



# Varslingsordningen Moss kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy  
17. februar 2017

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
2.1	Bakgrunn .....	5
2.2	Problemstillinger .....	5
2.3	Metode og gjennomføring .....	5
2.4	Revisjonskriterier .....	8
<b>3</b>	<b>TILRETTELEGGING FOR VARSLING.....</b>	<b>9</b>
3.1	Revisjonskriterier .....	9
3.2	Fakta .....	9
3.3	Vurderinger .....	20
<b>4</b>	<b>ANSATTES KJENNSKAP OG TILLIT TIL VARSLINGSORDNINGEN .....</b>	<b>23</b>
4.1	Revisjonskriterier .....	23
4.2	Fakta .....	23
4.3	Vurderinger .....	33
<b>5</b>	<b>PRAKSIS I VARSLINGSSAKER .....</b>	<b>35</b>
5.1	Revisjonskriterier .....	35
5.2	Fakta .....	35
5.3	Vurderinger .....	43
<b>6</b>	<b>KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>46</b>
<b>7</b>	<b>RÅDMANNENS UTTALELSE .....</b>	<b>47</b>
<b>8</b>	<b>VEDLEGG .....</b>	<b>49</b>
8.1	Utleddning av revisjonskriterier .....	49
8.2	Spørreundersøkelse.....	55

## 1 SAMMENDRAG

I en stor organisasjon som Moss kommune foreligger det en risiko for at det forekommer kritikkverdige forhold. Dette kan eksempelvis være knyttet til brudd på lover eller allment aksepterte etiske normer. Det er viktig at slike forhold kommer fram så tidlig som mulig, slik at skadene kan begrenses, og forholdene raskt kan bli rettet opp. Å skape en god ytringskultur er arbeidsgivers ansvar.

Varsling, i arbeidsmiljølovens forstand, forekommer når en arbeidstaker har avdekket kritikkverdige forhold på arbeidsplassen og velger å varsle om dette. Bestemmelser om varsling ble først lovregulert i 2007. På nasjonalt nivå er varsling stadig gjenstand for offentlig debatt, og enkelte saker får omfattende medieoppmerksomhet.

I dette prosjektet har revisjonen sett nærmere på hvordan Moss kommune har lagt til rette for varsling om kritikkverdige forhold, om ansatte har kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning og hvordan ordningen fungerer i praksis. Revisjonen er gjennomført i perioden august 2016 til januar 2017. For å besvare problemstillingene har vi benyttet ulike metoder, herunder dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelse og gjennomgang av saker meldt som varslinger.

Kommunen har plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Hvorvidt det er behov for tiltak og i hvilket omfang avhenger av risikoforholdene og av ytringsklimaet i virksomheten. Funnene viser at kommunen gjennomfører risikovurderinger, samt vurderer og iverksetter tiltak som kan styrke ytringsklimaet på et overordnet nivå. Kommunen har også iverksatt flere tiltak som tilrettelegger for varsling om kritikkverdige forhold og styrking av ytringsklima i hele organisasjonen, og ytringsklimaet fremstår generelt sett som godt.

På den annen side har vi også funnet manglende systematikk i kommunens vurderinger av risiko for kritikkverdige forhold.

I tillegg viser funnene at vurdering og iverksetting av tiltak knyttet til medarbeiderundersøkelsens resultater innenfor områder som berører ytringsklimaet, ifølge hovedtillitsvalgte, fremstår som fraværende i spesielt utsatte virksomheter/avdelinger. På enkelte områder ser det også ut til å være behov for å styrke ytringsklimaet ytterligere. Et svakt ytringsklima indikerer behov for tiltak. Vi har også funnet svakheter i helt sentrale tiltak; Prosedyrene fremstår som utdatert og inneholder blant annet henvisning til skjema som ikke lenger er i bruk. Det elektroniske systemet som skal benyttes til varsling ser også ut til å ha forbedringspotensiale. Sett i sammenheng med funnene i rapporten for øvrig mener vi også at kommunen kan ha behov for en særskilt varslingskanal.

At ansatte har kjennskap til den etablerte varslingsordningen og tillit til at den fungerer slik den skal, kan være avgjørende for at ansatte melder fra om kritikkverdige forhold. Kjennskap og tillit til varslingsordningen og de ulike varslingsinstansene er varierende. De aller fleste kjenner til at de kan varsle til nærmeste leder, verneombud og tillitsvalgt, og har tillit til disse varslingsinstansene. Revisjonen anser imidlertid at andelen som kjenner til at de kan varsle til kommunalsjef/rådmann er for lav. Det er viktig at de ansatte vet at de har mulighet til å melde fra på et overordnet nivå dersom de ikke opplever å nå gjennom på avdelings- eller virksomhetsnivå. Resultatene knyttet til kjennskap til lovbestemmelser og varslingsprosedyrer tyder på at det kan være behov for oppfriskning, eventuelt faste gjennomganger av varslingsprosedyrene for alle ansatte, for å sikre god nok kjennskap.

Det må være lav terskel for å melde fra om kritikkverdige forhold. Etter revisjonens oppfatning fremstår det som om de ansatte er bevisst sitt ansvar for å melde fra dersom de avdekker forhold de mener er kritikkverdige. Mange ansatte oppgir at de har opplevd

kritikkverdige forhold i kommunen/foretaket de siste fem årene. Mer enn to tredjedeler av respondentene valgte å varsle om forholdet. Hvordan en varsling blir meldt varierer, men de fleste varsler muntlig og til sin nærmeste leder. Det er manglende samsvar mellom resultatene fra spørreundersøkelsen og kommunalsjefenes informasjon om varslinger i kommunalavdelingene. En forklaring på dette kan være at varslingsmottaker ikke er tilstrekkelig bevisst på at den ansatte som melder fra om et forhold faktisk mener å varsle. Våre egne gjennomganger av varslings sakene og opplysningene for øvrig viser imidlertid også at det ikke er noe klart skille mellom hva som meldes som avvik, intern varsling og uønsket hendelse, noe som kan indikere at flere av respondentene i spørreundersøkelsen faktisk svarer på spørsmålene ut i fra at de har varslet om et avvik. Samtidig viser resultatene at måten respondentene kategoriserer det kritikkverdige forholdet, at svært mange faktisk mener å ha opplevd et kritikkverdig forhold. Mobbing og trakassering er den kategorien som flest krysser av, mens mange også krysser av for henholdsvis brudd på etiske regler/standarder og forhold som kan medføre fare for liv og helse. Det er også en stor andel som krysser av for brudd på andre rutiner/retningslinjer. Vi antar at sistnevnte kategori er de typiske avvikene. Flere respondenter opplyser også at de har avdekket underslag, tyveri eller andre økonomiske misligheter, samt korrupsjon. Revisjonen anser disse funnene som bekymringsverdige.

Alle varslinger må tas på alvor og undersøkes, og varsler må ivaretas på en god måte. Ut ifra revisjonens gjennomgang av meldte varslinger fremstår det som om alle saker som er meldt elektronisk og til kommunalsjef blir behandlet. Det fremstår imidlertid som om kommunen kan ha utfordringer med å overholde frister og gi tilbakemelding til varsler. Enkelte andre resultater tyder også på at det er en risiko for at varslinger ikke blir håndtert på en god nok måte. For å ivareta varsler på en god måte er det blant annet avgjørende at gjengjeldelse ikke finner sted. Flere ansatte har opplevd eller frykter å oppleve negative reaksjoner fra

nærmeste leder ved å melde fra om kritikkverdige forhold. Revisjonen mener at også dette er bekymringsverdig.

Avslutningsvis ønsker revisjonen å bemerke at det fremstår som tilfeldig om varslinger blir rapportert videre. Rapportering av varslinger når ikke kommunalsjefsnivå. Etter revisjonens vurdering vil kunnskap om antall varslinger være viktig i et risikoperspektiv og som styringsinformasjon for kommunalsjefer og rådmann, samt politisk nivå. I tillegg fremstår det som om de opplysningene som finnes om varslings sakene inneholder feil, samt at det ikke har vært mulig å gjenfinne informasjon om enkelte av varslings sakene. Sett i sammenheng med at den rapporteringen som gjøres i elektronisk system ikke gir et riktig bilde av antall varslinger, er det revisjonens vurdering at også kvaliteten på den styringsinformasjonen som bør rapporteres ikke er god nok.

Revisjonen anbefaler at kommunen bør:

- revidere varslingsprosedyren.
- gjennomføre igangsatt revidering av den elektroniske løsningen for varsling.
- sette i verk tiltak for å styrke yringsklima og senke terskelen for å melde fra om kritikkverdige forhold i de virksomhetene/avdelingene hvor dette kan være en utfordring.
- sørge for at ansatte på alle nivåer i organisasjonen har tilstrekkelig kunnskap om:
  - prosedyrer for varsling.
  - når en henvendelse kan karakteriseres som en varsling.
  - hvem de kan varsle til.
  - hvordan de skal gå frem for å varsle.
  - grensen mellom varsling og avvik.
- vurdere å opprette en særskilt varslingskanal.
- iverksette rutiner for rapportering av varslinger til kommunalsjef/AMU.

Revisjonen takker Moss kommune og de kommunale foretakene for godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn

#### Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Forvaltningsrevisjonsplan 2016-2017 ble vedtatt i bystyret 29. februar 2016.

Revisjonens overordnede analyse lå til grunn for planen. I analysen har vi blant annet følgende generelle betraktninger om temaet varsling:

*«I en stor organisasjon vil det forekomme kritikkverdige forhold. Dette kan være knyttet til brudd på lover, regler og retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer. Det er viktig at slike forhold kommer fram så tidlig som mulig, slik at skadene kan begrenses, og forholdene raskt kan bli rettet opp. Å skape en god ytringskultur er arbeidsgivers ansvar. Kommuner bør være åpne organisasjoner, der medarbeiderne oppfordres til å varsle internt om alle kritikkverdige forhold. I åpne organisasjoner vil det være kultur for å stille spørsmål, også kritikkverdige forhold, og behovet for å varsle vil bli mindre.»*

*Varsling skal fremme åpenhet og bidra til bedre ytringsklima i den enkelte virksomhet. I henhold til arbeidsmiljøloven § 2-4 har arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. KS-veilederen om varsling anbefaler at kommunene utarbeider skriftlige rutiner og prosedyrer for når det skal varsles, hvem det skal varsles til og hvordan varsling skal følges opp. Videre bør rutinene ha legitimitet i organisasjonen, være kjent for alle, og være enkel for ledere og medarbeidere å bruke. Rutinene skal gi rettsikkerhet for både varsleren og andre involverte.»*

Det ble ikke gjennomført oppstartsmøte før prosjektplan ble lagt frem for kontrollutvalget.

