



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT

FORVALTNINGSREVISJON

Rutiner for varsling

**KARASJOGA GIELDA /
KARASJOK KOMMUNE**

FORORD

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Karasjoga gielda / Karasjok kommune har Vefik IKS gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens rutiner for varsling.

Revisjonen har før igangsetting av forvaltningsrevisjonen og ved gjennomføring av undersøkelsen vurdert sin uavhengighet overfor Karasjoga gielda / Karasjok kommune, jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.

Vi takker Karasjoga gielda / Karasjok kommune og spesielt seniorrådgiver Randi Johansen Pallto som kontaktperson i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Alta, 2.juli 2021

Arnt Bjarne Aronsen
Prosjektleder/Forvaltningsrevisor

Viggo Johannessen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	1
0.1	FORMÅLET MED PROSJEKTET	1
0.2	REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	1
0.3	ANBEFALINGER.....	2
1	INNLEDNING	3
1.1	KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	3
1.2	TEMA OG AVGRENSNINGER	3
1.3	REVISJONSKRITERIER.....	3
1.4	GJENNOMFØRING OG METODISK TILNÆRMING	3
1.5	RAPPORTENS OPPBYGGING	4
2	BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	5
2.1	OM VARSLING	5
3	I HVILKEN GRAD HAR KARASJOK KOMMUNE TILFREDSSTILLENDEN SYSTEM OG RUTINER FOR INTERN VARSLING?	8
3.1	REVISJONSKRITERIER.....	8
3.2	DATA	8
3.3	FORELØPIGE VURDERINGER.....	13
3.4	FORELØPIG KONKLUSJON	13
4	KONKLUSJON	14
5	ANBEFALINGER	15
6	KILDER OG LITTERATUR	16
	Vedlegg 1: Kommunedirektørens kommentarer	I
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	II
	Vedlegg 3: Metode og gjennomføring	IV

0 SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Formålet med dette oppdraget gitt av kontrollutvalget i Karasjok er å undersøke om kommunen har tilfredsstillende system og rutiner for håndtering av «intern varsling». Gjennom dette prosjektet vil kommunen få belyst om kommunens rutiner og praksis er i samsvar med regelverket.

Dersom revisjonen finner det hensiktsmessig og innenfor rammen av god kommunal revisjonsskikk, vil det bli presentert områder hvor det eventuelt er behov for forbedringer.

0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

Karasjok kommune har ikke fullt ut tilfredsstillende system og for håndtering av intern varsling.

Det er utarbeidet skriftlige rutiner som i utgangspunktet er lett tilgjengelig elektronisk. Utfordringer med utstyr og nett-tilgang/trådløst nettverk, samt uklarheter og muligens motstridende beskrivelse av arbeidsgivers saksbehandling medfører imidlertid at vi ikke kan anse rutinenes tilgjengelighet og utforming å være fullt ut tilfredsstillende. Oppfordring om å varsle om kritikkverdige forhold kunne med fordel også ha kommet tydeligere frem.

Våre konklusjoner begrunnes med følgende:

Undersøkelsen viser at Karasjok kommune har utarbeidet skriftlige rutiner for intern varsling. Rutinene anses teknisk sett å være lett tilgjengelig for alle ansatte. Tilbakemeldinger fra de tillitsvalgte godtgjør at de ansatte er blitt gjort kjent med rutinene gjennom opplæring i Compilo. Vi merker oss at de tillitsvalgte samtidig uttrykker behov for hyppigere opplæringstiltak blant annet opplæring rettet mot nytilsatte.

Utfordringer - når det både gjelder utstyr og nett-tilgang/trådløst nettverk – medfører imidlertid at vi ikke kan anse rutinenes tilgjengelighet å være fullt ut tilfredsstillende. Det faktum at fullstendig beskrivelse av fremgangsmåte for varsling og fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling i samsvar med lovens § 2 A-6 ikke fremgår av ett samlet dokument, men må leses ut fra sammenhengen i flere dokumenter bidrar også til at det er vanskelig å vurdere innholdet i rutinene som lett tilgjengelig.

Rutinene inneholder for øvrig ikke en eksplisitt oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, men fremgår mer implisitt, jfr. formuleringene om viktigheten av en åpenhetskultur for å ta opp kritikkverdige forhold. Oppfordringen om å varsle om kritikkverdige forhold kunne med fordel ha kommet tydeligere frem.

Dokumentet «Rutiner for varsling» inneholder en beskrivelse av fremgangsmåten for varsling, som sammen med beskrivelsen i veilederen gir et godt bilde av fremgangsmåtene, og som vi anser å oppfylle lovkravet. Vi finner det imidlertid ikke optimalt at begge dokumentene må leses i sammenheng for å få den fullstendige oversikten.

Beskrivelsen av fremgangsmåten for kommunens saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging fremgår i all hovedsak av veilederen og har fått mindre plass i rutinedokumentet. Rutinedokumentet og veilederen overlapper hverandre og inneholder i sum beskrivelser som vi i utgangspunktet mener ivaretar sentrale arbeidsrettslige prinsipper i saksbehandlingen. Vi mener likevel at språklige uklarheter, blant annet beskrivelsene av varslers krav på anonymitet og muligheten for behandling av varslings saker i AMU, kan skape tvil om rutinene ivaretar alle berørte parter på en tilfredsstillende måte. Det fremstår også som usikkert om prinsippene

om diskresjon, konfidensialitet og kontradiksjon i saksbehandlingen kommer klart nok frem. Rutinene kunne med fordel også omtalt habilitet og habilitetsvurderinger.

Selv om rutinene sammen med veilederen i stor grad fremstår som oppdatert med hensyn til innhold, er henvisningene til arbeidsmiljøloven ikke oppdatert til gjeldende bestemmelser.

På grunn av at kommunen etter sigende ikke har hatt varslingssaker de siste årene har revisjonen ikke grunnlag for å vurdere kommunens praksis for håndtering av interne varsler nærmere.

0.3 Anbefalinger

Med bakgrunn i hovedfunnene som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Karasjok kommune reviderer og oppdaterer rutinene for intern varsling av kritikkverdige forhold i kommunen, slik at både rutinene og meningsinnholdet blir lett tilgjengelig for alle ansatte.

1 INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Undersøkelsen er gjennomført i tråd med kontrollutvalgets bestilling. Hovedproblemstillingen i undersøkelsen har vært følgende:

I hvilken grad har Karasjok kommune tilfredsstillende system og rutiner for intern varsling?

1.2 Tema og avgrensninger

I denne forvaltningsrevisjonen er det undersøkt i hvilken grad Karasjok kommune har fastsatt rutiner i samsvar med arbeidsmiljølovens krav, som både omfatter fremsettelse og håndtering av interne varsler.

