsen spurte vi ansatte som har varslet, om hva slags personlige konsekvenser det å varsle fikk for dem, se figur 14. Totalt 106 personer svarte at de har varslet i løpet av de to siste årene (noen av de som har svart kan ha blandet varsling med det å melde avvik). 19 % (20 personer) har svart at det å varsle fikk overveiende negative konsekvenser.

Figur 14 Ansatte som har varslet svarer på spørsmålet "Fikk det noen personlige konsekvenser for deg å varsle om kritikkverdige forhold?" Flere avkryssninger mulig. N= 106.



De som varslet, fikk også spørsmål om de føler seg ivaretatt av kommunen i forbindelse med varslingen. Her svarer 52 % at de føler seg ivaretatt, mens 42 % at de føler at de ikke ble ivaretatt. De øvrige 7 % (7 personer) har valgt å kommentere svaret. Av disse svarene kan ett tolkes negativt, mens de øvrige seks er nøytrale i forhold til spørsmålet, eksempelvis at man ikke vet, både og, etc.

5.3.3. Revisors vurdering av kommunens tiltak for å ivareta varsler

Det å varsle om kritikkverdige forhold kan være krevende og ubehagelig for den som varsler. Kommunen skal sikre at den som varsler blir ivaretatt, og at det ikke skjer gjengjeldelse mot arbeidstakere som varsler. Kommunens varslingsrutine har fokus på dette, men er i liten grad operasjonalisert. Svar fra spørreundersøkelsen indikerer at kommunen ikke klarer å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø når det varsles. Vi vurderer at kommunen bør gjøre flere grep for å bidra til å ivareta dette bedre i praksis.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1. Konklusjoner

I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen og i hvilken grad er tiltakene fulgt opp?

Kommunen har flere tiltak for å sikre gode etiske holdninger og handlinger, herunder har de et etisk reglement som er oppdatert og som innholdsmessig er forsvarlig og etiske problemstillinger tas jevnlig opp i HR-forum for ledere og tillitsvalgte. Kommunen bør sørge for at kommunenes årsberetninger gir mer informasjon om kommunens arbeid med å sikre gode etiske holdninger og handlinger i kommunen. Vi har også sett at ikke alle ansatte og folkevalgte har kunnskap om etisk reglementet og heller ikke har jobbet med dilemmatrening og refleksjon på en systematisk måte.

I hvilken grad er kommunens rutine for varsling i samsvar med lovkrav?

Kommunen har skriftlige varslingsrutiner som er utarbeidet i samarbeid med tillitsvalgte og er i innhold i tråd med kravene i arbeidsmiljøloven. Kommunen bør imidlertid se på om rutineene sikrer godt nok at eventuelle kritikkverdige forhold blir vurdert, også i saker der varselet trekkes eller av andre grunner faller bort.

Arbeidstilsynet har utarbeidet en sjekkliste for varslingsrutiner som ved oppfyllelse vil oppfylle minimumskravene i arbeidsmiljøloven kapittel 2A. Vi vurderer at Sandefjord kommunes varslingsrutine svarer ut mye av dette, men at noen av spørsmålene er ubesvarte:

- Rutineene definerer hva som kan være kritikkverdige forhold, men gir ikke veiledning om grensen mellom varsel på den ene siden og avvik, personalkonflikt, klage ol.
- Det står ikke noe om hva varsler kan gjøre dersom man blir utsatt for gjengjeldelse eller hva arbeidsgiver kan gjøre for å hindre eller stoppe en slik handling.
- Det er ikke beskrevet hvilken rolle AMU skal ha i varslingssaker. Arbeidstilsynet anbefaler at AMU holdes orientert om omfang av varslingssaker.
- Det er ikke gitt råd til varsler om hva man bør tenke på hvis man vurderer å varsle eksternt. Arbeidstilsynet påpeker blant annet at man bør være i god tro om at det foreligger kritikkverdige forhold og at man først bør ha varslet internt.

Vi mener kommunen bør vurdere om varslingsrutinene skal omtale disse punktene.

Har kommunen fulgt egne rutiner ved mottak og saksbehandling av varslingssaker?

Kommunen har i stor grad fulgt egne rutiner ved mottak og saksbehandling av varslingssaker som har blitt fanget opp av HR. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at det saksbehandles betydelig flere varsler i kommunen, men at mange saker ikke registreres i Websak. Svar fra spørreundersøkelsen indikerer at saksbehandlingen i mange av disse sakene er mangelfull.

Ledernes svar i spørreundersøkelsen indikerer at administrasjonen ikke har kunnskap om hvorvidt alle varslingssaker blir håndtert på en forsvarlig måte.

Vi mener kommunen bør gjøre tiltak som sikrer at alle varslingssaker blir registrert og avsluttet i Websak. Kommunen bør også sørge for at alle varslere får skriftlig tilbakemelding om at varslingssaken er avsluttet, og at det rapporteres til varslingssekretariatet slik rutinene krever.

Vi mener at kommunen bør vurdere om habilitetsvurderinger skal dokumenteres i alle saker.

I hvilken grad har kommunen lagt til rette for varsling?

Kommunen har iverksatt flere tiltak for å legge til rette for varsling, men svarene fra de 24 % som har svart på vår spørreundersøkelse gir indikasjoner på at tiltakene ikke fungerer godt nok.

Omtrent en av tre ansatte i vår spørreundersøkelse er ikke kjent med varslingsrutinene, og mer enn halvparten opplyser å ikke ha drøftet hva varsling er på egen arbeidsplass. Svarene tyder på at kommunen bør følge dette arbeidet bedre opp. Kunnskap om varslingsrutinene er betydelig bedre hos ledere og tillitsvalgte.