Kommunen fikk imidlertid anledning til å komme med innspill til prosjektplan før behandlingen i kontrollutvalget.

Prosjektplan med problemstillinger ble vedtatt i kontrollutvalget 9. juni 2016 sak PS 16/29.

### 2.2 Problemstillinger

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. Hvordan har Moss kommune lagt til rette for varsling om kritikkverdige forhold?
2. Har ansatte kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning?
3. Hvordan fungerer varslingsordningen i praksis?

### 2.3 Metode og gjennomføring

#### Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Revisjonen er gjennomført gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Gjennomgang av varslingsaker

## Dokumentanalyse

Revisjonen har blant annet gjennomgått følgende dokumenter:

- Prosedyre «Varsling»
- Prosedyre «Avvik»
- Etiske regler
- Årsrapport fra arbeidsmiljøutvalget 2015
- Dokumentasjon knyttet til medarbeiderundersøkelsen
- Beskrivelse av samarbeidsforum
- Årsrapporter fra samarbeidsforum
- Opplæringsdokumentasjon
- Arbeidsreglement

## Arbeidsmøte og intervjuer

Innledningsvis ble det avholdt et arbeidsmøte og intervju med kontaktperson – kommunens HR-leder. I tillegg er det avholdt møte med HMS-rådgiver og leder for IKT og dokumentasjon. I møtene fikk revisjonen også demonstrert kommunens elektroniske varslingskanal i kvalitetssystemet. Revisjonen har også gjennomført intervju med kommunens hovedverneombud (to ansatte).

I etterkant av møtene/intervjuene ble det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Øvrige intervjuer er i hovedsak gjennomført pr. e-post. Revisjonen har intervjuet:

- Rådmann
- Kommunalsjef Økonomi og administrasjon
- Kommunalsjef Helse og sosial
- Kommunalsjef Kultur og oppvekst
- Kommunalsjef Plan, miljø og teknisk
- 4 hovedtillitsvalgte<sup>1</sup>
- Daglig leder Moss kommunale eiendomsforetak (MKE)
- Daglig leder Moss havn

<sup>1</sup> Revisjonen kontaktet 18 hovedtillitsvalgte, hvor fem svarte på oversendte spørsmål. En av de hovedtillitsvalgte hadde lite grunnlag for å uttale seg om temaene det ble spurt om, og vi legger derfor til grunn faktaopplysningene fra fire av de hovedtillitsvalgte.

- Daglig leder Moss drift og anlegg (MDA)

## Spørreundersøkelse

Revisjonen har benyttet Questback til å sende ut en spørreundersøkelse til de ansatte i kommunen. Undersøkelsen er sendt til samtlige ansatte (også i de kommunale foretakene), totalt 2327 respondenter.<sup>2</sup> Undersøkelsen er kvalitetssikret internt og sendt til kommunen for innspill. Kontrollutvalget fikk også anledning til å komme med innspill til undersøkelsen i sitt møte 22. september 2016, sak PS 16/36. Samtlige innspill ble innarbeidet i undersøkelsen.

1191 valgte å besvare undersøkelsen. Dette ga en svarprosent på 51 %. Nedenfor presenteres svarprosenten fordelt på stillingsandel.

**Tabell 1: Svarprosent stillingsandel**

Stillingsandel	Antall ansatte	Antall besvart	Svarprosent
1-19,99 %	70	18	25,7 %
20-39,99 %	83	16	19,3 %
40-59,99 %	256	74	28,9 %
60-79,99 %	323	97	30 %
80-100 %	1457	917	63 %

**Revisors merknad:** Totalt antall besvarte er 1122. Antall besvarte gjenspeiler antallet som har besvart spørsmålet om stillingsandel. Ikke alle respondentene har fått/bsvart dette spørsmålet.

Tabellen viser at det er størst andel ansatte i 80-100 % stilling som har besvart undersøkelsen. Dette var forventet. Revisjonen har analysert svarene for å vurdere om det er store variasjoner mellom stillingsandelene. Store variasjoner kan tilsi at

<sup>2</sup> Respondentlister fra kommunen og foretakene inneholdt totalt 2341 respondenter. Antall respondenter i undersøkelsen er ikke i fullstendig overensstemmelse med kommunens oversendte lister. Dette skyldes at revisjonen har trukket kommunalsjefer og rådmenn (5) ut av listen. Vi har også trukket ut respondenter (ca. 8) på bakgrunn av tilbakemeldinger om at de eksempelvis ikke jobber i Moss kommune, eller er i permisjon, samt at vi også har sendt undersøkelsen til ansatte (ca. 4) som ikke stod på listen i utgangspunktet. I tillegg var flere respondenter (ca. 9) registrert på flere av listene.

resultatene burde presenteres hver for seg. Vi har registrert at det på enkelte spørsmål er variasjoner mellom stillingsandelene, og at det er spesielt kategorien 1-19,99 % og 20-39,99 % som skiller seg ut. Slik revisjonen vurderer disse forskjellene skyldes det svært få respondenter på de spørsmålene det gjelder, slik at en enkelt respondents svar gir store utslag – på enkelte spørsmål er det kun en respondent i kategorien 0-19,99 % og tre respondenter i kategorien 20-39,99 %. Ved å slå sammen kategoriene vil ikke disse enkeltsvarene påvirke det totale resultatet, og vi har derfor valgt å presentere kategoriene samlet. Nedenfor presenteres svarprosenten fordelt på kommunalavdeling/foretak.

**Tabell 2: Svarprosent kommunalavdeling**

Kommunalavdeling/ foretak	Antall ansatte	Antall besvart	Svar- prosent
Økonomi og organisasjon	76	62	81,5 %
Helse og sosial	1104	442	40 %
Kultur og oppvekst	963	518	53,8 %
Plan, miljø og teknisk	46	43	93,5 %
Moss kommunale eiendomsselskap	26	17	65,5 %
Moss drift og anlegg	112	25	22,3 %
Moss havn	14	11	78,6 %
Annet		65	

**Revisors merknad:** Totalt antall besvarte er 1183. Antall besvarte gjenspeiler antallet som har besvart spørsmålet om hvor de er ansatt. Ikke alle respondentene har besvart dette spørsmålet.

Tabellen viser at det er store variasjoner mellom kommunalavdelingene og mellom foretakene.

Tabellen viser også at 65 respondenter krysset av i «Annet»-kategorien. Denne kategorien ble tatt inn i undersøkelsen for å filtrere ut respondenter som ikke skulle stått på listen, eksempelvis ansatte som har sluttet. Respondenter som brukte dette alternativet ble navigert ut av undersøkelsen. Det viste seg imidlertid at også ansatte i de ulike kommunalavdelingene benyttet dette alternativet når de skulle krysse av for hvor de var ansatt. Revisjonen har forsøkt å fange opp de det gjaldt, og vi antar at omtrent halvparten fikk tilsendt en ny undersøkelse,

med oppfordring om å krysse av på kommunalavdeling.

Undersøkelsen inneholdt både generelle spørsmål rettet mot alle ansatte, men også egne spørsmål rettet til de som har varslet, og de som har mottatt en varsling, herunder virksomhetsledere, avdelingsledere (med personalansvar), verneombud og tillitsvalgt. Dette medfører at antall respondenter på de ulike spørsmålene varierer. Resultatene fra undersøkelsens påstander presenteres som gjennomsnittskår, mens de øvrige resultatene presenteres i prosent. I de fleste tilfellene er det laget figurer, men enkelte av resultatene er kun presentert i tekst. Resultatene fra undersøkelsen presenteres på kommunalavdelingsnivå i problemstilling 1 og 2 (kapittel 3 og 4), mens i problemstilling 3 (kapittel 5) blir resultatene presentert samlet på grunn av svært få respondenter på enkelte spørsmål. Resultatene fra foretakene presenteres også samlet gjennom hele undersøkelsen, men det er lagt inn kommentarer til en figur hvor resultatene på et eller flere av foretakene skiller seg ut.

Svarene på påstandene er avgitt på en skala fra 1-6, hvor 1 er «Helt uenig»/«I svært liten grad» og 6 er «Helt enig»/«I svært stor grad». Dette gjelder alle figurene som presenterer gjennomsnittskår.

Det kan være store variasjoner i svarfordelingen som «forsvinner» når man kun benytter gjennomsnittsverdier. Revisjonen mener derfor at det er nyttig å også vise til standardavviket. Standardavviket viser spredningen på de ulike svaralternativene. Enkelt forklart kan man si at jo høyere standardavviket er, jo mer uenighet er det blant respondentene. Dersom standardavviket er lavt, eksempelvis mellom 0 og 0,6, ser man dette gjennom en konsentrasjon av svarene rundt et fåtall av svaralternativene. I rapporten er standardavvik vurdert på denne måten:

- Standardavvik mindre enn 0,7 = «tett konsentrasjon».
- Standardavvik mellom 0,7 og 1,3 = «noe spredning i svarene»



- Standardavvik mellom 1,3 og 1,8 = «stor spredning i svarene».
- Standardavvik større enn 1,8 = «svært stor spredning i svarene»

### Gjennomgang av enkeltsaker

Det er ulikt hvordan varslinger rapporteres i kommunen, og revisjonen har ikke fått forelagt noen samlet og enhetlig oversikt over antall varslinger. Vår gjennomgang bygger på:

- Informasjon fra kommunalsjefene om hvor mange varslinger de har mottatt/kjenner til de siste fem årene. Revisjonen har foretatt en analyse av behandlingen av disse.
- Gjennomgang av saker som er meldt inn som intern varsling i kvalitetssystemet Risk Manager i perioden 2015-2016. Revisjonen har foretatt en analyse av behandlingen av disse.
- Gjennomgang av samtlige årsrapporter fra samarbeidsforum 2014/2015 for å identifisere varslingsaker (denne gjennomgangen er foretatt av kommunens HMS-rådgiver). Revisjonen har foretatt en analyse av behandlingen av disse.