Undersøkelsen skulle i utgangspunktet også ha omfattet i hvilken grad Karasjok etterlever rutinene i praksis. Ettersom revisjonen har fått opplyst at det de siste årene ikke har mottatt interne varsler har det ikke vært mulig å vurdere praksis opp mot rutinene.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er blant annet utledet fra:

- Lov av 17. juni 2005 nr. 62. om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (arbeidsmiljøloven)
- Prop.74 L Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)
- Prop. 72 L Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid)
- Arbeidstilsynet - <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/>
- «Intern kontroll – et integrert rammeverk»; COSO-rapporten
- KS Varslingsordning for å avdekke kritikkverdige forhold
<https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/gode-rad-etikkarbeid/varslingsordning-for-a-avdekke-kritikkverdige-forhold/>

Revisjonskriteriene fremgår av kapittel 3 og er utdypet i vedlegg nr. 2 til rapporten

1.4 Gjennomføring og metodisk tilnærming

Vi har fått i oppdrag å gjennomføre en undersøkelse av kommunens rutiner for varsling med problemstilling å undersøke om Karasjok kommune har «... ***tilfredsstillende system og rutiner for håndtering av intern varsling***». Slik bestillingen er formulert har vi arbeidet etter to spor:

- a. Er rutinene i henhold til regelverket (aml kap 2A)?
- b. Oppfyller varslingsrutinene kravene til sentrale utvalgte arbeidsrettslige saksbehandlingsprinsipper?

Spor a) er gjennomført som en breddeundersøkelse ved gjennomgang av dokumenter fra kommunens kvalitetssystem Compilo, hvor rutinene ble sammenholdt med lovens

bestemmelser. Her er det sett etter om det er etablert rutiner, og om disse er i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Spor b) er gjennomført som en dybdeundersøkelse i hovedsak ved dokumentanalyse av rutiner og andre relevante dokumenter. Her er det sett nærmere på om rutinene for arbeidsgivers håndtering av varsler ivaretar sentrale arbeidsrettslige saksbehandlingsprinsipper.

Vi har gjennomført intervjuer med nøkkelpersonell med ansvar i denne type saker. Vi har foretatt en gjennomgang av fagsystemet Compilo og gått gjennom dokumenter og rutinebeskrivelser.

En nærmere redegjørelse for framgangsmåte, metodevalg, og kvalitetssikring framgår av rapportens vedlegg nr. 3.

1.5 Rapportens oppbygging

Kapittel 1 inneholder en beskrivelse av rapportens formål, bestilling og bakgrunn mv. I kapittel 2 setter vi rapportens problemstilling inn i en sammenheng. Kapittel 3 inneholder en sammenstilling av data som vi har hentet inn. Her har vi presentert de data vi mener er relevant og viktig for problemstillingen. I kapittel 3 har vi også foretatt en vurdering av data opp mot valgte kriterier. Under kapittel 4 har vi vurdert våre funn opp mot problemstillingene og våre anbefalinger til kommunen går fram av kapittel 5.

I vedlegg 1 har vi lagt ved kommunedirektørens uttalelse til rapporten og i vedlegg 2 kan man se hvilke kriterier som vi har lagt til grunn, hvilke kilder vi har brukt for kriteriene og hvordan vi har kommet fram til kriteriene.

I vedlegg 3 redegjør vi for de metoder vi har valgt i gjennomføring av denne undersøkelsen, vi gjør også en vurdering av sterke og svake sider ved de ulike metodene.

2 BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Om varsling

Arbeidstakers varslingsrett

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.¹ Arbeidstaker kan alltid varsle både internt og eksternt til tilsynsmyndigheter og andre offentlige myndigheter. Arbeidstaker vil alltid kunne varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling.² Det fremgår videre av forarbeidene at intern varsling for alle praktiske tilfeller vil være rettmessig.³

Ved annen ekstern varsling, for eksempel til media, må tre vilkår for arbeidstakers fremgangsmåte være oppfylt. Arbeidstaker må være i aktsom god tro om innholdet, varselet må gjelde kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og arbeidstaker må først ha varslet internt eller ha grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.

De kritikkverdige forholdene kan være relatert forhold som er i strid med rettsregler skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet. Det kan for eksempel være forhold som innebærer fare for liv og helse, fare for klima eller miljø, korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet, myndighetsmisbruk, uforsvarlig arbeidsmiljø eller brudd på personopplysningssikkerhet.

Formålet med definisjonen i arbeidsmiljølovens § 2 A-1 først ledd er å gi bedre veiledning for den som vil bruke varslingsretten, og samtidig tydeliggjøre at forhold som kun gjelder eget arbeidsforhold eller som arbeidstaker mener er kritikkverdige kun ut fra egen politisk eller etisk overbevisning ikke inngår i begrepet kritikkverdige forhold.

Forhold som ikke er ulovlige eller uetiske er det ikke naturlig å regne som varsling. Det kan for eksempel være en sykepleiere som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider. Påregnelige belastninger innenfor rammene av arbeidsforholdet omfattes ikke av varslingsbestemmelsene. Faglig uenighet og arbeidsgivers utøvelse av ledelse innenfor styringsrettens rammer faller også utenfor varslingsbestemmelsene.

Det kan i praksis ofte være uklart om det faktisk dreier seg om en varsling. Varslinger kan grense mot avvik, tips eller andre meldinger. Det er innholdet som avgjør om det dreier seg om en varsling.

Dersom varslingen skjer på en utilbørlig måte som unødig skader samarbeidsklimaet, arbeidsmiljøet eller enkeltpersoner i virksomheten, for eksempel ved gjentatte grunnløse påstander rettet mot kollegaer, vil intern varsling kunne være uforsvarlig.

Ansatte som opptrer som varslere kan løpe en stor personlig risiko ved at de blir utsatt for negative reaksjoner på arbeidsplassen eller oppsigelse/avskjed. Det er derfor viktig å legge til rette for at kritikkverdige forhold kan avdekkes. Det er samtidig viktig å ta hensynet til arbeidsgivere og de skadevirkninger negativ omtale kan ha for en virksomhet.⁴

Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med lov er forbudt etter arbeidsmiljølovens § 2 A-1. Forbud mot gjengjeldelse er viktig for å sikre trygge rammer for varsleren. Varsleren er beskyttet mot gjengjeldelse, ofte vil det være uenighet mellom

¹ Arbeidsmiljøloven § 2 A-1 andre ledd

² Arbeidsmiljøloven § 2 A-1 andre ledd, andre punktum.