Mange svargivere i spørreundersøkelsen opplever at det ikke er trygt å varsle om kritikkverdige forhold. Blant annet svarer en mindre andel at de risikerer å bli møtt med uvilje fra kollegaer eller ledelse dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. En del ansatte svarer også at de bevisst har latt være å varsle av overnevnte grunner. De som har svart er delt i synet på om de blir oppfordret til å varsle.

Alle de hovedtillitsvalgte og hovedverneombud uttrykker tilfredshet med de nye varslingsrutinene. De mener også at arbeidsgiver tar varsling og varslingskultur på større alvor nå enn før. De mener imidlertid at det fortsatt er en svak varslingskultur i kommunen og at dette kan være relatert til at det har vært en del støy rundt enkeltsaker de siste årene.

Det å varsle om kritikkverdige forhold kan være krevende og ubehagelig for den som varsler. Kommunen skal sikre at den som varsler blir ivaretatt, og at det ikke skjer gjengjeldelse mot arbeidstakere som varsler. Kommunens varslingsrutine har fokus på dette, men er i liten grad operasjonalisert. Svar fra spørreundersøkelsen indikerer at kommunen ikke klarer å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø når det varsles. Vi vurderer at kommunen bør gjøre flere grep for å bidra til å ivareta dette bedre i praksis.

6.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

1. sørge for at årsberetningen gir utfyllende informasjon om etisk arbeid i kommunen
2. sørge for at alle ansatte og folkevalgte er kjent med det etiske reglementet og varslingsrutinene
3. iverksette tiltak som sikrer at alle ansatte og folkevalgte kan delta på arenaer for dilemmatrening og etisk refleksjon
4. vurdere om råd fra Arbeidstilsynet skal tas inn i varslingsrutinene.
5. sikre at alle varsler blir registrert i Websak og at de følges opp i tråd med rutinene.
6. vurdere tiltak for å dokumentere habilitet i varslersaker
7. iverksette ytterligere tiltak for at ansatte skal oppleve det som trygt å varsle og at de som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Offentlige dokument

Ot. prp. nr. 17 (2008-2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)

Prop.72 L (2016-2017) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid)

Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Prop.74 L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)

Elektroniske kilder

KS, ks.no, nettsider, desember 2021 – februar 2022

Arbeidstilsynet, arbeidstilsynet.no, nettsider, desember 2021 – februar 2022

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektørens uttalelse – revisjonsrapport etisk arbeid og varsling

Kommunedirektøren mener at revisjonsrapporten om etisk arbeid og varsling gir et godt grunnlag for fortsatt forbedringsarbeid innenfor disse områdene. De reviderte dokumentene er relativt ferske i kommunen, og varslingsrutinen er allerede justert flere ganger. Kommunedirektøren legger på bakgrunn av rapporten til grunn at kommunen har regler og rutiner innenfor disse områdene som er i tråd med de kravene som lovverket setter. Revisjonsrapporten gir i tillegg anbefalinger som går ut over disse, basert på de revisjonskriteriene som er valgt brukt. Kommunedirektøren mener i hovedsak at de anbefalte forslagene virker fornuftige. Anbefalingene kommenteres nærmere i kulepunktene:

- Kommunedirektøren har merket seg at revisjonen anbefaler en fyldigere beskrivelse av det etiske arbeidet i årsrapporten, og vil innarbeide dette i fremtidige beretninger.
- Revisjonen anbefaler tiltak for å gjøre det etiske reglementet enda mer kjent blant ansatte og folkevalgte og flere arenaer for dilemmatrening og refleksjon. Kommunedirektøren mener at for de folkevalgte så bør det eventuelt gjennomføres en mer omfattende folkevalgtopplæring som gir rom for dette. Når det gjelder de ansatte, så er det allerede gjennomført omfattende informasjonstiltak, men kommunedirektøren legger opp til at det vil bli arbeidet ytterligere med å utvikle og utvide det etiske arbeidet i kommunen.
- Revisjonen anbefaler at varslingsrutinene får utvidede beskrivelser på noen områder. Kommunedirektøren er bare delvis enig i denne anbefalingen. Rutinen er allerede omfattende, den oppfylder lovkravene og det eksisterer supplerende beskrivelser i andre regelverk og rutiner som utfyller varslingsrutinen. Kommunedirektøren mener denne anbefalingen bør vurderes nærmere, og vil komme tilbake med en anbefalt oppfølging til en revidert rutine.
- Det anbefales at alle varsler blir registrert i websak og at de følges opp i tråd med rutinene. Kommunedirektøren er enig i denne anbefalingen, men vil også peke på at ofte er det som omtales som «varsler» rene avvikssaker som dokumenteres og følges opp løpende i kommunens avvikssystem, Compilo. For å få sikker kunnskap om at det virkelig er et avvik mellom hva som registreres og følges opp som varslingssaker i websak, og hva som reelt sett er varslingssaker, må det gjøres nærmere undersøkelser rundt dette. Andre juridiske rapporter anbefaler at virksomhetene har en tydelig grenseoppgang mellom varsling og arbeidsmiljølovens regler om forebygging og problemløsning. Kommunedirektøren legger dette til grunn for det videre arbeidet, men er enig i at når det gjelder reelle varslingssaker så er anbefalingen relevant og viktig.
- Revisjonen mener kommunen bør vurdere tiltak for å dokumentere habilitet i varslersaker. Hvorvidt ledere i kommunen som følger opp varslingssaker er inhabile eller ikke avhenger av en konkret vurdering etter forvaltningslovas §6 – blant annet av om vedkommende er part i saken, har nær tilknytning til noen som er part i saken eller om det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til at saken blir håndtert på en upartisk måte. Kommunedirektøren mener det er viktig å gjøre slike vurderinger i tilfeller der det kan være tvil. Samtidig er det viktig å ikke