### Validitet og reliabilitet

Revisjonen har benyttet data fra flere kilder, og brukt ulike innsamlingsmetoder for å sikre rapportens validitet og reliabilitet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag er beskrevet ovenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodenes begrensninger i vurderingene.

På denne bakgrunn mener revisjonen at rapporten fremstiller situasjonen i kommunen på en riktig måte, og at vi har et godt grunnlag for våre konklusjoner og anbefalinger.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Lene Brudal, med bistand fra forvaltningsrevisorene Bjørnar Bakker Eriksen og Lena Longva-Stavem, i perioden august 2016 til januar 2017.

## 2.4 Revisjonskriterier

### Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Følgende kilder er benyttet til å utlede revisjonskriterier:

- Kommuneloven (Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25/9-1992, nr. 107)
- Forarbeider til kommuneloven Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner
- Kontrollutvalgsboken – om kontrollutvalgets rolle og oppgaver, Kommunal- og regionaldepartementet, 2011
- Intern kontroll – et integrert rammeverk, rapport fra COSO<sup>3</sup>, 1996
- Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov, rapport fra Agenda utredning og utvikling AS, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, 2008
- Arbeidsmiljøloven (Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. av 17/6-2005, nr. 62)
- Forarbeider til arbeidsmiljøloven (Ot.prp.nr. 84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (Varsling))
- Varsling, Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner, veileder fra KS, 2007

Utleddning av revisjonskriterier følger i vedlegg 8.1. Kriteriene er også punktvis oppsummert for hver problemstilling; kapittel 3.1., 4.1 og 5.1.

<sup>3</sup> The committee of sponsoring organizations of the treadway commission.



## 3 TILRETTELEGGING FOR VARSLING

Hvordan har Moss kommune lagt til rette for varsling om kritikkverdige forhold?

### 3.1 Revisjonskriterier

- Risiko for kritikkverdige forhold må vurderes
- Ytringsklimaet må vurderes, og eventuelt styrkes
- Tiltak for å ivareta risiko må iverksettes, eksempelvis varslingsrutiner, etiske retningslinjer, særskilt varslingskanal osv.

### 3.2 Fakta

#### Ansvar og organisering

HR<sup>4</sup>-avdelingen har et overordnet ansvar for kommunens HMS-system. Dette innebærer ansvar for kommunens varslingsordning, prosedyrer, opplæring og organisatorisk støtte.

#### Faktaboks 4: HR-avdelingen

HR-avdelingen er organisatorisk plassert i kommunalavdeling økonomi og organisasjon. Avdelingen har 14 ansatte fordelt på områdene:

- Lønn og ressursstyring (turnus)
- HR
- HMS

- Lærlingekoordinator

HR-leder har vært ansatt i stillingen siden august 2015.

Varslingsordningen har vært ivaretatt av kommunalavdelingens jurist, som sluttet i august 2016. Kommunalavdelingen er i gang med ansettelse av ny jurist på revisjonens tidspunkt.

#### Vurdering av risiko for kritikkverdige forhold

HR-avdelingen har ikke gjennomført egne vurderinger av risikoen for kritikkverdige forhold i kommunen. Kommunen gjennomfører imidlertid grundige risikovurderinger i forbindelse med omstillinger. Det legges stor vekt på lokal

forankring og involvering av tillitsvalgte/verneombud.

Rådmannen legger til at kommunen vurderer risikoen for kritikkverdige forhold årlig i forbindelse med spørsmål fra revisjonen.

#### Vurdering av ytringsklima

Rådmannen informerer om at kommunen til stadighet vurderer ytringsklimaet i organisasjonen. Dette skjer spesielt i forbindelse med gjennomgang av kommunens medarbeiderundersøkelse. Signaler om dårlig ytringsklima vil fremgå av resultatene. Det må da vurderes om dette er reelt, eller om det er uttrykk for at man er uenig i disposisjoner som gjøres fra ledelsens side. Det pågår løpende omstillingsarbeid i kommunen og alle vil ikke nødvendigvis være enige i endringer som til enhver tid gjennomføres, og disse vil naturligvis oppleve å ikke få gehør for sine synspunkter. Samtidig er kommunen en stor organisasjon, og det finnes enkelte arbeidsmiljøer som har forbedringspotensiale knyttet til ytringsfrihet, informasjon og medbestemmelse.

Rådmannen opplever i all hovedsak ytringsklimaet som godt i kommunen. Samtidig arbeides det kontinuerlig med de arbeidsmiljøene som tydelig fremstår som mindre velfungerende. Uttrykk for dårlig ytringsfrihet henger gjerne sammen med andre symptomer i arbeidsmiljøet.

Tre av fire hovedtillitsvalgte vurderer ytringsklimaet i kommunen som begrenset. Det vises blant annet til at ansatte vegrer seg for å varsle eller ta opp kritikkverdige forhold. På den andre side vises det tilmanglende engasjement, som også kan skyldes at det ikke har vært noen problemer med å ytre seg. Når det gjelder kritikk viser de hovedtillitsvalgte til at denne håndteres ulikt, basert på hva det

<sup>4</sup> Human Resources.

gjelder, hvem den rettes mot og hvem den kommer fra.

HR-avdelingen har ikke gjennomført egne vurderinger av ytringsklimaet i kommunen, men HR-leder legger til at flere av spørsmålene i medarbeiderundersøkelsen er egnet til å gjøre vurderinger av ytringsklimaet.

#### Faktaboks 5: Medarbeiderundersøkelsen

Kommunen gjennomfører medarbeiderundersøkelsen hvert annet år. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge arbeidsmiljøene og bidra til utvikling. Kommunen benytter LedMed – en forskningsbasert kartlegging av medarbeiderskap, lederskap og forpliktende samspill. Undersøkelsen inneholder 34 utsagn som medarbeiderne skal ta stilling til, blant annet:

- Det føles greit å komme med konstruktiv kritikk i vår avdeling
- Kollegene mine sier det de mener på en oppriktig og vennlig måte
- Vi forsøker å gjøre noe med små og store konflikter som oppstår i hverdagen
- Kollegene mine er imøtekommende når jeg trenger å snakke med dem
- Jeg er trygg på at lederen min vil stille opp for meg i en vanskelig situasjon
- Det blir godt mottatt å ta ansvar og vise initiativ i vår avdeling
- Lederen min er interessert når jeg kommer med forslag og ideer

Resultatene fra undersøkelsen skal gjennomgås i møter på avdelingene. Avdelingene skal identifisere utviklingsområder, som skal følges opp videre. Prosessen skal evalueres. HR-avdelingen har satt i gang flere tiltak på bakgrunn av resultatene. På et overordnet nivå har kommunen satt fokus på relasjonelt lederskap i lederopplæringen. HR-avdelingen har også vært involvert i lokale prosesser der resultatene har identifisert særlig store utfordringer, eksempelvis innenfor områdene åpenhet og tillit og forpliktende samspill. Også prosessveiledere fra leverandøren (LedMed) og kommunens bedriftshelsetjeneste har vært involvert. En av de hovedtillitsvalgte informerer om at prosessene i etterkant av medarbeiderundersøkelsen er fraværende mange steder, særlig hvor det er kjente

utfordringer. En av de hovedtillitsvalgte viser også til at de tidligere heller ikke fikk tilgang til resultatene av undersøkelsen. Etter påtrykk i samarbeid med hovedverneombud får de nå informasjon om resultatene på et overordnet nivå. Dersom de hovedtillitsvalgte ønsker å se resultatene på utvalgte avdelings- og kommunalavdeling økonomi og organisasjon kontaktes for innsyn.

#### Prosedyrer for varsling

Rådmannen informerer om at det er lagt til rette for varsling om kritikkverdige forhold gjennom blant annet etablering av varslingsrutiner. Rådmannen har gitt føring på at samtlige virksomheter skal gjennomgå kommunens varslingsrutiner årlig.

Kommunens prosedyrer for varsling ble sist revidert i 2011. Ifølge HR-leder ble det gjort en grundig gjennomgang av prosedyrene. Flere av de hovedtillitsvalgte og hovedverneombud informerer om at de har vært involvert i utarbeidelsen av prosedyrene.

Det følger av prosedyren at den er en veiledning til rutine for intern varsling og oppfølging. HR-leder informerer om at de her mener kommunens rutiner for avviksbehandling. Prosedyren visertil arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det følger av prosedyren at «*Moss kommune ønsker å ha et godt ytringsklima for sine ansatte. Det er en forutsetning for et godt arbeidsmiljø at saklig og konstruktiv kritikk blir håndtert på en god måte.*»

Innledningsvis i prosedyren blir varsling definert. Varsling defineres som at en arbeidstaker sier ifra til en person eller instans som kan gjøre noe med et begrunnet kritikkverdig forhold på arbeidsplassen. Prosedyren forklarer også forholdet til avvikshåndtering. Her fremgår at varsling kan brukes der hvor det ikke er hensiktsmessig å bruke rutinene for avvik. For eksempel fordi forholdet har vært meldt som avvik tidligere uten at forholdet ble utbedret eller at man ønsker å være anonym eller løfte forholdet høyere opp i systemet.

Rådmannen informerer om at varslingsene skal gå i «linja», med mindre det er forhold som gjør det nødvendig å gå andre steder. Mottatte varsler skal behandles etter alminnelige regler for saksbehandling og dokumenthåndtering. Videre følger det av prosedyren at kommunen har etablert følgende prinsipper for håndtering av et varsel:

- Alle henvendelser skal tas alvorlig og gis prioritet.
- Varslers identitet skal behandles som fortrolig informasjon.
- Varsler skal gis tilbakemelding innen tre dager. Det må gis en tilbakemelding dersom det er behov for mer tid til utredning/behandling. Tilbakemeldingen må inneholde en redegjørelse for videre behandling og saksgang.
- Varslet skal avklares og saken skal være avsluttet så langt det er mulig innen fire uker. Dersom dette ikke er mulig, må det foreligge en konkret plan for avklaring/løsning.
- Den eller de det eventuelt blir varslet om skal som utgangspunkt ha mulighet for å uttale seg, dersom arbeidsgiver velger å forfølge saken. Det bør da også gis en tilbakemelding om utfallet når saken er ferdig behandlet.
- Kritikkverdige forhold som avdekkes skal opphøre.

Prosedyrene viser også til skjema som det er ønskelig at blir benyttet. HR-leder informerer om at tidligere rutine fra HMS-håndboka og tilhørende skjema ikke er gjeldende lenger.