³ Prop. 74 L (2018-2019) Kap. 9.4.2 s. 31.

⁴ NOU 2004:5 kap. 2.10 s.32.

arbeidsgiver og arbeidstaker om det foreligger gjengjeldelse eller om det foreligger andre forhold.⁵

Ansattes yringsfrihet og lojalitetsplikt

Ytringsfriheten er en grunnlovsfestet menneskerettighet. Ansattes yringsfrihet er en del av denne alminnelige yringsfriheten.⁶ En ytring er arbeidstakers rett til å delta i politisk eller faglig debatt innenfor eget eller virksomhetens fagfelt. Hovedprinsippet er at alle kan ytre seg fritt på egne vegne, og at virksomheten bestemmer hvem som uttaler seg på virksomhetens vegne. Den ansattes lojalitetsplikt beskytter bare mot ytringer som på illojal måte skader arbeidsgivers rettmessige og saklige interesser. Lojalitetsplikten innebærer ingen generell adgang til å regulere eller sanksjonere ansattes ytringer. Arbeidsgivere kan derfor ikke slå ned på ytringer fordi de oppfattes som uønskede eller uheldige. Uttalelser som ikke er underlagt taushetsplikt og som i hovedsak gir uttrykk for arbeidstakerens egne oppfatninger vil vanligvis være tillatt.

Arbeidsgivers plikter

Kommunene har som arbeidsgiver lovpålagt plikt til å legge til rette for intern varsling.⁷ Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for varsling.

Det er stilt spesifikt krav i lovteksten om at varslingsrutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Det er bred enighet om at arbeidstaker-medvirkning er viktig, undersøkelser viser at manglende medvirkning fra ansatte kan ha betydning for arbeidstakernes tillit til rutinene.

Rutiner som ikke er kjent blant de ansatte har begrenset verdi når de kommer til praktisk handling. Dette er bakgrunnen for at varslingsrutiner skal være skriftlige og lett tilgjengelige for alle arbeidstakerne i virksomheten. Det foreligger også et krav om at rutinene skal inneholde en oppfordring til arbeidstakerne om å varsle om kritikkverdige forhold. En slik oppfordring antas å styrke varslersens situasjon spesielt og varsling som instrument generelt.

Arbeidsmiljøloven § 2A-6 (4) innebærer at rutinene skal inneholde krav om framgangsmåte for arbeidstakeren ved varsling. Rutinene skal angi hvem interne varsler skal rettes til; herunder navngitt person, tillitsvalgt, verneombud eller lignende. Rutinene skal også legge til rette for anonyme varsler, her må den enkelte virksomhet finne hva som er hensiktsmessig framgangsmåte.

Et varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten medfører at arbeidsgiver skal sørge for at varslet innen rimelig blir tilstrekkelig undersøkt.

Det er viktig at virksomheten har rutiner som sikrer forutsigbarhet for arbeidstaker, arbeidsgiver og den det varsles mot. Derfor er det lagt inn krav om at rutinene skal inneholde retningslinjer for mottak, behandling og oppfølging av varsling fra arbeidsgivers side, herunder hvem som har ansvar for behandling og oppfølging av varslingsaker.

Det er verdt å merke seg at arbeidsgivers plikt til å ha rutine, det vil si standardisert arbeidsmetode, for å avdekke brudd på arbeidsmiljøloven har eksistert lenge før dette ble presisert i varslingsbestemmelsene. En varslings sak er i utgangspunktet å anse som en hvilken som helst annen sak i virksomheten og skal behandles i tråd med ordinære arbeidsrettslige prinsipper og prosedyrer for god saksgang.

⁵ KS-Ytringsfrihet og varsling.

⁶ Prop 74 L, Kap. 5 s. 18.

⁷ Arbeidsmiljøloven § 2A-6.

Dersom arbeidsgiver kommer fram til at «varselet» ikke fyller kravene for varsling må det vurderes om arbeidsgiver likevel har aktivitetsplikt etter andre bestemmelser

Det kan oppstilles fire grunnleggende saksbehandlingsregler for slike undersøkelser:

Habilitet, nøytralitet, kompetanse

- Dokumentasjon
- Kontradiksjon
- diskresjon og konfidensialitet

Varslingssaker skal behandles slik god skikk og bruk krever for å sikre en rettferdig, saklig, rask og grundig saksgang. Lovreglene og ulovfestede arbeidsrettslige prinsipper utfylles blant annet av den europeiske rammeavtale for håndtering av vold og trakassering i arbeidslivet^{8,9}

Sentrale prinsipper i avtalen er:

- Rett til å klage
- Klager skal understøttes av detaljert informasjon («detailed information»)
- Rett til en upartisk høring basert på prinsipper om rettferdig saksgang, diskresjon og konfidensialitet (ikke anonymitet)
- Klagen skal bli undersøkt uten unødvendige forsinkelser
- Det skal vurderes om trakassering har forekommet eller ikke
- Tiltak som skal iverksettes mot den som eventuelt har stått bak
- Falske anklager¹⁰ skal ikke tolereres og kan medføre disiplinære reaksjoner
- Saker skal normalt håndteres av virksomheten
- Den som er rammet har krav på støtte og om nødvendig hjelp til reintegrering
- Det skal utvikles lokale prosedyrer
- Ekstern hjelp kan være nødvendig og nyttig

⁸ The european framework agreement on harassment and violence at work (2007)

⁹ Både arbeidslivets parter (LO, NHO, KS, Spekter Unio, Akademikerne, HSH (Virke)) og den norske regjeringen har skrevet under avtalen.

¹⁰ Der klager ikke er i aktsom god tro

3 I HVILKEN GRAD HAR KARASJOK KOMMUNE TILFREDSSTILLENDENDE SYSTEM OG RUTINER FOR INTERN VARSLING?

3.1 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Karasjok kommune skal ha utarbeidet skriftlige rutiner for varsling
- Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.
- Rutinene skal inneholde:
 - ✓ Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - ✓ Fremgangsmåte for varsling
 - ✓ Fremgangsmåte for arbeidsgivers mottak, behandling, og oppfølging av varsling. Fremgangsmåten bør ivareta alminnelige arbeidsrettslige prinsipper som for eksempel:
 - habilitet, nøytralitet, kompetanse
 - dokumentasjon
 - kontradiksjon
 - diskresjon og konfidensialitet

3.2 Data

Ifølge Arbeidsmiljøloven (Aml.) § 2 A-1 har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten og arbeidsgiver har plikt til å utarbeide rutiner for varsling. Rutinene skal være skriftlige. Fra administrasjonen har vi fått tilgang til gjeldende rutiner for varsling med vedlegg gjeldende for Karasjok kommune:

- Hoveddokument varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten
- Rutiner for varsling
- Veiledning av varslingsrutiner i Karasjok kommune
- Skjema for intern varsling
- Skjema for ansatte som opplever diskriminering eller trakassering
- Skjema for varsling av seksuelle overgrep
- Varsling av lege
- Operative prosedyrer for nødnett i AMK-område

Denne undersøkelsen omhandler intern varsling. Sentrale dokumenter i denne rapport har vært «Hoveddokument varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten», «Rutiner for varsling» og «Veiledning av varslingsrutiner i Karasjok kommune». Veilederen og rutinene må leses i sammenheng, dokumentene utfyller hverandre og skal gi den ansatte nødvendig og relevant informasjon for å gjennomføre en varsling ved behov.