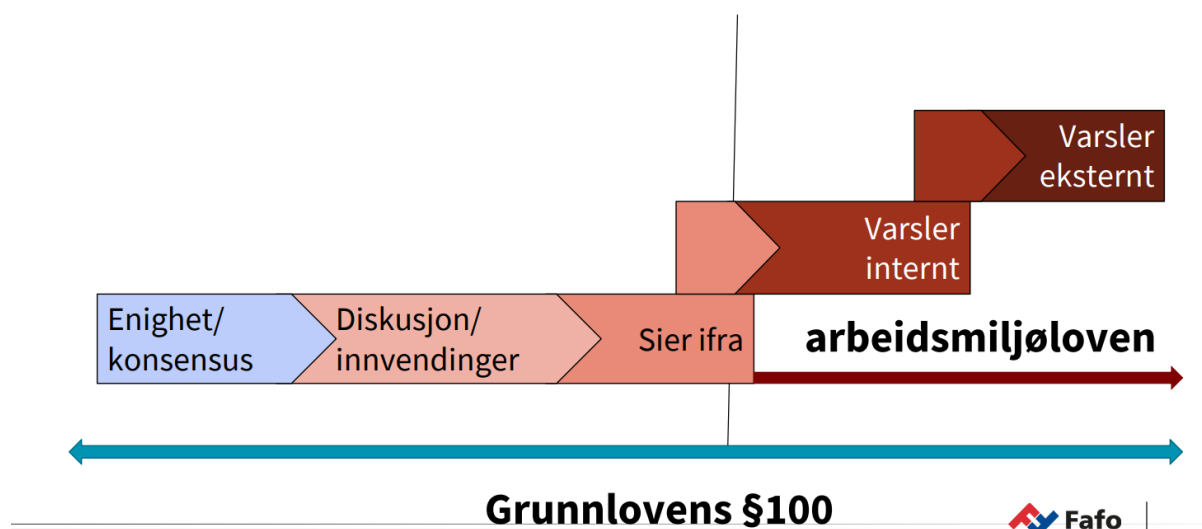
- blande sammen forhold som gjelder lederen personlig og noe lederen har ansvaret for. I det siste tilfellet skal det mer til om vedkommende er inhabil. Varslingssaker kan ofte være saker som er ubehagelige for ledere å håndtere, og det er viktig at ikke inhabilitet brukes som en utvei for å slippe. Kommunedirektøren legger uansett til grunn at varsler skal undersøkes av habile ledere, og at det gjøres vurderinger knyttet til dette i saker der det er aktuelt.
- Revisjonsrapporten anbefaler ytterligere tiltak for å gjøre alle ansatte kjent med varslingsrutinene. Kommunedirektøren har allerede iverksatt tiltak på dette området. Selv om mye er gjort de siste åren, og rutinen er lett tilgjengelig og tydelig kommunisert, legger kommunedirektøren til grunn at dette er et viktig langsiktig og kontinuerlig arbeid. Arbeidet vil bli forsterket fremover.
- Revisjonen anbefaler ytterligere tiltak knyttet til en trygg varslingskultur. Kommunedirektøren mener at dette er svært viktig og har allerede iverksatt tiltak på dette området. Det må etter kommunedirektørens vurdering jobbes kontinuerlig og langsiktig med dette fremover.

Revisjonen har gjennomført en undersøkelse blant ansatte. Dessverre er svarprosenten veldig lav, noe som gjør at den neppe er valid (gir grunnlag for å trekke gyldige slutninger) eller reliabel (at den er konsistent, det vil si at du får det samme resultatet om undersøkelsen gjentas på et annet tidspunkt og evt. med en større/annen målgruppe). En undersøkelse må være reliabel for å teste en hypotese eller fastslå noe med en statistisk signifikans (sannsynlighet for at dataene gir et riktig bilde). Kommunedirektøren legger til grunn at dataene må tolkes på basis av dette. Tolkingsutfordringene forsterkes på delspørsmål der antall respondenter er veldig få og andelen lav målt mot få respondenter i forhold til populasjonen (alle ansatte). En årsak til at svarprosenten er lav, kan være at undersøkelsen kom rett i bakkant av en «phishing»-kampanje (sikkerhetskampanje for å forhindre at ansatte trykker på eksterne lenker som ikke bør åpnes).

En vanlig måte å fremstille spennet fra ytring til varsling kan illustreres med følgende figur¹:

¹ Trygstad, presentasjon 16.3.2022

Fra ytring til varsling



Figuren illustrerer ulike virkemidler innenfor rammen av ytringsfriheten, og gjør en distinksjon mellom hva som ligger innenfor og utenfor rammene av arbeidsmiljøloven. Denne distinksjonen finnes ikke i forvaltningsrevisjonens rapport. Det gjør det problematisk å tolke resultatene, og fundamentet for anbefalingene på flere områder. Nasjonale undersøkelser¹ viser at ytringsrommet vurderes som relativt svakt i offentlig sektor. Blant annet svarer 43 prosent av de ansatte i offentlige virksomheter i en undersøkelse fra 2021 at «toppledelsen begrenser mine muligheter til å ytre meg, av hensyn til virksomhetens omdømme». Kommunedirektøren legger til grunn at dette også må jobbes med i Sandefjord kommune, som i andre offentlige virksomheter.

En del av spørsmålene med svaralternativ som er stilt i undersøkelsen og gjengitt i revisjonsrapporten gjør det uklart hvorvidt det faktisk er varslingssaker det rapporteres på, eller om det er saker som eksempelvis hører hjemme i kommunens avvikssystem. I dette systemet registreres det mange hundre avvik årlig og det rapporteres på avvikene i Arbeidsmiljøutvalget. De viktigste sakene her er knyttet til HMS og fagrelaterte saker. Kommunedirektøren mener det er viktig å skille mellom hva som er varslingssaker etter arbeidsmiljøloven, avvikssaker, forebygging og problemløsning.