### Elektronisk system for varslings

Rådmannen viser til at det er tilrettelagt for varslings gjennom Risk Manager. HR-leder informerer om at det som utgangspunkt skal varsles i dette systemet. Modulen for avvik ble tatt i bruk 1. januar 2013.

Avviksmodulen åpner for at det skal kunne meldes fra innenfor følgende områder:

- Avvik HMS
- Avvik informasjonssikkerhet og personvern

- Intern varslings
- Forbedringsforslag/melding fra eksterne
- Uønskede hendelser
- Avvik tjenestekvalitet

Kategorien «Uønsket hendelse» benyttes som en samlepост for de tilfellene hvor den ansatte ikke vet hvilken kategori avviket skal sorteres i.

HR-leder er usikker på om dette er den optimale løsningen/inndelingen. Det foregår for tiden en omlegging av systemet. Avdelingen vurderer om det kan være mer hensiktsmessig at sorteringen foretas av leder, fordi de har bedre forutsetninger for å se hva slags avvik det er, og at de ansatte melder inn alle saker som uønsket hendelse. HR-leder presiserer at når det gjelder varslings så vil ikke leder ha anledning til å endre plassering av en sak som en medarbeider har definert som kritikkverdige/varsling. Men om en medarbeider har meldt inn avvik, som leder mener kan karakteriseres som et kritikkverdige forhold/varsling så vil leder kunne behandle det som en varslings. Det finnes en varslingsmodul med egen rolle for behandling av varslings. Kommunen vurderer å ta i bruk denne løsningen. Dette vil i så fall medføre en endring av varslingsprosedyren.

De hovedtillitsvalgte vurderer Risk Manager som et tilfredsstillende system, men det er også mange som synes systemet er tungvint å bruke.

På revisjonens tidspunkt innebærer varslings via systemet (intern varslings) at det er leder som mottar varselet. Den som varsler kan imidlertid velge hvilket ledernivå de ønsker å varsle til. Systemet legger ikke til rette for varslings til tillitsvalgte/verneombud. HR-leder legger til at tillitsvalgte/verneombud kan registreres inn i gruppen for avviksbehandlere, da vil de også kunne stå som mottaker av varslings. Dersom man ønsker å varsle via tillitsvalgte/verneombud kan man benytte en annen kanal (e-post, telefon, samtale). Systemansvarlig informerer om at Risk Manager legger opp til at avvik og varslings behandles på samme måte med samme

frister. Et avvik skal tas til behandling innen tre dager, og lukkes innen 14 dager. Systemet legger ikke til rette for at den det varsles om kan uttale seg. Dette må ivaretas på annen måte.

Systemansvarlig informerer videre om at rådmannens ledergruppe før sommeren 2016 besluttet at man skulle slå av den delen av varslingsystemet som kommuniserer med e-post slik at e-postkontoene ikke skulle fylle seg opp mens ansatte var på ferie. Dette ble iverksatt i slutten av juni og ble ikke slått på igjen før i slutten av oktober. Ifølge rådmannen var dette nødvendig, da systemet ikke fungerte slik det skulle på grunn av en feil i oppsettet til systemet. Alle ledere som behandler avvik ble informert om at de manuelt måtte sjekke om det forelå nye avvik eller varslinger til behandling. Funksjonen, er på revisjonens tidspunkt, oppe igjen og alt fungerer som det skal. Systemansvarlig ble ikke spurt om dette på grunn av ferieavvikling. Systemansvarlig legger til at kvalitetssikring med påminnelser er viktig, og ved å slå av denne sikringen er man helt avhengig av at lederne selv går inn i systemet for å se om avvik eller varsling er meldt.

### Etiske regler

Kommunens etiske regler er sist godkjent i bystyret i juni 2014. Reglene inneholder bestemmelser om blant annet forvaltning av midler, kommunikasjon med innbyggere og i sosiale medier, habilitet, bruk av kommunens utstyr, forbud mot gaver, likebehandling, taushetsplikt m.m. Det følger også av reglene at det er et lederansvar å bidra til en organisasjonskultur basert på åpenhet og som ivaretar kommunens etiske regler. Medarbeidere skal gjøres kjent med de etiske reglene ved ansettelse og leder skal sørge for at etiske regler er tema i personalmøter årlig.

HR-leder informerer om at avdelingen arbeider med å utarbeide et årshjul hvor alle HMS-aktiviteter skal inngå. Her vil også påminnelse om at etiske regler skal være tema på personalmøte fremgå. Kommunalavdeling kultur og oppvekst har eget årshjul hvor dette allerede inngår.

### Opplæring

HR-avdelingen arrangerer firedagersgrunnkurs i HMS hvert år. Kurset er obligatorisk for nye ledere og verneombud, men er også tilgjengelig for andre ansatte som har behov for en oppfriskning. På kurset gjennomgås blant annet regelverk, herunder arbeidsmiljøloven og krav til systematisk HMS-arbeid, arbeidsgivers og arbeidstakers plikter, samt ansvar og aktører i HMS-arbeidet. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling er en del av dette.

Gjennomgang av HMS-systemet, herunder både prosedyre for varsling og kommunens etiske regler, er en del av kommunalavdelingenes opplæring til alle nyansatte i kommunen. Det er nærmeste leder som er ansvarlig for at ansatte får kjennskap til HMS-systemet. Kommunalavdeling økonomi og organisasjon arrangerer også nyansattopplæring hver høst hvor sentrale rutiner og retningslinjer blir presentert for alle nyansatte i kommunen. Her er varsling et av temaene som gjennomgås.

HR-leder informerer om at de den siste tiden har hatt økt fokus på avvik gjennom opplæringstiltak. Opplæringstiltakene er gjennomført i kommunalavdeling helse og sosial og skal nå også gjennomføres i kultur og oppvekst. I opplæringen er det fokus på at avviksmeldinger skal bidra til forbedring og at de ansatte skal oppleve at avviksmeldinger har en betydning. Dette har ført til en økning i antall rapporterte avvik, men det betyr ikke nødvendigvis at det faktisk forekommer flere avvik nå enn tidligere. HR-leder informerer om at det også foreligger et behov for tydeliggjøring av roller knyttet til avviksmelder og avviksbehandler, slik at avviksmelder forstår betydningen av å melde avvik, og at avviksbehandler ser på avvik som mulighet til forbedring.

### Organisatorisk støtte

HR-avdelingen bistår virksomhetene i deres HMS-arbeid. Dette kan eksempelvis være råd og veiledning knyttet til HMS og IA-plan, arbeidsmiljøprosesser og i saker knyttet til

enkeltmedarbeidere. HR-avdelingen arbeider også med opplæring og bistand i forbindelse med virksomhetenes arbeid med medarbeiderskap<sup>5</sup>.

## Andre tiltak

### *Medarbeidersamtaler*

Varsling er ikke tema i medarbeidersamtaler direkte, men gjennom spørsmål åpnes det for at man skal kunne komme med tilbakemelding, også på kritikkverdige forhold. Kommunen har mal for medarbeider-/utviklingssamtale.

### *Arbeidsreglement*

HR-leder viser til at arbeidsreglementet legger til rette for en utstrakt ytringsfrihet for de ansatte. Reglementet viser til ansattes taushetsplikt. Videre beskriver reglementet hvordan ansatte skal forholde seg til media og folkevalgte. Ansatte kan ikke uttale seg til media på vegne av kommunen, men kan gi faktiske opplysninger. Leder skal imidlertid holdes fortløpende orientert om opplysninger som er gitt. Ansatte står også fritt til å uttale seg som privatperson, men de må tydeliggjøre at uttalelsene skjer på egne vegne. Hva gjelder kontakt med folkevalgte fremgår det av reglementet at ansatte kan bidra til å synliggjøre eventuelle uheldige eller utilsiktede konsekvenser av vedtak som er fattet.

### *Lokale møtearenaer*

HR-leder informerer videre om at de lokale møtearenaene er viktig for å legge til rette for et godt ytringsklima med lav terskel for å si ifra om kritikkverdige forhold og komme med forbedringsforslag.

Samarbeidsforum er en viktig møteplass for det lokale HMS-arbeidet. Kommunen har 34 samarbeidsforum. Det skal skrives referat fra møtene som skal ligge tilgjengelig på kommunens intranett. I samarbeidsforum er

varslinger et punkt på agendaen. Det skal skrives årsrapport fra samarbeidsforum, hvor antall varslinger skal fremgå. Både referater og årsrapport sendes til arbeidsmiljøutvalget (AMU). På denne måten er det lagt til rette for åpenhet om antall varslinger.

Utover samarbeidsforum er det ulikt hvordan virksomhetene har organisert møtepunktene. Noen virksomheter har egne møter mellom ledelse og tillitsvalgte, og noen har avdelingsvise HMS-grupper hvor både verneombud og leder er deltakende.

### *Arbeidsmiljøutvalg (AMU)*

Kommunens arbeidsmiljøutvalg består av 10 medlemmer – like mange representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Både rådmannen og hovedverneombud er representert. Arbeidsmiljøutvalget skal arbeide for et forsvarlig arbeidsmiljø. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet og følge med på utviklingen av arbeidsmiljøet.

Utvalget avholder ti møter i året. I årsrapport fra utvalget fremkommer hvilke saker som har vært behandlet. I 2015 behandlet utvalget blant annet opplæringsplan, arbeidsgiverstrategi og sykefraværstatistikk. Det fremkommer ikke om årsrapporter fra samarbeidsforum har vært behandlet eller hvor mange varslinger som er meldt. Ifølge rådmannen blir både referater og årsrapporter sendt til AMU, men de blir ikke behandlet som egen sak. AMU utarbeider imidlertid oversikter over gjennomførte møter i samarbeidsforumene, og manglende referater og årsrapporter blir eventuelt etterspurt av AMUs sekretariatet.