Vi har i intervju med kommunedirektøren blitt opplyst om at de ikke har hatt varslingsaker etter arbeidsmiljøloven kapittel 2A de senere år. Denne undersøkelsen må derav bygge på en gjennomgang av rutinene for hvordan det er lagt til rette for mottak, behandling og oppfølging av varsling.

Av rutinebeskrivelsene går det fram at alle ansatte har rett til å varsle om kritikkverdige forhold og at ledelsen har en rolle når det gjelder å medvirke til at det skapes åpenhetskultur for å ta opp kritikkverdige forhold. Under arbeidet med «Fremtidens Karasjok» har «åpenhet» vært et stort tema og hele organisasjonen har brukt mye tid på å drøfte de mellom-menneskelige relasjoner.

I hoveddokument «Varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten» beskrives det formelle grunnlag for varslingsbestemmelsene. I formålet går det fram at «Prosedyren skal sikre at kommunen har lagt til rette for at ansatte skal kunne varsle om kritikkverdige forhold. Videre sikrer prosedyren at det er etablert en forsvarlig måte å varsle på.» Dokumentet inneholder også en gjennomgang av retten til å varsle, tilrettelegging for forsvarlig varsling og vern mot gjengjeldelse.

I «Rutiner for varsling» beskrives varslingsrutinene steg for steg. Her blir retten til varsling presisert, eksempler på kritikkverdige forhold samt fremgangsmåten ved varsling. Rutinen inneholder også en omtale av forholdet til varsleren og den omvarslede. I punkt 6 blir det presisert at rutinen skal legges fram på personalmøter og at den skal være tilgjengelig på alle arbeidsplasser.

Også i dokumentet «Veiledning til varslingsrutiner» er retten til å varsle omtalt. Det samme er arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar, prinsipper for saksbehandling og varslingskanalene. Dokumentene fremstår imidlertid på noen punkter som uklare og tilsynelatende i motstrid til hverandre på andre. Under punkt 3 i rutinene står det for eksempel at «Varsling kan skje anonymt ...» og at «... varsleren skal være sikret anonymitet» i en videre saksgang. I veiledningen pkt. 5.7 står det imidlertid at «Det kan ikke varsles anonymt ...». Det går videre fram av samme punkt at «dersom saker som fremmes for rådmannen ikke fører fram kan saken fremmes for AMU». Under intervju har kommunedirektøren understreker at «...varslings saker skal ikke opp i AMU. Saker i AMU skal være av generell karakter det vil være angående rutiner, regelverk og veiledning. Saker om enkeltsaker/enkelt personer hører til kommunedirektørens anliggende».

Det juridiske hjemmelsgrunnlag for varsling ligger i Arbeidsmiljølovens kapittel 2 A etter endringer i arbeidsmiljøloven den 16. juni 2017 og senere 21.juni 2019. «Hoveddokument for varsling», kommunens varslingsrutiner og veiledning til varslingsrutiner viser alle til arbeidsmiljøloven § 2-3 til § 2-5 som nå er opphevet.

Det ble under Stortingets behandling vedtatt at det skal utarbeides skriftlige rutiner for varsling og det ble stilt konkrete krav til innholdet i rutinene. Kravet til innhold går fram av Arbeidsmiljøloven § 2A-6 (4). Rutinene skal ikke begrense arbeidstakernes rett til å varsle. Av hoveddokument for varsling som er et sentralt dokument for kommunens varslingsbestemmelser, er det fremhevet at «Varsling skal benyttes i svært alvorlige tilfeller mv. ...». Av Veilederen heter det «Herunder kan ikke arbeidstaker legge frem grunnløse påstander eller gjenta grunnløse påstander mot bedre vitende.»

Videre går det fram av loven at rutinene skal inneholde en oppfordring om å varsle om kritikkverdige forhold, forbud mot gjengjeldelse, om fremgangsmåte for varsling og om fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsel. Kommunens rutiner og veilederen omtaler på flere steder arbeidstakers plikt og rett til å varsle og « ... å gå videre med kritikkverdige forhold». Dokumentene omtaler også arbeidsgivers fremgangsmåte ved mottak, behandling og oppfølging av varsel under punktene 5,4 til 5.7 i veilederen.

Varslingsrutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. For å unngå at virksomhetens varslingsbestemmelser skal bli utdaterte på grunn av lovendringer eller ukjent for de ansatte på grunn av utskiftinger blant personalet skal det gjennomføres regelmessig gjennomgang av rutinene. På vår forespørsel har flertallet av de nåværende tillitsvalgte gitt uttrykk for at de ikke har kjennskap til utformingen av varslingsbestemmelsene eller tilblivelsen av disse. De tillitsvalgte har imidlertid gitt uttrykk for at de ansatte er kjent med rutinene ved at det har vært avholdt kurs om Compilo.

Det har betydning for kravet om tilgjengelighet at det er lagt til rette for varsling på «en lett tilgjengelig måte». Det har også betydning for kravet om tilgjengelighet at informasjon og kunnskaper om rutinene er formidlet ut i organisasjonen på en hensiktsmessig måte.

I Karasjok kommune er rutinene tilgjengelige for ansatte og innleide arbeidstakere i kommunens kvalitetssystem Compilo. Systemet er menystyrt og ved noen få tastetrykk finner den ansatte informasjon om hvordan legge inn en «varsling» om kritikkverdige forhold i kommunen. Compilo har tidligere vært rotete og ustrukturert. For å gjøre rutinene lettere tilgjengelig har Karasjok kommune i den senere tid brukt ressurser på rydde i den «gamle Compilo» og å legge informasjonen til rette på en «systematisk og ressursvennlig måte»¹¹.