Kommunedirektøren mener at selv om det er metodiske utfordringer ved måten undersøkelsen er utformet og gjennomført på, at det i for liten grad er skilt på hva som er varslingssaker og avvik eller saker som bør løses etter arbeidsmiljølovens regler om forebygging og problemløsning, så har revisjonsrapporten interessante og viktige observasjoner og vurderinger. Kommunedirektøren vil i hovedsak legge anbefalingene til grunn i det videre arbeidet.

¹ Fafo-rapport 2017:04, Trygstad, Ødegård, Skivenes, Svarstad, Ytringsfrihet i arbeidslivet, Fafo, Trygstad og Ødegård 2021

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Etikk

I hvilken grad har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen og i hvilken grad er tiltakene fulgt opp?

Et av formålene med kommuneloven er bl.a. å bidra til at kommunene er tillitsskapende, jf. kommuneloven § 1-1. I dette ligger blant annet at hensyn som etikk, rettssikkerhet og åpenhet skal ivaretas. Kommunene og fylkeskommunene skal generelt drives slik at andre kan ha tillit til dem, jf. Prop.46 L (2017-2018).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet etablerte Etikkportalen i 2010 i samarbeid med KS. Portalen skal blant annet bidra til oppbygging av kompetanse, som er et sentralt verktøy for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren.¹⁷ Departementet har støttet et samarbeidsprosjekt mellom KS og Transparency International Norge (TI) om etikk og antikorrupsjon. KS og TI har utarbeidet en håndbok «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon». De anbefaler at kommuner har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, og at retningslinjene bør være behandlet av kommunestyret.

I veileder til kommunedirektørens internkontroll «Orden i eget hus», har KS trukket fram at kommunene må ha ulike sektorovergripende reglement på plass, bl.a. innenfor etisk standard og antikorrupsjon. Å ha etisk reglement «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og ajourføre reglementet, gjøre det kjent i organisasjonen og sikre at det blir fulgt. I veilederen vises det til at det ofte ikke er mangel på rutiner som er problemet, men at de ikke følges.

KS har utarbeidet et rammeverk for etiske retningslinjer og gode råd for etikkarbeid i kommunene. Her gis det fem råd til kommuner som utarbeider etiske retningslinjer

- Råd 1: Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte
 - KS anbefaler at retningslinjene behandles av kommunestyret og offentliggjøres, eksempelvis ved å legge de ut på intranett, nettsiden eller gjennom en etikkplakat. Offentliggjøring bidrar til å gjøre retningslinjene kjent og dermed til at de etterleves. Det anbefales også at det utarbeides retningslinjer for folkevalgte, enten ved et felles reglement eller ved at det lages egne retningslinjer for folkevalgte.
- Råd 2: De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler
 - I veilederen står det at det er viktig at de etiske retningslinjene gjør det enklere for medarbeidere og folkevalgte å håndtere interessekonflikter.

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunalinndeling/etikk-i-kommunesektoren/id2009799/>

- Råd 3: De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene
 - For å underbygge at de etiske retningslinjene følges bør det defineres reaksjoner ved brudd på disse. Reaksjoner bør helst være rettet mot ansvarlige enkeltpersoner. Å vise at brudd på etiske retningslinjer gir reaksjoner kan ha en viktig forebyggende funksjon.
- Råd 4: Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene
 - KS mener at kommuner jevnlig må undersøke om medarbeidere og folkevalgte faktisk kjenner retningslinjene og om det blir reagert ved brudd. Svarene fra slike undersøkelsesrunder kan også bidra til at kunnskapen oppfriskes og at retningslinjer følges. I tillegg kan svarene fra undersøkelsen brukes til å vurdere behovet for videre etikkarbeid i kommunen. KS-veilederen vurderer at oppfølging hvert 2-3 år vil kunne være tilstrekkelig. For andre kommuner, som i en periode fokuserer mye på etikkarbeid, kan det være hensiktsmessig å undersøke årlig.
- Råd 5: Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten
 - KS mener at å be nye medarbeidere underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene har flere fordeler. For det første bidrar det til at de gjør seg kjent med retningslinjene. For det andre vil de trolig være mindre tilbøyelige til å bryte noe de har underskrevet på. For det tredje kan det gjøre det lettere for arbeidsgiveren å reagere ved brudd på retningslinjene. I sum kan dette bidra til å hindre uetisk atferd i kommunen.

KS er i sin veileder opptatt av at kommuner må iverksette tiltak for å sikre at medarbeidere og folkevalgte får en god forståelse av verdienes praktiske betydning og tar ansvar for at de etterleves. Dilemmatrening kan gi medarbeidere og folkevalgte muligheten til å reflektere over konkrete etiske problemstillinger og utfordre egne og andres holdninger. En annen anledning til å styrke verdigrunnlaget er medarbeidersamtaler. Ved å ta opp verdigrunnlaget og diskutere innholdet og etiske problemstillinger, kan ledere bruke disse samtalene til å forme holdningene hos medarbeiderne i kommunen.

Det var også krav om å redegjøre for etikk i årsberetningen i gammel kommunelov (§48). Tiltak som kan bidra til å sikre en høy etisk standard kan være at kommunen utarbeider eller oppdaterer etiske retningslinjer, på ulike måter søker å skape oppmerksomhet og kunnskaper om de etiske retningslinjene, gjennomfører dilemmatrening og andre tiltak for å bevisstgjøre ansatte og folkevalgte om mulige etiske utfordringer, holder kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, fokuserer på etikk i folkevalgtopplæringen og gjør etiske utfordringer til et fast punkt i samtaler mellom ledere og ansatte.¹⁸

¹⁸ Jf. Ot. Prp. nr. 17 (2008-2009) og Prop. 46 L (2017-2018).