### *Arbeidsgiverstrategi – fokus på medarbeiderskap*

HR-leder viser også til kommunens arbeid med medarbeiderskap som viktig i vurderingen av kommunens ytringskultur. Rådmannen viser til at fokus på medarbeiderskap og lederskap legger et godt grunnlag for å etablere et godt ytringsklima. I strategien står det at gjennom åpenhet og tillit skal det skapes gode relasjoner slik at arbeidsmiljøene tåler uenighet og at det er rom for å ta initiativ og

---

<sup>5</sup> Med medarbeiderskap mener Moss kommune at medarbeiderne er engasjerte, og som gjennom forpliktende samspill tar ansvar i jobben sin. Kommunens arbeid med medarbeiderskap beskrives også på neste side.



snakke åpent om hverdagens små og store utfordringer. Dette krever også ansvarliggjøring og bidrag fra medarbeiderne (herunder også lederne). Å ha lokale møtearenaer er en viktig forutsetning for arbeidet med medarbeiderskap. Rådmannen viser også til at det er stort fokus på at omstillinger og endringer i kommunen skal foregå mest mulig åpent. Dette skal forhindre at medarbeidere opplever at deres oppfatninger ikke får kommet frem.

Prosessene som gjennomføres i etterkant av medarbeiderundersøkelsen skal bidra til utvikling av medarbeiderskap. Videre er også mal for utviklings- og medarbeidersamtale bygget opp slik at man i samtalen kommer innom de ulike elementene i medarbeiderskap (arbeidsglede og engasjement, forpliktende samspill, ansvarlighet og handlingsevne).

*Medlemskap i Transparency international*  
Rådmannen har tatt initiativ til å melde kommunen inn i Transparency International<sup>6</sup>. Dette er et signal til organisasjonen om åpenhet. Rådmannen informerer om at åpenhet og transparens er tema som tas opp på kommunens ledersamlinger. Åpenhet i arbeidsmiljøene henger også nøye sammen med lederskap og spesielt relasjonsledelse, samt medarbeiderskap.

*Vurdering av behov for ekstern varslingskanal*  
Rådmannen informerer om at kommunen har svært liten erfaring med varslinger, og av den grunn er det vanskelig å vurdere om det er behov for andre løsninger. Rådmannen er åpen for å forsøke andre måter dersom dette anses som formålstjenlig, men mener det er spekulativt å hevde at kommunen ville fått flere varslinger dersom de for eksempel hadde hatt en ekstern varslingskanal. Rådmannen tenker at dette kanskje tvert imot kunne øke terskelen for å melde fra om kritikkverdige forhold. Hovedverneombudene på sin side mener det ville vært mer fornuftig med ekstern håndtering av varslinger, fordi de har erfaring med at sakene har vist seg å være

---

<sup>6</sup>Transparency International er en global sivilsamfunnsorganisasjon som står i spissen for kampen mot korrupsjon ([www.transparency.no](http://www.transparency.no)).

vanskelige å håndtere internt. Blant annet viser de til varslingsaker hvor den det har blitt varslet mot også vært den som har blitt satt til å håndtere varslet.

### **Kommunalavdeling økonomi og organisasjon**

Kommunalsjef informerer om risiko knyttet til flere ulike forhold i kommunalavdelingen. Det er spesielt risiko for økonomiske misligheter og IKT-sikkerhet som ligger under ansvarsområdet til kommunalavdelingen. Gjennom internkontrollen gjøres det løpende risikovurderinger av disse forholdene.

Vurdering av ytringsklimaet har ikke vært på agendaen som egen sak i kommunalavdelingens ulike møtefora<sup>7</sup>. Kommunalsjef opplever imidlertid ytringsklimaet i avdelingen som godt. Han viser til åpenhetskultur og at alt kan tas opp i de ulike møtepunktene. Kommunalsjef viser også til at det ikke er gjort noen begrensninger i ansattes ytringsfrihet i arbeidsreglementet, og at ansatte har ytringsfrihet i tråd med intensjonen i kommunens etiske regler. Her er det fokus på bevisstgjøring av de ansattes etiske ansvar og praktisering av åpenhet.

Kommunalsjef informerer videre om at ansatte er gjort kjent med varslingsprosedyrene gjennom vedtakelse av prosedyren og gjennom opplæring i avvikssystemet. Dette ansvaret er delegert til avdelingslederne i kommunalavdelingen. Det er også planlagt ny opplæring i avvik og varslingsprosedyre.

Av andre tiltak informerer kommunalsjef om at etiske regler blir gjennomgått i personalmøter på avdelingene en gang pr. år. Videre avholdes det ti møter i samarbeidsforum pr. år hvor avvik, varsling og kritikkverdige forhold og forbedringer blir drøftet.

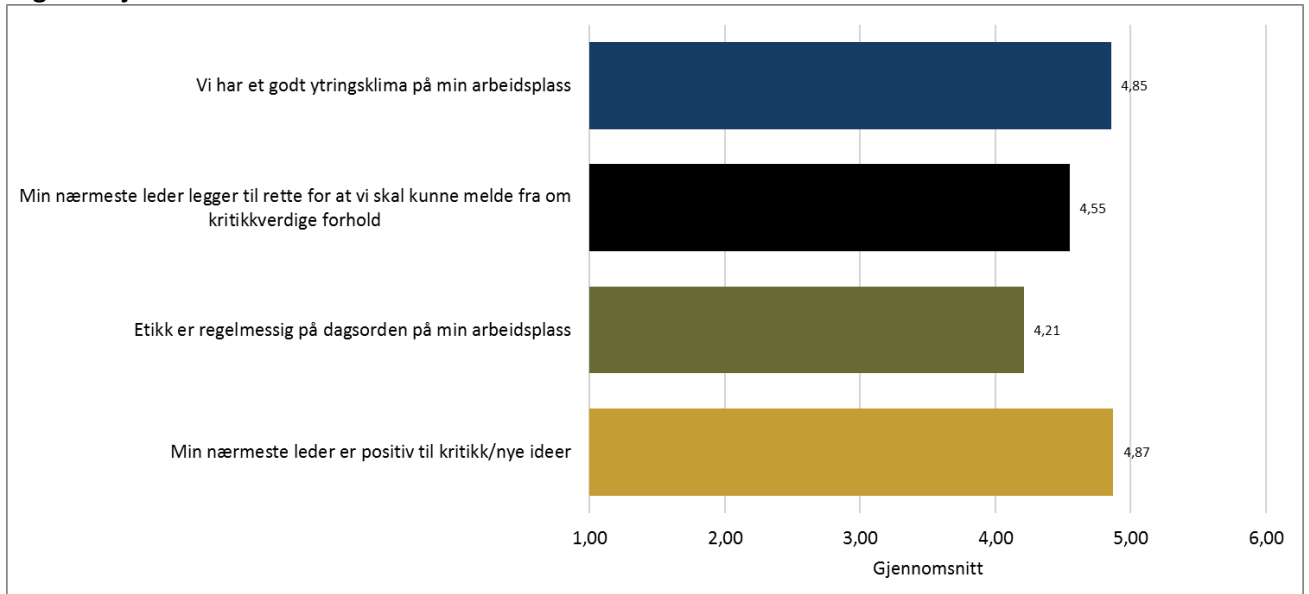
---

<sup>7</sup> Samarbeidsforum (består av seks representanter fra ledelsen, fire tillitsvalgte og tre verneombud), samarbeidsmøter med lokale tillitsvalgte, samarbeidsmøter med hovedtillitsvalgte, personalmøter og ledermøter.

Nedenfor presenteres funn fra spørreundersøkelsens ulike påstander om tilrettelegging for varsling. Svarene er avgitt

på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

**Figur 1: Tilrettelegging for varsling om kritikkverdige forhold – Kommunalavdeling økonomi og organisasjon**



**Revisors merknader:** N=62 . Standardavvik=1,05/ 1,23/ 1,45/ 1,02.

Kommunen mener at tilfredsstillende skår på påstandene er 5-6. Figuren ovenfor viser at kommunalavdelingen ikke oppnår denne skåren, men ligger over 4 på samtlige av påstandene. På påstanden «Etikk er regelmessig på dagsorden på min arbeidsplass» viser standardavviket stor spredning i svarene (standardavvik: 1,45), mens de resterende påstandene har noe spredning i svarene (standardavvik 1,02-1,23).

### Kommunalavdeling helse og sosial

Kommunalsjef informerer om at kommunalavdelingen har risikovurdert flere forhold, men at dette ikke gjelder forhold som er direkte kritikkverdige.

Ytringsklimaet er ikke vurdert særskilt, men kommunalavdelingen har lagt til rette for en åpenhetskultur. Ytringsfrihet er en positiv verdi. Meningsytringer ses på som en viktig kilde til kreativitet og forbedring. Kommunalsjef kjenner ingen eksempler på at ansatte har fått munnkurv. Det er tydelig kommunisert at alle skal kunne komme med innspill. Blant annet gjennom sterk

oppfordring om å melde avvik og uønskede hendelser, og at målet er forbedring. Kommunalavdelingen har flere møtefora<sup>8</sup> som legger til rette for at ansatte og tillitsvalgte skal kunne komme med sine ytringer. Kommunalsjef opplever imidlertid at meldekulturen kan bli bedre. Kommunalavdelingen har så langt i år hatt 2500 avvik, noe kommunalsjef mener er underrapportering. Kommunalsjef viser til felles rutine for varsling, som detaljert viser hvordan man skal melde inn en varsling og hvordan leder skal følge opp. De ansatte oppfordres til å ta opp kritikkverdige forhold i linjen og med tillitsvalgte og verneombud.

Kommunalsjef informerer om at ansvaret for tilrettelegging og opplæring er delegert til lederne i linjen. Alle ansatte har fått opplæring i å melde avvik og uønskede hendelser. Kommunalavdelingen har tatt i bruk det elektroniske opplæringssystemet Jungelmap. Dette er sendt til alle ansatte. Kommunalsjef

<sup>8</sup> Samarbeidsforum, referansegruppemøter og kvalitetsutvalg.