Selv om kommunen kan dokumentere at det finnes rutiner for å varsle om kritikkverdige forhold har det kommet fram at det er ulik kunnskap blant de nåværende tillitsvalgte om rutinene og hvordan man finner fram til disse. De tillitsvalgte har opplyst at det har vært gjennomført kurs i Compilo og at de har påpekt behov for at det må gjennomføres opplæringstiltak regelmessig fordi det kommer inn nye arbeidstakere hele tiden.

Det går fram av «Rutiner for varsling» punkt 6 at rutinene skal «... legges fram på personalmøter slik at alle er kjent med den ...». Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon eller på annen måte godtgjort at rutinene har vært lagt fram på personalmøter.

Det er i kommunen etablert et «medbestemmelsesapparat» som består av ledelsen i kommunen og de hovedtillitsvalgte i fellesmøte. «Det avholdes møter i medbestemmelsesapparatet fire ganger i året». Det er kommet fram under intervju at rutiner for varsling har vært utarbeidet og gjennomgått i medbestemmelseapparatet. Kommunen har imidlertid den senere tid arbeidet med prosjektet «Fremtidens Karasjok». Dette arbeidet har vært meget krevende for hele kommuneorganisasjonen og «... vi har kommet ut av rutinen, men vi har nå fått hodet over vannet og vil gjenoppta medbestemmelsesmøtene.»¹²

Det er ulike oppfatninger blant de tillitsvalgte i spørsmålet «om de ansatte kjenner godt til framgangsmåten» for varsling. Flertallet har imidlertid gitt uttrykk for at det er deres oppfatning at de ansatte har kjennskap til rutinene for intern varsling. Det har vært avholdt kurs om Compilo, men systemet er blitt lite brukt i noen avdelinger på grunn av dårlig tilgang til Wifi-nett.

Den ansattes *rett* til varsling går fram flere steder i disse dokumentene; i «Hoveddokument for varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten», i «skjema for intern varsling», i «veiledning til varslingsrutiner i Karasjok kommune» og i «rutiner for varsling.» I veiledningen er også de ansattes *plikt* til å varsle presisert og i «skjema for intern varsling» sies det at «Det er ønskelig at alle medarbeidere varsler om kritikkverdige forhold.» I «rutiner for varsling» er det også presisert at ledelsen har et ansvar for å «.. signalisere en kultur der det er åpenhet for å ta opp kritikkverdige forhold». I dokumentet «rutiner for varsling» er framgangsmåten for varsling beskrevet og i «skjema for intern varsling» kan den ansatte fremføre sin varsling skriftlig. Rutinene inneholder ikke «... oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold».

Kommunedirektøren er tydelig på at det skal være trygt å varsle om kritikkverdige forhold. I hoveddokument «Varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten» står det: «Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt. Arbeidsgiver kan ikke besvare en varsling med oppsigelse, avskjed, utstøting, trakassering eller andre negative reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon. Vernet mot gjengjeldelse gjelder når arbeidstakers varslingsmåte har vært forsvarlig. Arbeidstakere må allikevel tåle saklige motargumenter eller motbevis knyttet

¹¹ Intervju med kommunedirektøren.

¹² Intervju med kommunedirektøren.

til de kritikkverdige forholdene. Gjengjeldelsesforbudet gjelder også hvis arbeidstaker fremskaffer opplysninger eller på andre måter gir til kjenne at han eller hun vurderer å varsle. Dette følger av arbeidsmiljøloven § 2-5. Arbeidsgiver har alltid bevisbyrden for å bevise at gjengjeldelse ikke har funnet sted, det er ikke opp til den ansatte å måtte bevise at gjengjeldelse har funnet sted.» Videre går det fram av veilederen at «Det er også ulovlig om arbeidsgiver iverksetter noen form for gjengjeldelse mot en arbeidstaker som samler informasjon og dokumentasjon for en eventuell fremtidig varslingssak. Arbeidstakerens vern mot gjengjeldelser gjelder imidlertid kun for lovlige arbeidsmetoder ved forberedende tiltak».

Det følger av gjeldende rett at arbeidstaker alltid kan varsle i samsvar med varslingsplikt eller kommunens rutiner for varsling. Det følger videre at intern varsling for alle praktiske tilfeller er rettmessig.¹³ Ifølge kommunens veileder kan varselet gis muntlig eller skriftlig og det stilles ingen krav til hva varselet skal inneholde. Rutinene inneholder imidlertid en oppfordring til å bruke «Skjema for intern varsling». Varsling skal fortrinnsvis skje internt - først til nærmeste fagleder. Dersom varsleren ikke får tilbakemelding oppfordres han til å ta kontakt med kommunens advokatforbindelse. Den som varsler kan be om bistand fra tillitsvalgte eller verneombud dersom det oppleves vanskelig å varsle.

«Det følger av kommuneloven § 23, samt forvaltningsloven § 17 at kommunedirektøren har en plikt til å følge opp og sørge for forsvarlig utredning av mottatte varsler. En varslingssak er i utgangspunktet å anse som en hvilken som helst annen sak og skal behandles i tråd med ordinære arbeidsrettslige prinsipper og prosedyrer for god saksgang. Opplysninger som har kommet frem i varselet skal undersøkes for å avgjøre om det skal opprettes en videre varslingssak om forholdet. Dersom det opprettes en sak på grunnlag av varselet må saken journalføres som varslingssak i tråd med arkivloven, forskrifter samt arkiveringsrutinene i kommunen. Det skal skrives referat fra alle møter med den det varsles om eller med andre involverte i saken. Referatet/-ene skal arkiveres som dokumenter i saken»¹⁴.

Av rutinene og retningslinjene går det fram at alle ansatte i kommunen har rett til å varsle om kritikkverdige forhold. Med kritikkverdige forhold menes brudd på lover og forskrifter eller interne retningslinjer. «Forhold som en arbeidstaker mener er kritikkverdig utelukkende ut fra egen politisk eller etisk overbevisning er ikke omfattet av varslingsbestemmelsen i Arbeidsmiljøloven.» Den det varsles mot skal bli gjort kjent med varselet og innholdet i dette. Avhengig av sakens karakter må det vurderes mot forspillelse av bevis, fare for gjengjeldelse eller lignende.

Dokumentene «rutiner for varsling» og «Veiledning av varslingsrutiner i Karasjok kommune» inneholder informasjon om mottak, behandling og oppfølging av varsling. Her går det fram at den det varsles mot skal ha mulighet til å gi sin versjon av saken. Det går videre fram at det er viktig med rask saksbehandling for å hindre uheldig utvikling i saken og at sakens fakta skal undersøkes for å avgjøre om: «... det skal opprettes en videre varslingssak om forholdet». Kommunedirektøren er tydelig på at det skal være takhøyde på å si fra om kritikkverdige forhold i Karasjok kommune. Det understrekes at der er viktig med en god dialog med partene før, under og etter behandling av varselet.