Kommunen skal redegjøre i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten, jf. kommuneloven § 14-7.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Det skal redegjøres for det etiske arbeidet i årsberetningene
- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etisk reglement
- Etisk reglement bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter ved spørsmål om habilitet, bierverv og gaver/fordeler
- Etisk reglement bør ha sanksjonsmuligheter som praktiseres ved brudd
- Kommunen må sørge for at ansatte og folkevalgte er kjent med etisk reglement
- Kommunen bør ha arenaer for etisk dilemmatrening og refleksjon, som brukes systematisk

Varslingsrutiner

I hvilken grad er kommunens rutiner for varsling i samsvar med lovkrav?

Et av formålene med arbeidsmiljøloven, er å legge til rette for et godt ytringsklima på arbeidsplassen, jf. § 1-1 bokstav c og varslingsregler er sentrale for dette formålet. Arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer med bred tilslutning i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære fare for liv eller helse, klima eller miljø, korrupsjon, myndighetsmisbruk, uforsvarlig arbeidsmiljø eller brudd på personopplysningsikkerheten, jf. arbeidsmiljøloven § 2A-1. Hvis arbeidstaker oppdager feil eller mangler som kan medføre fare for liv og helse, eller hvis arbeidstaker blir klar over at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen, skal arbeidstaker straks underrette arbeidsgiver og verneombud og ev. andre arbeidstakere, jf. arbeidsmiljøloven § 2-3.

Arbeidstaker kan alltid varsle internt eller eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet, og i noen tilfeller eksternt til media eller offentligheten for øvrig, jf. arbeidsmiljøloven § 2A-2. Det er arbeidsgiver som har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med §§ 2A-1 og 2A-2.

Arbeidsgiver har en aktivitetsplikt ved varsling. Varselet skal innen rimelig tid bli tilstrekkelig undersøkt, og arbeidsgiver skal påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. § 2A-3. Bestemmelsen om aktivitetsplikt er ny, og ble vedtatt i 2019 med virkning fra 01.01.20. Det er ikke definert i forarbeidene hva som regnes som «rimelig tid». Det må vurderes i det enkelte tilfelle, og det er åpnet for at ressursmessige hensyn vil kunne inngå i en slik vurdering. Det er heller ikke satt krav til hvilke undersøkelser arbeidsgiver må gjøre. Arbeidsgiver har ikke plikt til å gjøre grundigere undersøkelse enn hva varselet saklig sett gir grunnlag for. Arbeidsgivers plikt til særlig å påse at kravene til arbeidsmiljø fortsatt blir ivaretatt for varsleren, henger sammen med at varslere kan være i en spesielt sårbar situasjon. Hvis det anses som nødvendig, skal arbeidsgiver

iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Eksempel på et slikt tiltak kan være å risikovurdere og forsikre seg om at varsleren ikke blir utsatt for gjengjeldelse og eventuelt innarbeide dette i de interne rutinene, jf. Prop. 74 L (2018-2019).

I 2017 kom det et krav om skriftlige rutiner for varsling. Kravet ble noe justert med virkning fra 01.01.20, jf. arbeidsmiljøloven § 2A-6. Rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske HMS-arbeid i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Rutinene skal være lett tilgjengelige for alle ansatte, og minst inneholde:

- en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- fremgangsmåte for varsling
- fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling

Disse punktene er utdypet i forarbeidene til loven. For å oppfylle kravet om å oppfordre til å varsle, kan varslingsrutinene angi eksempler på hva som anses som kritikkverdige forhold i den enkelte virksomhet, som det er særlig viktig og ønskelig at det varsles om. Kravet om at rutinene skal inneholde fremgangsmåte, kan oppfylles ved at rutinene kan angi hvem det kan varsles til og hvordan. Har virksomheten en ordning med en ekstern varslingsmottaker, bør det fremgå av rutinene. Det samme gjelder om virksomheten har en ordning for anonym varsling, jf. Prop.72L (2016-2017). Når det varsles om trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen, er det fastsatt i loven hvem man er pliktig å si ifra til, jf. arbeidsmiljøloven § 2-3. Fra 2020 kom det tydeligere krav til arbeidsgivers saksbehandling av varsel, noe som må sees i sammenheng med arbeidsgivers aktivitetsplikt etter mottak av varsel. Varslingsrutinene skal sikre forutberegnelighet og ivareta rettssikkerheten til alle berørte parter i en varslings sak. Rutinene bør derfor inneholde konkrete krav om saksbehandlingsfrister, frister for iverksettelse av eventuelle tiltak, herunder om tilbakemelding til varsleren. Rutinene skal sikre en habil og forsvarlig saksbehandling som inngir tillit og gi god informasjon og veiledning til alle berørte parter, jf. Prop.74L (2018-2019)

Arbeidstilsynet har laget en sjekkliste for varslingsrutiner (se nedenfor). En rutine som oppfyller og svarer på disse spørsmålene vil oppfylle minimumskravene i arbeidsmiljøloven kapittel 2A.¹⁹

1. Hva er varsling om kritikkverdige forhold?
2. Hva regnes *ikke* som varsling om kritikkverdige forhold?
3. Hvem har rett til å varsle?
4. Gi en oppfordring til arbeidstakerne om å varsle om kritikkverdige forhold.
5. Hvem i virksomheten bør arbeidstaker varsle til?
6. Dersom varselet gjelder nærmeste eller øverste leder, hvem i virksomheten bør arbeidstaker da varsle til?
7. Hvilke krav stilles det til den som varsler?
8. Når har arbeidstaker varslingsplikt i virksomheten?

¹⁹ Jf.