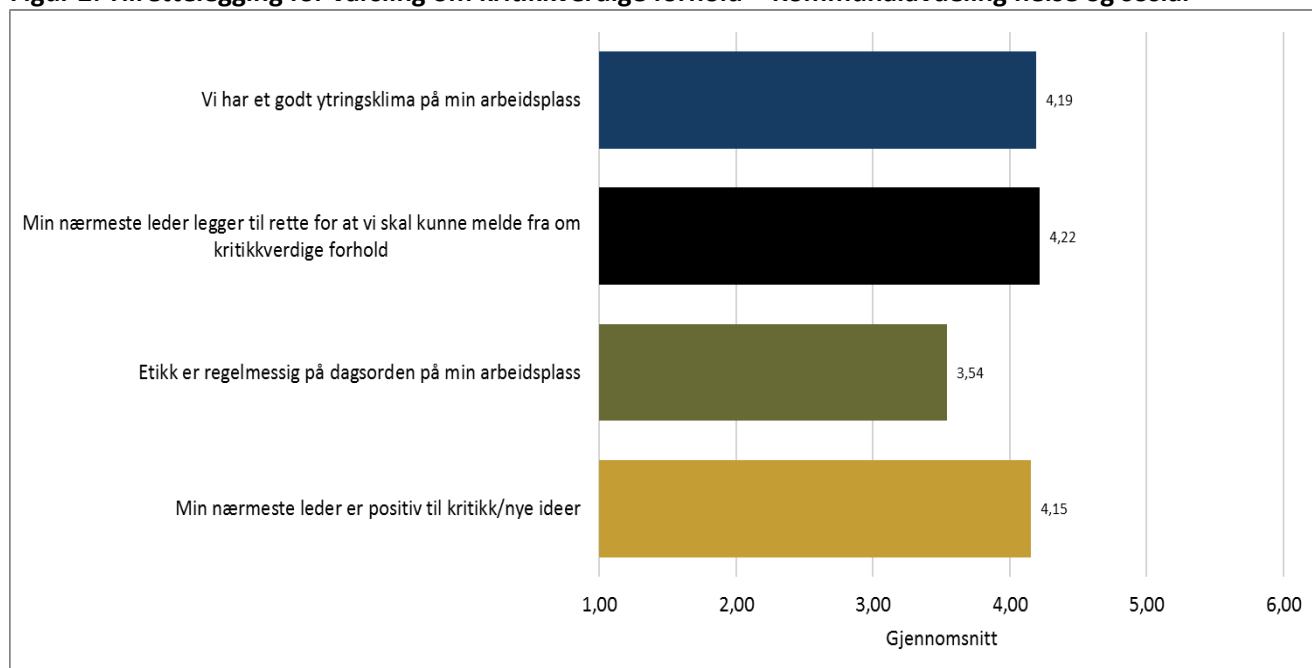


mener det er behov for årlig opplæring i intern varsling. Lederne i kommunalavdelingen fikk også særskilt opplæring i håndtering og oppfølging av avvik og varslinger i mars 2016. Varsling, avvik og forbedringsarbeid er også stadig tema i ledermøter. Her blir også lederne oppfordret til å ha dette som tema på sine lokale ledermøter og i personalmøter. Avvik,

varsling og forbedringsarbeid er også tema i samarbeidsforum og lokalt kvalitetsutvalg.

Nedenfor presenteres funn fra spørreundersøkelsens ulike påstander om tilrettelegging for varsling. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

**Figur 2: Tilrettelegging for varsling om kritikkverdige forhold – Kommunalavdeling helse og sosial**



**Revisors merknader:** N=428-433 . Standardavvik= 1,33/ 1,37/ 1,48/ 1,42.

Kommunen mener at tilfredsstillende skår på påstandene er 5-6. Figuren ovenfor viser at kommunalavdelingen ikke oppnår denne skåren, men oppnår mer enn 4 på tre av fire påstander. Resultatene fra samtlige påstander viser stor spredning i svarene (standardavvik: 1,33-1,48).

#### Kommunalavdeling kultur og oppvekst

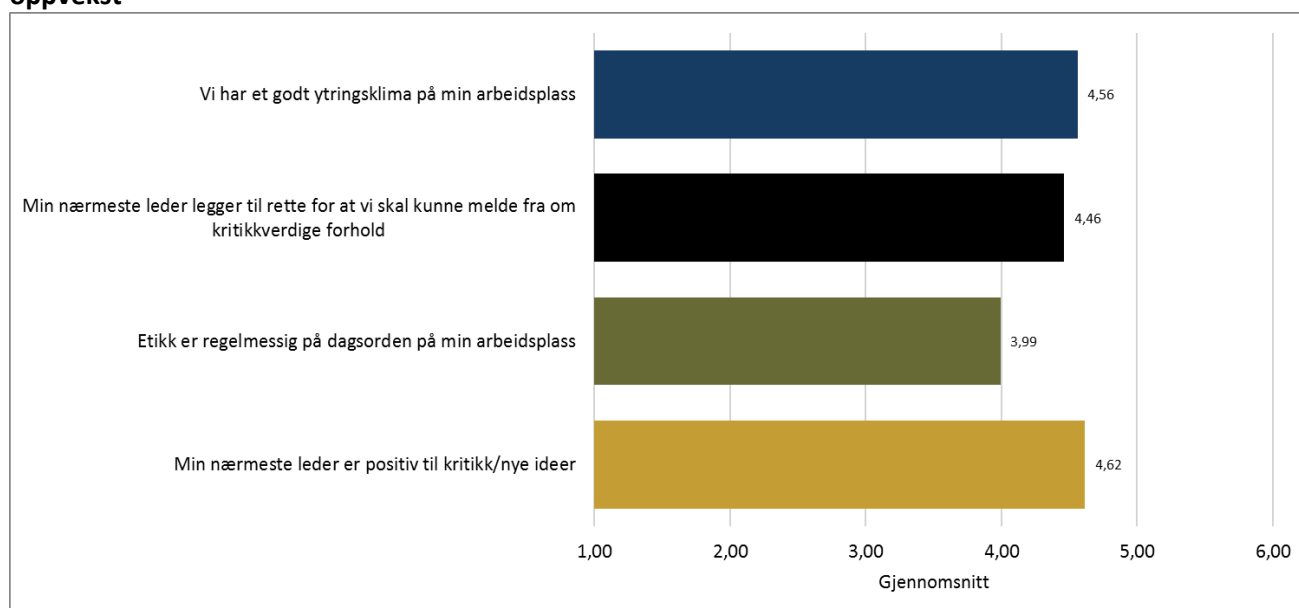
Kommunalsjef informerer om at det ikke er gjennomført noen særskilt risikoanalyse av kritikkverdige forhold på kommunalavdelingsnivå. Arbeidsmiljø, herunder også yringsklima blir ofte drøftet, både i samarbeidsforum og i kontormøte, når medarbeidere har behov for det. Det legges til rette med rom for refleksjon og veiledning. Dette følges opp individuelt. Kommunalsjef opplever stor åpenhet i

kommunalavdelingen, og at yringsklimaet er meget godt. De fleste ansatte har arbeidet ved avdelingen i mange år og har lav terskel for å ta opp saker.

I tillegg til HR-avdelingens opplæring for alle nytilsatte i avvikssystemet og prosedyrer for varsling, følger kommunalavdelingen opp med ytterligere opplæring. Virksomhetslederne har samme myndighet som kommunalsjef overfor sine virksomheter.

Varsling er fast post på agendaen i samarbeidsforum hver måned. På neste side presenteres funn fra spørreundersøkelsens ulike påstander om tilrettelegging for varsling. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

**Figur 3: Tilrettelegging for varsling om kritikkverdige forhold – Kommunalavdelingkultur og oppvekst**



**Revisors merknader:** N=504-512 . Standardavvik= 1,20/ 1,38/ 1,39/ 1,25.

Kommunen mener at tilfredsstillende skår på påstandene er 5-6. Figuren ovenfor viser at kommunalavdelingen ikke oppnår denne skåren, men oppnår mer enn 4 på tre av fire påstander. Resultatene på påstandene «Vi har et godt ytringsklima på min arbeidsplass» og «Min nærmeste leder er positiv til kritikk/nye ideer» viser noe spredning i svarene (standardavvik: 1,20 og 1,25), mens resultatene på påstandene «Min nærmeste leder legger til rette for at vi skal kunne melde fra om kritikkverdige forhold» og «Etikk er regelmessig på dagsorden på min arbeidsplass» viser stor spredning i svarene (standardavvik: 1,38 og 1,39).

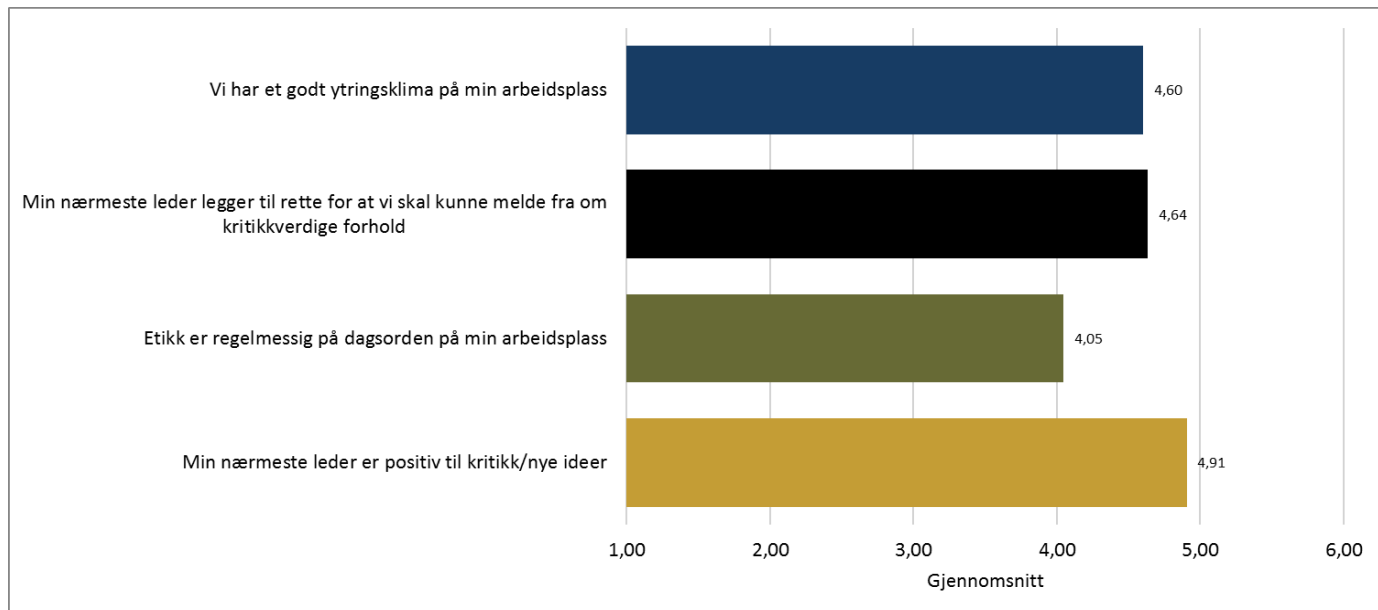
#### **Kommunalavdeling plan, miljø og teknisk**

Kommunalsjef informerer om at det er gjennomført risikovurderinger innenfor flere områder hvor kritikkverdige forhold kan forekomme. Kommunalsjef viser blant annet til at kommunalavdelingen er ansvarlig for byens drikkevannsforsyning og har gjennomført risikovurdering slik Mattilsynet krever. Innenfor anskaffelsesområdet er det etablert risikoreduserende tiltak ved aktiv bruk av anskaffelsesprotokoll og dobbel signatur. Innenfor fakturahåndtering er det også etablert risikoreduserende tiltak med krav om minst to signaturer.