¹³ Prop.74 L, kap 9.4.2 s.31.

¹⁴ Hoveddokument varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten

I veilederen til varslingsrutinene fremgår prinsipper for behandling av varslingssaker:

- Alle varslingssaker skal tas alvorlig
- Saksbehandling skal iverksettes med en gang varselet er mottatt
- Den som varsler skal ivaretas på en god måte
- Den/de det varsles om har krav på rettssikkerhet
- Varslingssaker skal behandles konfidensielt
- Varslingsrutiner skal danne grunnlag for at arbeidstaker ikke frykter gjengjeldelse ved eventuell varsling
- Tilbakemelding til varsler og behandling av varslingssaken skal skje innen rimelig tid

Av punkt 5.7 i veilederen står det at identiteten til varsleren er fortrolig informasjon. Personen det varsles om skal i utgangspunktet gjøres kjent med varselet og sakens opplysninger. Han har også krav på innsyn i sakens opplysninger etter forvaltningslovens § 18.

Videre er kommunedirektøren tydelig på at det ikke kan varsles anonymt. Med anonym varsling menes at varsel blir gitt uten at varslerens identitet blir kjent for mottakeren av varselet. Av rutiner for varsling går det fram at dersom varselet er mot en person i kommunen, skal denne gjøres kjent med hvilke opplysninger som er gitt. Vedkommende skal da ha mulighet til å gi sin versjon av saken.

Det er ifølge kommunedirektøren viktig å ivareta begge parter og «... vi prøver å ivareta begge parter. Vi legger vekt på å være nøytrale. Man må prøve å ta vare på begge parter og det tror jeg vi får til ved en god dialog med alle parter i saken».

Det er i utgangspunktet nærmeste leder som skal behandle varselet, dersom varselet er mot nærmeste leder er det nivået over som skal ta saken. Er det varsel på enhetsleder skal det behandles i strategisk ledelse.

Avhengig av type varsel og varselets innhold er det i utgangspunktet nærmeste leder som skal behandle varselet, dersom varselet er mot nærmeste leder er det nivået over som skal ta saken. Dersom det varsles om en enhetsleder er det kommunedirektøren som må behandle saken.

Ifølge kommunedirektøren skal det, i en innledende fase, foretas en vurdering av innholdet i det innkomne varsel, hva dreier saken seg om? Hvem er det varslet mot? Den videre saksgang blir avgjort når det er foretatt en vurdering av disse forhold. Ytring som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varsling etter arbeidsmiljøloven.

3.3 Vurderinger

Undersøkelsen viser at Karasjok kommune har utarbeidet skriftlige rutiner for intern varsling. Rutinene anses teknisk sett å være lett tilgjengelig for alle ansatte. Tilbakemeldinger fra de tillitsvalgte godtgjør at de ansatte er blitt gjort kjent med rutinene gjennom opplæring i Compilo. Vi merker oss at de tillitsvalgte samtidig uttrykker behov for hyppigere opplæringstiltak blant annet opplæring rettet mot nytilsatte.

Utfordringer - når det både gjelder utstyr og nett-tilgang/trådløst nettverk – medfører imidlertid at vi ikke kan anse rutinenes tilgjengelighet å være fullt ut tilfredsstillende. Det faktum at fullstendig beskrivelse av fremgangsmåte for varsling og fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling i samsvar med lovens § 2 A-6 ikke fremgår av ett samlet dokument, men må leses ut fra sammenhengen i flere dokumenter bidrar også til at det er vanskelig å vurdere innholdet i rutinene som lett tilgjengelig.

Rutinene inneholder for øvrig ikke en eksplisitt oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, men fremgår mer implisitt, jfr. formuleringene om viktigheten av en åpenhetskultur for å ta opp kritikkverdige forhold. Oppfordringen om å varsle om kritikkverdige forhold kunne med fordel ha kommet tydeligere frem.

Dokumentet «Rutiner for varsling» inneholder en beskrivelse av fremgangsmåten for varsling, som sammen med beskrivelsen i veilederen gir et godt bilde av fremgangsmåtene, og som vi anser å oppfylle lovkravet. Vi finner det imidlertid ikke optimalt at begge dokumentene må leses i sammenheng for å få den fullstendige oversikten.

Beskrivelsen av fremgangsmåten for kommunens saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging fremgår i all hovedsak av veilederen og har fått mindre plass i rutinedokumentet. Rutinedokumentet og veilederen overlapper hverandre og inneholder i sum beskrivelser som vi i utgangspunktet mener ivaretar sentrale arbeidsrettslige prinsipper i saksbehandlingen. Kravet til dokumentasjon av saksbehandlingen kommer for eksempel tydelig frem. Vi mener likevel at språklige uklarheter, blant annet beskrivelsene av varslers krav på anonymitet og muligheten for behandling av varslingssaker i AMU, kan skape tvil om rutinene ivaretar alle berørte parter på en tilfredsstillende måte. Det fremstår også som usikkert om prinsippene om diskresjon, konfidensialitet og kontradiksjon i saksbehandlingen kommer klart nok frem. Rutinene kunne med fordel også omtalt habilitet og habilitetsvurderinger.

Selv om rutinene sammen med veilederen i stor grad fremstår som oppdatert med hensyn til innhold, er henvisningene til arbeidsmiljøloven ikke oppdatert til gjeldende bestemmelser.

På grunn av at kommunen etter sigende ikke har hatt varslingssaker de siste årene har revisjonen ikke grunnlag for å vurdere kommunens praksis for håndtering av interne varsler nærmere.

3.4 Konklusjon

Karasjok kommune har ikke fullt ut tilfredsstillende system og for håndtering av intern varsling.

Det er utarbeidet skriftlige rutiner som i utgangspunktet er lett tilgjengelig elektronisk. Utfordringer med utstyr og nett-tilgang/trådløst nettverk, samt uklarheter og muligens motstridende beskrivelse av arbeidsgivers saksbehandling medfører imidlertid at vi ikke kan anse rutinenes tilgjengelighet og utforming å være fullt ut tilfredsstillende. Oppfordring om å varsle om kritikkverdige forhold kunne med fordel også ha kommet tydeligere frem.

4 KONKLUSJON

Karasjok kommune har ikke fullt ut tilfredsstillende system og for håndtering av intern varsling.