9. Har dere tilrettelagt for anonym varsling, og hvordan bør det eventuelt varsles anonymt?
10. Hva bør et varsel inneholde av opplysninger?
11. Hvem skal motta og håndtere varselet?
12. Vil den som varsler, motta noen tilbakemelding?
13. Informer om at arbeidsgiver har undersøkelsesplikt ved mottak av varsel. Informer også om at det er arbeidsgiver som avgjør hvordan undersøkelsen av varselet skal foregå.
14. Hvor lang tid vil det ta å saksbehandle et varsel?
15. Hvilke saksbehandlingsprinsipper skal arbeidsgiver ta hensyn til ved behandlingen av et varsel (for eksempel konfidensialitet, habilitet og kontradiksjon)?
16. Hvilke tidsfrister gjelder for eventuelle tiltak?
17. Informer om at gjengjeldelse er forbudt, og gi eksempler på like former for gjengjeldelse.
18. Hvordan skal arbeidsgiver beskytte den som varsler, mot gjengjeldelse?
19. Hvordan skal arbeidsgiver sikre at arbeidsmiljøet er fullt forsvarlig, også for den som blir varslet på og arbeidsmiljøet for øvrig?
20. Hvordan skal arbeidsgiver håndtere varsel som ikke regnes som et varsel om kritikkverdig forhold?
21. Hvordan skal arbeidsgiver håndtere anonyme varsel og/eller varsel med lite informasjon?
22. Hvilke konsekvenser kan lovbrudd og andre kritikkverdige forhold få for personene som begår dem?
23. Hva er verneombudets, tillitsvalgte og AMUs roller i varslingssaker?

Ifølge arkivreglene skal kommunens håndtering av konflikter og varsling langtidsbevares.²⁰

For å nå målene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, er det satt krav om systematisk gjennomføring av tiltak, jf. internkontrollforskriften § 1. Kommunen er pliktig å innføre og utøve internkontroll i virksomheten, og det skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter, jf. internkontrollforskriften § 4. Internkontrollforskriften § 5 setter krav om risikovurdering og rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen og at internkontrollen skal dokumenteres skriftlig.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha skriftlige rutiner som utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte
- Rutinene skal inneholde
 - en oppfordring til å varsle
 - fremgangsmåte ved varsling
 - fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsel

²⁰ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver § 7-26 nr. 1 e

- rutine for å sikre krav til dokumentasjon og arkivering
- Kommunen bør sørge for at varslingsrutinene svarer ut andre spørsmål som Arbeidstilsynet definerer som sentrale

Bruk av varslingsrutinene

Har kommunen fulgt egne rutiner ved mottak og saksbehandling av varslingsaker?

På bakgrunn av utledning gjort til forrige problemstilling har vi følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal følge rutinene ved mottak og saksbehandling av varslingsaker, herunder

- registrere varsel i websak
- gi skriftlig tilbakemelding på at varsel er mottatt
- vurdere habilitet
- dokumentere at undersøkelser er gjort, herunder kontradiksjonssamtaler
- dokumentere konklusjonen
- konklusjonen skal beskrive om det foreligger kritikkverdige forhold og eventuelle tiltak for å stanse det kritikkverdige
- varsler skal ha skriftlig tilbakemelding om at saken er avsluttet
- saken skal avsluttes i websak
- varslingssekretariatet skal varsles etter at saken er avsluttet

Varslingsmiljø

I hvilken grad har kommunen lagt til rette for varsling?

I tillegg til å ha rutiner, er det viktig å skape en åpen organisasjon, der det er kultur for å stille spørsmål også om kritikkverdige forhold.²¹ I denne sammenhengen er også den enkelte ansattes mulighet til å ytre seg om kritikkverdige forhold og det å åpent kunne si ifra om kritikkverdige forhold sentralt. I arbeidsmiljøloven § 2A-1 tredje ledd er det vist til at ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold ikke regnes som varsling, med mindre forholdet omfattes av arbeidsmiljøloven § 2A-1 annet ledd (kritikkverdige forhold). Brown (2013) legger til grunn at de kritikkverdige forholdene skal påvirke grupper av individer eller ha offentlig interesse, for at en skal kunne kalle det varsling, samt at den som varsler er på innsiden av organisasjonen det varsles om.²² Det er sentralt at kommunen også drøfter disse forholdene internt, for å sikre en felles forståelse av hva varsling er.

²¹ KS' veileder om varsling

²² Fafo rapport 2017:04, Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal

- sikre at varslingsrutinene er kjent for alle ansatte
- sikre at ansatte opplever det som trygt å varsle om kritikkverdige forhold
- ha tiltak for å sikre at den som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 18.11.21. Oppstartsmøte ble holdt 07.12.22 med kommunedirektør og Organisasjon og HR-sjef.

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden desember 2021 – mars/april 2022.

Innsamling av data

Dokumentasjon og intervjuer

For å undersøke kommunens arbeid med etikk og varsling, har vi gjennomgått kommunens etiske reglement, inklusiv den politiske behandlingen av disse, kommunens årsberetning for 2019 og 2020, og kommunens varslingsrutine. Vi har dessuten sett dokumentasjon på folkevalgtopplæring om etikk og habilitet fra 2019, diverse lysbilder/PP-dokumentasjon fra HR-forum, relevante innkallinger til ledersamling, epostforsendelser og referat fra ledergruppemøter med mer. Vi har også brukt informasjon fra kommunen sine nettsider (sandefjord.kommune.no), samt internettsidene til KS (ks.no) og arbeidstilsynet (arbeidstilsynet.no) i perioden desember 2021 til mars 2022.

Vi har intervjuet ordfører, kommunedirektør, leder for varslingssekretariatet, Organisasjon og HR sjef, hovedverneombud, og hovedtillitsvalgte for Akademikerne, Fagforbundet, Utdanningsforbundet og NSF (norsk sykepleierforbund) og YS-Delta. Disse anses å ha en sentral rolle i kommunens arbeid med etikk og varsling. Data som er brukt i rapporten er bekreftet av kilden.