Kommunalsjef informerer om at arbeidsmiljø og ytringsklima er tema i samarbeidsforum og i kontormøter. Kommunalsjef viser også til medarbeiderundersøkelsen som inneholder temaer som åpenhet og kritikk, samt medarbeidersamtaler hvor åpenhet og tillit er hovedtema. Kommunalsjef opplever ytringsklimaet i kommunalavdelingen som godt. Det er stor åpenhet og raushet for å ta opp saker, herunder også avvik og varsling om kritikkverdige forhold.

Kommunalavdelingen har en superbruker i Risk Manager som gir alle ansatte opplæring, samt informasjon og veiledning i systemets avviksmodul, herunder også varsling. Avvik, kritikkverdige forhold og etiske regler er tema i samarbeidsforum, ledermøter og avdelingsmøter, men også i flere av kontormøtene hvor alle ansatte fra kommunalavdelingen deltar. Oppfølging av varslingsprosedyrer, prosedyrer for avviksbehandling og etiske regler er delegert til avdelingslederne i kommunalavdelingen. På neste side presenteres funn fra spørreundersøkelsens ulike påstander om tilrettelegging for varsling. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

**Figur 4: Tilrettelegging for varsling om kritikkverdige forhold – Kommunalavdeling plan, miljø og teknisk**



**Revisors merknader:** N=43 . Standardavvik= 1,31/ 1,30/ 1,57/ 1,22.

Kommunen mener at tilfredsstillende skår på påstandene er 5-6. Figuren ovenfor viser at kommunalavdelingen ikke oppnår denne skåren, men oppnår mer enn 4 på alle fire påstander. Resultatene på påstanden «Min nærmeste leder er positiv til kritikk/nye ideer» viser noe spredning i svarene (standardavvik: 1,22), mens resultatene på de resterende påstandene viser stor spredning i svarene (standardavvik: 1,30-1,57).

### Foretakene

#### *Moss Drift og Anlegg (MDA)*

MDA er organisert som et kommunalt foretak med seks fagsjefer. Foretaket har ca. 125 ansatte fordelt på ca. 100 årsverk. Ifølge daglig leder følger MDA kommunens rutiner og retningslinjer, virksomhetens ansatte skal være kjent med disse gjennom Risk Manager. MDA har ikke et eget varslingsmottak, men daglig leder tenker at dette kunne vært hensiktsmessig. MDA benytter Risk Manager til dokumentstyring innen HMS/IK, men daglig leder er ikke kjent med om Risk Manager har vært benyttet i forbindelse med eventuelle varslinger.

Det er ikke gjennomført vurderinger eller drøftinger av risiko knyttet til kritikkverdige forhold eller hvordan dette skal

håndteres i virksomheten. Ytringsklimaet i foretaket er heller ikke vurdert. Men daglig leder opplever virksomhetens ytringsklima som godt.

#### *Moss Kommunale eiendomsselskap (MKE)*

MKE har 22 ansatte, samt to som er tilsatt i prosjekter. Ifølge daglig leder følger MKE kommunens etiske regelverk. I tillegg til dette har virksomheten nedfelt egne regler i en egen personalhåndbok. Denne gjennomgås med personalet årlig, enten på virksomhetssamling eller på et utvidet hus-/kontormøte. Virksomheten har også utarbeidet egen prosedyre for varsling. Denne er igjen forenklet i en «Varslingsplakat»<sup>9</sup>, som skal opp til gjennomgang og godkjenning i styret på strategisamling i januar 2017.

Drøftinger av eventuelle kritikkverdige forhold og håndtering av dette tas opp på virksomhetens hus-/kontormøte som gjennomføres ca. en gang i måneden. Her kan samtlige ansatte ta opp eventuelle problemstillinger, eksempler på dette er julegaver fra kunder, bruk av telefon i ferier,

<sup>9</sup> «Varslingsplakaten» er utarbeidet basert på grunnlaget i «Varslingsordning MKEiendom» som er tilgjengelig i Moss kommunes kvalitetssystem Risk Manager.

bruk av firmaets utstyr privat osv. Slike tema drøftes også ved behov i ledergruppemøter som avholdes hver 14. dag.

Daglig leder informerer om at risikoen for kritikkverdige forhold i virksomheten er vurdert, da med spesielt fokus på «gjentjenester» og «kjempetilbud» for ansatte ved bruk av samarbeidspartnere. Tiltak som er iverksatt er å holde «øyne og ører» åpne for signaler.

Virksomheten har ingen tillitsvalgte da dette ikke har vært et ønske fra de ansatte, men de har «fagforeningsrepresentanter». Ifølge daglig leder har alle ansatte fått beskjed om å varsle dersom de mener noe er utenfor gitte rammer. Daglig leder opplever også at de ansatte har mange sterke meninger, noe han oppfatter som positivt for ytringsklima. Via psykososial arbeidsmiljøundersøkelse, gjennomført i 2015, ble arbeidsmiljøet fremhevet som meget bra. Daglig leder opplever at alle i virksomheten kan si det de ønsker.

Virksomheten bruker RiskManger til å rapportere bygningsmessige feil eller avvik. Dersom det kommer et avviksvarsel i Risk Manager blir saken kvittert ut i programmet. Systemet blir ikke benyttet til å melde etiske avvik. I slike tilfeller tas det direktekontakt gjennom telefon eller brev/e-post.

#### *Moss Havn*

Moss havn er en liten organisasjon med 14 ansatte i 13,1 årsverk. Moss havn følger Moss kommune sitt regelverk og dette leveres ut ved nyansettelser. Ifølge havnesjef er det ikke etablert egen varslingsrutine i Moss havn, men dette er noe han vil vurdere. Moss havn benytter ikke Risk Manager, men har nylig implementert Hms-systemet Grønn Jobb, som også har modul for avvikshåndtering. Her kan

alle typer hendelse meldes inn. Det arbeides aktivt for å øke antall meldte avvik.

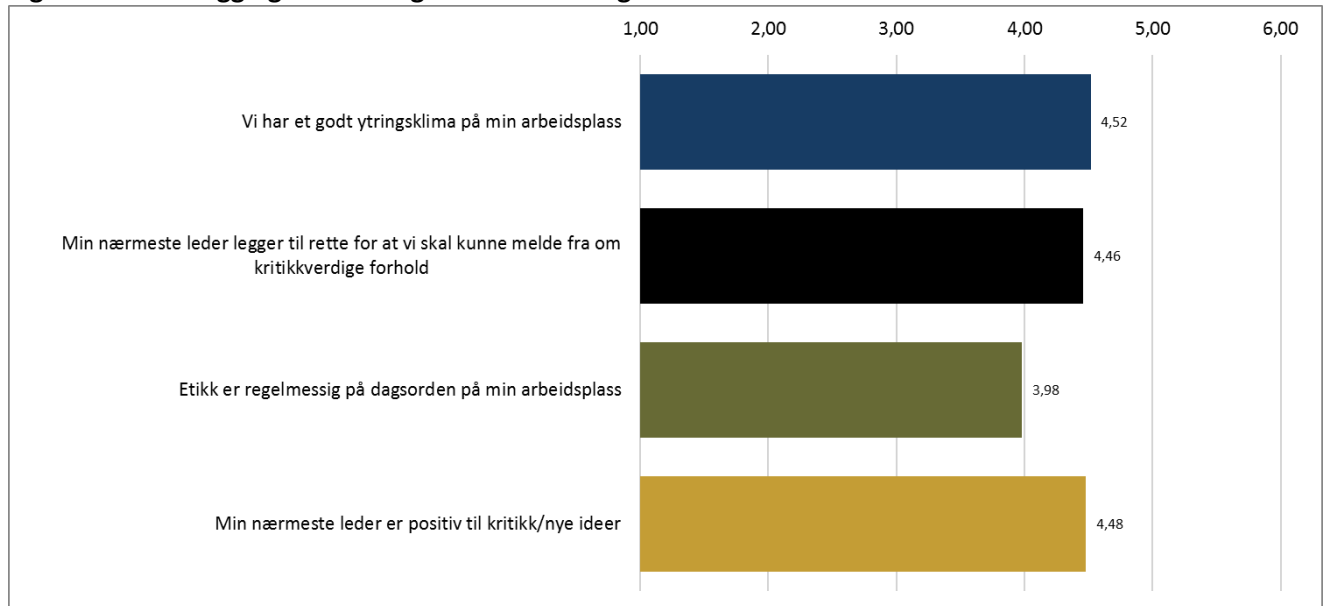
Foretaket har en tillitsvalgt. Det gjennomføres jevnlig møter mellom tillitsvalgt og havnesjef. Det gjennomføres også faste ledermøter, HMS-møter og allmøter. Enhetsledere gjennomfører også møter med egne ansatte. Virksomheten har HMS på dagsorden i alle ledermøter hvor avvik tas opp. Så lenge havnesjef har hatt stillingen (siden 1. desember 2015) har det ikke kommet opp saker om kritikkverdige forhold ut over innmeldte HMS-saker. HMS-saker blir diskutert i HMS-møter og løsninger implementeres fortløpende.

Ifølge havnesjef er det ikke gjennomført vurderinger av risiko for kritikkverdige forhold i foretaket. Ifølge hans egen oppfatning fremstår denne risikoen som liten.

Havnesjefen vurderer ytringsklima i virksomheten som godt. Dette er et tema som tas jevnlig opp med tillitsvalgt. Det er ikke fremkommet forhold som tilsier at det må iverksettes spesielle tiltak. De ansatte er informert om at alle avvik skal meldes inn i HMS-systemet. I tillegg oppfordres ansatte i allmøter til å ta kontakt med ledelse, tillitsvalgt eller vernetjeneste dersom det er forhold man ønsker å ta opp. Havnesjef opplever at det er rom for å komme med tilbakemeldinger og havnesjef gjennomfører aktive handlinger knyttet til de tilbakemeldingene som kommer. Havnesjef har ikke begrenset, eller sett seg nødt til å begrense, ytringsfriheten til ansatte. Moss kommunes etiske regelverk følges hva gjelder den enkelte ansattes ytringer i enkeltsaker.