Det er utarbeidet skriftlige rutiner som det i utgangspunktet er lett tilgjengelig elektronisk. Utfordringer med utstyr og nett-tilgang/trådløst nettverk, samt uklarheter og muligens motstridende beskrivelse av arbeidsgivers saksbehandling medfører imidlertid at vi ikke kan anse rutinenes tilgjengelighet og utforming å være fullt ut tilfredsstillende. Oppfordring om å varsle om kritikkverdige forhold kunne med fordel også ha kommet tydeligere frem.

5 ANBEFALINGER

Med bakgrunn i hovedfunnene som er gjort i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Karasjok kommune reviderer og oppdaterer rutinene for intern varsling av kritikkverdige forhold i kommunen, slik at både rutinene og meningsinnholdet blir lett tilgjengelig for alle ansatte.

6 KILDER OG LITTERATUR

Lover og forskrifter

- Lov av 17. juni 2005 nr. 62. om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)
- Prop.74 L Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)
- Prop. 72 L Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling og arbeidstid)

Veiledere og anbefalinger

- Arbeidstilsynet - <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/>
- KS Varslingsordning for å avdekke kritikkverdige forhold <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/gode-rad-etikkarbeid/varslingsordning-for-a-avdekke-kritikkverdige-forhold/>
- COSO Internkontroll-et integrert rammeverk.
- The European framework agreement on harassment and violence at work (2007)

Interne dokumenter

- Hoveddokument varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten
- Rutiner for varsling
- Veiledning av varslingsrutiner i Karasjok kommune
- Skjema for intern varsling
- Skjema for ansatte som opplever diskriminering eller trakassering
- Skjema for varsling av seksuelle overgrep
- Varsling av lege
- Operative prosedyrer for nødnett i AMK-område

Vedlegg 1: Kommunedirektørens kommentarer

Hei

Jeg fikk informasjonen i morges og har lest gjennom dokumentene. Kommunedirektør har ingen kommentarer til høringsuttalelse. Forvaltningsrevisjonens konklusjon stemmer overens med kommunaldirektørens. Det er ingen kommentarer til fremgangsmåte.

Dearvvuođaiquin/Med hilsen

Elisabeth Larsen

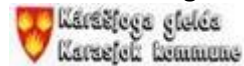
Gielldda veahkkedirektevra/assisterende kommunedirektør

Kárášjoga gielldda Karasjok kommune

Telefuvdna/telefon: **413 54 989**

elisabeth.larsen@karasjok.kommune.no

Ovttas ovddasguvlui Sammen fremover



Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

Nedenfor følger en presentasjon av revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen, der det blir redegjort for grunnlaget for kriteriene:

Problemstilling:

I hvilken grad har Karasjok kommune tilfredsstillende system og rutiner for varsling?

Revisjonskriterier

- Karasjok kommune skal ha utarbeidet skriftlige rutiner for varsling
- Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.
- Rutinene skal inneholde:
 - ✓ Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - ✓ Fremgangsmåte for varsling
 - ✓ Fremgangsmåte for arbeidsgivers mottak, behandling, og oppfølging av varsling. Fremgangsmåten bør ivareta alminnelige arbeidsrettslige prinsipper som f.eks.:
 - habilitet, nøytralitet, kompetanse
 - dokumentasjon
 - kontradiksjon
 - diskresjon og konfidensialitet

Det fremgår av arbeidsmiljølovens § 2 A-6 at Karasjok kommune har plikt til å ha skriftlige rutiner for intern varsling. Rutinene skal være utarbeidet i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakerne og som et minimum inneholde:

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

Rutinene skal også legge til rette for anonyme varsler, her må den enkelte virksomhet finne hva som er hensiktsmessig fremgangsmåte.

Når det er varslet om kritikkverdige forhold i virksomheten, skal arbeidsgiver i samsvar med lovens § 2 A-3 sørge for at varslet innen rimelig tid blir tilstrekkelig undersøkt. Bestemmelsen presiserer arbeidsgivers ansvar for å påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidsgivers omsorgsplikt og ansvar for å sikre arbeidstakerne et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, omfatter både varsler og den som eventuelt har fått et varsel rettet mot seg.

Det er viktig at virksomheten har rutiner som sikrer forutsigbarhet for arbeidstaker, arbeidsgiver og den det varsles mot. Derfor er det lagt inn krav om at rutinene skal inneholde retningslinjer for mottak, behandling og oppfølging av varsling fra arbeidsgivers side, herunder hvem som har ansvar for behandling og oppfølging av varslingssaker.

Det er viktig å merke seg at arbeidsgivers plikt til å ha rutine, det vil si standardisert arbeidsmetode, for å avdekke brudd på arbeidsmiljøloven har eksistert lenge før dette ble presisert i varslingsbestemmelsene. En varslings sak er i utgangspunktet å anse som en hvilken

som helst annen sak i virksomheten og skal behandles i tråd med ordinære arbeidsrettslige prinsipper og prosedyrer for god saksgang.

Presiseringene om varslingsreglene som er nevnt over innebærer at arbeidsgiver må foreta en vurdering ved hvert varsel - om det foreligger en varsling etter arbeidsmiljølovens bestemmelser eller ikke. Dersom arbeidsgiver kommer fram til at «varselet» ikke fyller kravene for varsling må han vurdere om arbeidsgiver allikevel har aktivitetsplikt.

Det er fire grunnleggende saksbehandlingsregler som gjelder både for varslingsaker og for undersøkelse om det foreligger andre brudd på arbeidsmiljøloven:

- habilitet, nøytralitet, kompetanse
- dokumentasjon
- kontradiksjon
- diskresjon og konfidensialitet

Varslingsaker skal behandles slik god skikk og bruk krever for å sikre en rettferdig, saklig, rask og grundig saksgang. Lovfestede og ulovfestede arbeidsrettslige prinsipper utfylles blant annet av den europeiske rammeavtale for håndtering av vold og trakassering i arbeidslivet^{15, 16}. Sentrale prinsipper i avtalen er:

- rett til å klage
- klager skal understøttes av detaljert informasjon («detailed information»)
- rett til en upartisk høring basert på prinsipper om rettferdig saksgang, diskresjon og konfidensialitet (ikke anonymitet)
- klagen skal bli undersøkt uten unødvendige forsinkelser
- det skal vurderes om trakassering har forekommet eller ikke
- tiltak som skal iverksettes mot den som eventuelt har stått bak
- falske anklager¹⁷ skal ikke tolereres og kan medføre disiplinære reaksjoner
- saker skal normalt håndteres av virksomheten
- den som er rammet har krav på støtte og om nødvendig hjelp til reintegrering
- det skal utvikles lokale prosedyrer
- ekstern hjelp kan være nødvendig og nyttig

¹⁵ The european framework agreement on harassment and violence at work (2007)

¹⁶ Både arbeidslivets parter (LO, NHO, KS, Spekter Unio, Akademikerne, HSH (Virke)) og den norske regjeringen har skrevet under avtalen.