Vi har ikke intervjuet eller innhentet informasjon fra varslere. Vi har imidlertid mottatt henvendelser og kritiske synspunkt fra varslere knyttet til dette. Vi mener at dokumentasjon i Websak er tilstrekkelig for å besvare revisjonskriteriene som lyder:

- *Kommunen skal følge rutinene ved mottak og saksbehandling av varslingssaker, herunder*
 - *registrere varsel i websak*
 - *gi skriftlig tilbakemelding på at varsel er mottatt*
 - *vurdere habilitet*
 - *dokumentere at undersøkelser er gjort, herunder kontradiksjonssamtaler*
 - *dokumentere konklusjonen*
 - *konklusjonen skal beskrive om det foreligger kritikkverdige forhold og eventuelle tiltak for å stanse det kritikkverdige*
 - *varslere skal ha skriftlig tilbakemelding om at saken er avsluttet*
 - *saken skal avsluttes i websak*
 - *varslingssekretariatet skal varsles etter at saken er avsluttet*

Svar på kriteriene handler altså om hvorvidt det er dokumentert at formelle saksbehandlingskrav er ivarettatt.

Gjennomgang av varslingssaker registrert i Websak

Vi har gått gjennom varsler som er registrert i websak i perioden 2020-2021. Totalt har kommunen registrert 11 varsler i denne perioden, men ikke alle er ferdig saksbehandlet på tidspunktet for revisjon. Vi har sett på dokumentasjon i Websak via Teamsmøter med saksbehandler/HR.

Spørreundersøkelse til ansatte

Vi har sendt ut en spørreundersøkelse til alle ansatte i kommunen. Dette har vi gjort både for å få informasjon om hvordan ledere har jobbet med etikk og varsling i kommunen, og for å få informasjon om hvordan ansatte opplever kommunens arbeid og hvordan de vurderer egen kunnskap og kompetanse. Vi har gjennom spørreundersøkelsen også stilt spørsmål om man har varslet eller saksbehandlet et varsel og hvordan dette forløp.

Fra HR i kommunen mottok vi oversikt over alle e-postadresser (kunsandefjord.kommune.no) som kommunen hadde registrert på ansatte, totalt 6154. Av disse ble 65 avmeldt, og ytterligere seks personer er slettet fra undersøkelsen etter at de har kontaktet revisjonen og klargjort at de ikke er ansatt i kommunen. Vi har dermed et utvalg på 6090 personer. Det ble foretatt to purringer, og undersøkelsen var tilgjengelig i omtrent tre uker.

Vi har fått administrasjonen til å sende informasjon om spørreundersøkelsen ut i lederlinja, med ønske fra HR om at ledere informerer sine ansatte om at undersøkelsen er trygg, og at det er ønskelig at alle svarer. Hovedtillitsvalgte og hovedverneombud har også informert tilsvarende i sine organisasjonsstrukturer. Det er også informert om spørreundersøkelsen på kommunens intranett.

Totalt har vi fått 1476 svar av utvalget på 6090 personer. Dette gir en svarprosent på 24. Svarprosenten er lav sammenlignet med tilsvarende spørreundersøkelser vi har gjennomført i andre kommuner. Vi vurderer at det er usikkert hvor representative de som har svart er i forhold til de som ikke har svart. Dette knytter seg til flere forhold:

- Vi antar generelt at noen ansattgrupper er mer representert i spørreundersøkelser enn andre grupper. Dette gjelder ansatte i stor stillingsbrøk og ansatte som jobber mye fra en PC. Dersom denne hypotesen stemmer, vil eksempelvis renholdere, assistenter skole, barnehage og ulike helsetjenester være underrepresentert. Av de som har svart, har kun 2 % svart at de har mindre enn 30 % stilling og 14 % har mellom 30 % og 80 % stilling.
- Vi antar at personer som har vært involvert i varslingssaker (enten direkte eller som leder, tillitsvalgt eller verneombud) er mer interessert i denne typen undersøkelser. Dersom denne hypotesen stemmer vil informasjon i spørreundersøkelsen som går på opplevde utfordringer knyttet til etikk og varsling være overrepresentert. Samtidig vil datamateriale være mer representativt for hvordan slike saker har blitt opplevd og håndtert av kommunen.
- Vi antar også at ansatte i kommunen med særlige roller i forhold til varsling også er overrepresentert blant de som har svart. Av de som har svart har 16 % svart at de er ledere med personalansvar, 9 % er tillitsvalgt eller verneombud og 75 % er øvrige medarbeidere.

- Vi har fått tilbakemelding om at det er ansatte som ikke har mottatt spørreundersøkelsen. Vi eller kommunen har imidlertid ikke klart å få en oversikt over hvor mange dette gjelder.

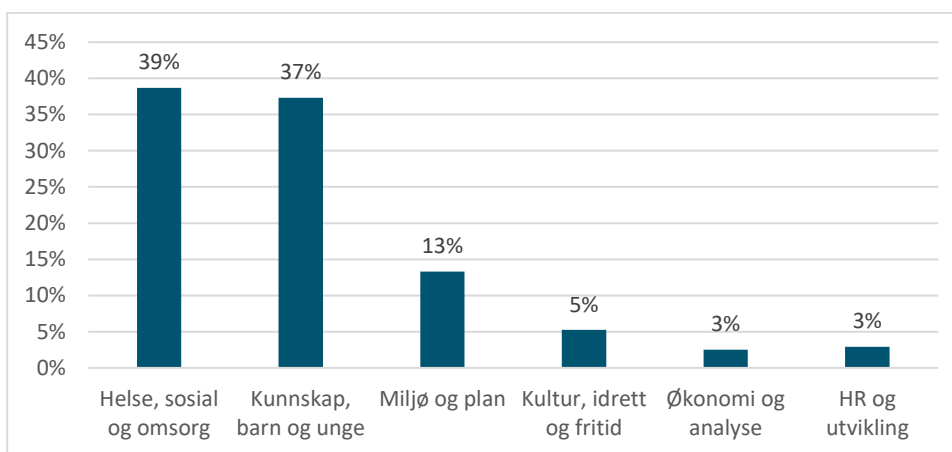
Antall ledere som har fått undersøkelsen er ca. 300. Av de som har svart har 229 krysset av for at de er ledere med personalansvar. Dette gir en svarprosent på 76 for denne gruppa. Vi mener derfor at lederes svar i rapporten er representativt i forhold til den gruppa de representerer.