¹⁷ Der klager ikke er i aktsom god tro

Vedlegg 3: Metode og gjennomføring

Generelt om forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av kommunens økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

De sentrale elementene for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av forvaltningsrevisjoner bygger på *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegges og beskrives de undersøkte virksomhetenes systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert opp mot revisjonskriteriene, med vekt på avvik og sammenfall. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføringen

Undersøkelsen er gjennomført som en breddeundersøkelse i forbindelse med underproblemstilling under strekpunkt 1 og som en dybdeundersøkelse under strekpunkt 2. I breddeundersøkelsen har vi holdt kommunens varslingsbestemmelser opp mot arbeidsmiljølovens bestemmelser i kapittel 2A og vi har gjennomført et e-post intervju med hovedtillitsvalgte i kommunen. I dybdeundersøkelsen har vi gjennomført intervju med kommunens ledelse med vekt på arbeidsrettslige spørsmål i behandlingen av en (oppkonstruert) sak.

Undersøkelsen startet opp med utsendelse av oppstartsbrev den 5.november 2020 til kommunedirektøren og den 12.januar fikk vi oppnevnt kontaktperson i kommunen for gjennomføring av denne forvaltningsrevisjonen. Prosjektplan med utkast til revisjonskriterier ble oversendt kommunedirektøren sammen med oppstartsbrev. I oppstartsmøte den 5.februar ga vi en nærmere orientering om kriteriene og om gjennomføring av prosessen.

Datainnsamlingen som gjaldt perioden etter innføring av nåværende bestemmelser startet opp medio februar og ble avsluttet 6 april d.å.

- Intervju med hovedverneombud ble gjennomført 18.februar og referat fra intervju ble oversendt hovedverneombud den 23.februar 2021.
- Intervju med kommunedirektøren ble gjennomført den 24.mars og kommune direktørens godkjenning av referat forelå samme dag.
- Spørreundersøkelse ble sendt hovedtillitsvalgte den 23.februar og svarene forelå den 27.februar 2021.

Valgte metoder

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og bearbeide data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Undersøkelsen er basert på informasjon samlet inn gjennom intervjuer, dokumentgjennomgang, gjennomgang av kommunens kvalitetssystem (Compilo) og e-post intervju. I dybdeundersøkelsen har vi gjennomført 1 intervju med ledelsen og 3 e-post intervjuer personalsjef, hovedverneombud og tillitsvalgte.

Hovedproblemstillingen i undersøkelsen har vært:

I hvilken grad har Karasjok kommune tilfredsstillende system og rutiner for intern varsling?

Problemstillingen er utgangspunktet for valg av metode. Ut fra problemstillingen har vi valgt å besvare problemstillingen ved intervju, dokumentanalyse og e-postintervju med tillitsvalgte og

ved dybdeintervju av ledelsen.

Intervjuer

Intervju med hovedverneombud ble gjennomført som individuelt intervju og som gruppeintervju med ledelsen. Intervjuet hadde semistrukturert form og tok utgangspunkt i hovedspørsmål som var formulert på forhånd og ble fulgt opp med oppfølgingsspørsmål der dette ble vurdert som nødvendig.

Alle intervjuobjektet har fått oversendt intervjureferatene til verifisering og hatt muligheter til å utdype og komplettere referatene der det var behov for det.

E-post intervju

Vi har sendt ut e-postintervju til hovedtillitsvalgte for 8 fagforeninger. Vi har også innhentet supplerende data fra personalsjefen gjennom e-post intervju. Undersøkelsene tok sikte på å innhente informasjon om deltakernes kjennskap til varslingsbestemmelsene og deltakelse i utarbeidelsen av disse. Vi fikk inn svar som de foreningene som dekker en stor majoritet av de ansatte.

Dokumentgjennomgang

Vi har foretatt dokumentgjennomgang av varslingsrutiner vedtatt i AMU 2009, skjema for intern varsling, VARSLING av kritikkverdige forhold i virksomheten og veiledning av varslingsrutiner i Karasjok kommune. I undersøkelsen har vi sammenholdt og vurdert kommunens rutiner mot bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Gjennomgang av Compilo

Compilo er kommunens system for etablering og oppbevaring av interne rutiner i forbindelse med varsling.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, som dokumentgjennomgang, intervju, e-post intervju og gjennomgang av Compilo, jfr. også beskrivelsene ovenfor av de ulike metodevalgene i undersøkelsen.

Når det gjelder dokumentgjennomgang var det behov for å finne ut hvordan rutinene var ment å fungere. De dokumentene vi har gått gjennom vurderer vi som relevant for formålet. Valg av intervjuobjekt og metode begrunnes med behovet for å få fram nyansene når det gjelder de ansattes oppfatninger om og praktisering av rutinene for varsling.

Styrken med dokumentanalyse som metode er at de favner bredt og beskriver det typiske, svakheten i datamaterialet ved rutinebeskrivelser og annet skriftlig materiale er at det kan være svak på relevans – eller om dokumentene beskriver virkeligheten slik den er. Styrken ved intervju er at det er mulighet for å gå i dybden. Ved å triangulere intervju med dokumentanalyse vil man kunne gå i dybden og dekke over svakhetene i andre metoden for innsamling av data. Vi har bare er brukt verifiserte intervjudata i intervju-undersøkelsen.

Selv om dokumentene som er lagt til grunn for undersøkelsen er vedtatt i arbeidsmiljøutvalget og beskriver fremgangsmåten ved varsling gir de ingen garanti for at de blir brukt nøyaktig slik det blir beskrevet. Vi legger til grunn at vi gjennom individuelle intervju og e-post intervju med relevant personell har fanget opp avvik fra beskrevne rutiner. Vi vil av den grunn hevde at datagrunnlaget for denne undersøkelsen er tilstrekkelig for å danne et (gyldig) bilde av varslingsrutinene i kommunen. Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende

pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Intern kvalitetssikring

Vest Finnmark kommunerevisjon har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll (ISQC 1). Kvalitetskontrollsystemet omfatter dokumenterte retningslinjer og rutiner for etterlevelse av etiske krav, faglige standarder og krav i gjeldende lovgivning og annen regulering. Som en del av kvalitetskontrollsystemet har vi rutiner for å følge opp og sikre at revisjonsteamet har tilstrekkelig uavhengighet.

Høring

Kommunedirektøren har fått anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som fremgår av rapporten. Høringssvaret fremgår av rapportens vedlegg 1.