Antall verneombud og tillitsvalgte som har fått undersøkelsen er 525, av de har 134 personer svart. Dette gir en svarprosent på 25 %, omtrent det samme som for øvrige ansatte.

Vi bruker informasjon fra spørreundersøkelsen, men resultatene må leses med disse usikkerhetsmomentene. Dette tar vi hensyn til i våre vurderinger.

I framstillingen har vi fordelt svargiverne etter kommunalområdene, se figur 15. I analysen har vi valgt å slå sammen Kultur, idrett og fritid – Økonomi og analyse – og HR og utvikling. Til sammen utgjør disse kommunalområdene 11 %.

Figur 15 Svargivere fordelt på ulike kommunalområder, N= 1471



I spørreundersøkelsen fikk de ansatte mulighet til å kommentere spørreundersøkelsen. Av 81 kommentarer handler 37 om at det er positivt at det gjennomføres en slik undersøkelse. 11 kommentarer er negative. Av negative kommentarer trekkes det frem at noen spørsmål er vanskelige/irrelevante, at det ikke er tilbakeknapp i undersøkelsen, at undersøkelsen burde skilt mellom ulike typer lederroller, at man er lite anonym i undersøkelsen og at et avdelingsnavn manglet.

De positive kommentarene er for det meste at det er positivt at det gjennomføres en slik undersøkelse og at temaet får oppmerksomhet. Noen poengterer at undersøkelsen har lite å si med mindre den følges opp av ledelsen.

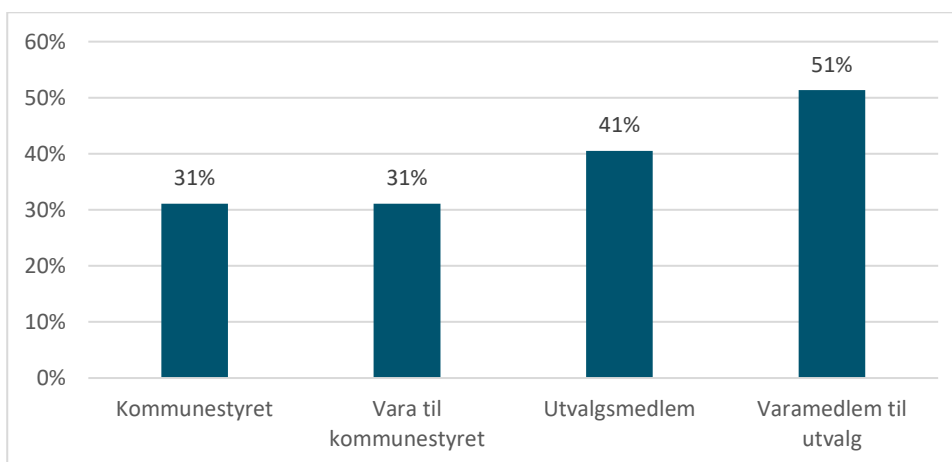
Øvrige kommentarer omhandler andre ting enn tilbakemelding på undersøkelsen. Dette kan for eksempel være at man savner tilbakeknapp på svarene, at man ikke har kommentar eller annet som ikke sier noe om selve undersøkelsen.

Spørreundersøkelse til folkevalgte

Vi har også sendt ut en spørreundersøkelse til alle folkevalgte i kommunen, se tabell figur 16. Av de som fikk tilsendt spørreundersøkelsen har seks stykker blitt fjernet da de ikke har vervet lenger. Totalt har 74 personer svart av totalt 216 personer. Dette gir en svarprosent på 35. Vi sendte to purringer til undersøkelsen.

Selv om svarprosenten ikke er så høy, mener vi at undersøkelsen likevel kan gi et relativt dekkende bilde. Det lave antallet svar gir imidlertid en viss usikkerhet med hensyn til representativitet for de som svarer. Når det gjelder kommunestyrerepresentanter og utvalgsmedlemmer er svarprosenten over 50 %.

Figur 16 Svargivere folkevalgte fordelt på hvilke verv de har, N=74



11 folkevalgte har kommentert selve undersøkelsen. 6 av kommentarene er positive til undersøkelsen mens en er negativ og påpeker at undersøkelsen inneholder noen ledende spørsmål. Øvrige kommentarer omhandler andre ting enn tilbakemelding på undersøkelsen. Dette kan for eksempel være at det er vanskelige spørsmål, at de håper at undersøkelsen også blir sendt til ansatte i kommunen eller at spørsmålene er greie.

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant.

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Vi har omtalt usikkerheten knyttet til spørreundersøkelsene. Denne informasjonen er supplert med informasjon fra intervju og dokumentasjon, og vi har tatt hensyn til de begrensninger som ligger i datagrunnlaget i analysen og vurderingene. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte/tidligere ansatte i kommunen. Dette er knyttet til intervju, spørreundersøkelser og i en oversikt over innkomne varsler.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.²³

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.²⁴ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²³ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

²⁴ ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

22: 3804 405