På neste side presenteres funn fra spørreundersøkelsens ulike påstander om tilrettelegging for varslings. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

**Figur 5: Tilrettelegging for varsling om kritikkverdige forhold – Foretakene**



**Revisors merknad:** N=52. Standardavvik=1,53/ 1,61/ 1,74/ 1,70.

Kommunen mener at tilfredsstillende skår på påstandene er 5-6. Figuren ovenfor viser at foretakene ikke oppnår denne skåren, men oppnår en skår på mer enn 4 på tre av fire påstander. Resultatene på samtlige påstander viser stor spredning i svarene (standardavvik: 1,53-1,74).

Når vi ser nærmere på resultatene fordelt på de enkelte foretakene fremkommer det visse variasjoner. På påstanden «*Vi har et godt ytringsklima på min arbeidsplass*» er det MKE som oppnår best skår av foretakene med et gjennomsnittskår på 5,18 (standardavvik: 1,15), mens MDA oppnår dårligst gjennomsnittskår med 3,79 (standardavvik: 1,55).

På påstanden «*Min nærmeste leder legger til rette for at vi skal kunne melde fra om kritikkverdige forhold*» er det Moss Havn som oppnår best skår av foretakene med et gjennomsnittskår på 5,18 (standardavvik: 1,27), mens MDA oppnår dårligst gjennomsnittskår med 3,92 (standardavvik: 1,58).

På påstanden «*Etikk er regelmessig på dagsorden på min arbeidsplass*» er det MKE som oppnår best skår av foretakene med et gjennomsnittskår på 4,94 (standardavvik:

1,26), mens MDA oppnår dårligst skår med 3,91 (standardavvik: 1,58).

På påstanden «*Min nærmeste leder er positiv til kritikk/ nye ideer*» er det Moss Havn som oppnår best skår av foretakene med et gjennomsnittskår på 5,18 (standardavvik: 1,34), mens MDA oppnår dårligst skår med 3,83 (standardavvik: 1,75).

### 3.3 Vurderinger

Kommunen har plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Hvorvidt det er behov for tiltak og i hvilket omfang, vil avhenge av risikoforholdene og av ytringsklimaet i virksomheten.

Risikoforholdene i en kommune er sammensatt. I flere av kommunalavdelingene og i et av foretakene er det gjennomført risikovurderinger knyttet til kritikkverdige forhold. Rådmannen viser også til at det gjennomføres risikovurderinger årlig i forbindelse med spørsmål fra revisjonen. Gjennomføring av risikovurderinger er en nødvendig aktivitet som skal bidra til å sikre at kommunen har betryggende kontroll på sin virksomhet. Etter arbeidsmiljøloven har kommunen en plikt til å vurdere risikoforholdene i virksomheten i relasjon til helse-, miljø- og sikkerhet. For å ivareta kravet

om tilrettelegging for varsling må kommunen også vurdere andre risikoforhold, for eksempel mulighetene for korrupsjon, annen uetisk adferd eller fare for liv eller helse til pasienter/brukere/elever. Det bør gjennomføres risikovurderinger på alle nivåer i organisasjonen, og tiltak må iverksettes for å håndtere identifisert risiko. Fakta viser at det på flere identifiserte risikoområder er iverksatt tiltak som er knyttet til den identifiserte risikoen. Ut i fra de opplysningene som foreligger kan det imidlertid se ut som om kommunen ikke har en systematisk tilnærming til gjennomføring av risikovurdering og iverksetting av kontrolltiltak på dette området.

Gjennom kommunens ordning med samarbeidsforum skal det sørges for åpenhet rundt antall varslinger, ved at antall varslinger skal fremgå av forumets årsrapport. Årsrapportene blir imidlertid ikke behandlet i overordnet organ, slik at informasjonen om varslinger stopper opp på virksomhetsnivå. Etter revisjonens vurdering vil kunnskap om antall varslinger være viktig i et risikoperspektiv og som styringsinformasjon for kommunalsjefer og rådmann, samt politisk nivå.

Hvordan ytringsklimaet vurderes har betydning for hvilke tiltak som er nødvendig for å legge til rette for varsling. Et godt ytringsklima kjennetegnes blant annet av åpenhet. I en åpen kultur går ledelsen foran og etterspør kritikk og nye ideer, og de ansatte føler at det er trygt å dele sine meninger og erfaringer. Etter revisjonens oppfatning vil kommunens medarbeiderundersøkelse kunne være et godt grunnlag for systematisk kartlegging og vurdering av ytringsklimaet, både på et overordnet nivå og for vurderinger på virksomhets- og avdelingsnivå. Slik fakta fremstår er vi imidlertid usikre på om medarbeiderundersøkelsen i tilstrekkelig grad brukes til dette. Vi registrerer at resultatene på et generelt grunnlag ser ut til å bli brukt på et overordnet nivå, men at hovedtillitsvalgte gir uttrykk for at prosessene i etterkant av medarbeiderundersøkelsen er fraværende mange steder, og spesielt der hvor det er utfordringer.

Både rådmannen, kommunalsjefene og daglige ledere ved foretakene opplever i hovedsak ytringsklimaet som godt. Resultater fra spørreundersøkelsen viser også at medarbeiderne, både i kommunalavdelingene og foretakene, gjennomsnittlig opplever ytringsklimaet på arbeidsplassen som godt med en skår på mer enn 4 (med unntak av MDA som har en gjennomsnittsskår på 3,79). Vi registrerer at kommunen mener at resultatet fra undersøkelsen først er tilfredsstillende ved et gjennomsnitt på 5. Vi mener at en skår på over 4 også representerer et relativt godt resultat. Det som bekymrer revisjonen er standardavviket, som indikerer at det er store variasjoner i svarene. Dette innebærer at det er relativt mange respondenter som velger svaralternativer på den nedre delen av skalaen. Disse resultatene støttes også av hovedverneombudenes oppfatning om at ytringsklimaet er varierende.

Også på påstanden «*Min nærmeste leder legger til rette for at vi skal kunne melde fra om kritikkverdige forhold*» og «*Min nærmeste leder er positiv til kritikk/nye ideer*» oppnår kommunen og foretakene en gjennomsnittsskår på over fire, men fortsatt under fem. Men det er også spredning i svarene på disse påstandene. Selv om resultatene fra spørreundersøkelsen indikerer at ytringsklimaet i kommunen og foretakene generelt er relativt godt, fremstår det for oss som om det på enkelte områder kan være behov for å styrke ytringsklimaet. Et svakt ytringsklima indikerer behov for tiltak.

Det er vår samlede oppfatning at kommunen har iverksatt flere tiltak som er egnet til å legge til rette for varsling og styrke ytringsklima. Vi legger til grunn kommunens prosedyrer for varsling og etiske regler, samt elektronisk system for varsling. Prosedyrene inneholder flere anbefalte elementer, herunder blant annet informasjon om adgangen til å varsle, henvisning til kommunens etiske normer og hvem det skal varsles til. Vi anser det også som positivt at prosedyrene beskriver skillet mellom avvik og varsling. Kommunen har et systematisk opplæringsprogram, som også inkluderer opplæring i varslingsregler, prosedyrer og

system, og har iverksatt flere andre tiltak som er egnet til å bidra positivt i arbeidet med å styrke ytringsklimaet. Vi viser eksempelvis til arbeid med medarbeiderskap, lederskap og relasjonsledelse, samt lokale møtearenaer.

Revisjonen har enkelte bemerkninger til kommunens varslingsprosedyrer og det elektroniske systemet. Prosedyrene fremstår som utdatert og inneholder blant annet en henvisning til skjema som ikke lenger er i bruk. Kommunen innførte ny varslingsordning i 2013, og det ville vært naturlig å revidere prosedyrene på dette tidspunktet. Hva gjelder det elektroniske systemet for varsling, er vi enige med kommunen i at det kan være fornuftig å se nærmere på systemets løsninger. Dagens løsning inneholder mange ulike kategorier uten at det er tydelig definert/avklart hvilke type saker som skal kategoriseres hvor, og kan virke forvirrende. Det ser også ut til at systemet legger opp til at varsling behandles identisk med avvik, med eksempelvis like frister, selv om prosedyrene for varsling angir en annen frist. Revisjonen registrerer også at systemets funksjon for varsling til avviks-/varslingsbehandler ved nye saker har vært avslått i omtrent fem måneder. Dette innebærer at avviks-/varslingsbehandlere ikke har blitt varslet ved nye avvik/varslinger. Påminnelser er en viktig sikkerhetsmekanisme og vi synes det er uheldig at denne delen av systemet ikke har

funget tilfredsstillende over en så lang periode.

Kommunen har ikke vurdert behovet for andre varslingsordninger. Rådmannen viser til at liten erfaring med varslingssaker gjør vurdering av behovet for andre løsninger, eksempelvis ekstern varslingskanal, vanskelig. Hovedverneombudene på sin side, mener kommunen trenger en ekstern varslingskanal og viser til sin erfaring med varslingssaker i kommunen. Etter revisjonens oppfatning er det ikke nødvendigvis behov for å etablere en ekstern kanal. Vi mener imidlertid at det kan være hensiktsmessig å etablere en særskilt kanal for varsling. Revisjonens oppfatning om dette må ses i sammenheng med våre øvrige vurderinger i rapporten, spesielt knyttet til problemstilling 3, hvor ulike sider ved praktiseringen av varslingsordningen vurderes. Varslingskanalen bør være objektiv og uavhengig og ha den nødvendige tillit. Kompetanse innen arbeidsmiljø, jus og økonomi er viktige kvalifikasjoner for å kunne behandle typiske varslingssaker. Kanalen vil være aktuell å benytte i tilfeller hvor ordinære kanaler er forsøkt eller ikke er ansett som hensiktsmessig. Ved en eventuell etablering av en slik kanal må kommunen være særlig oppmerksom på mottakets sammensetning, rådmannens innsyn og instruksjonsrett, samt plassering i organisasjonen. Tydelige retningslinjer og saksbehandlingsregler er også viktig.



## 4 ANSATTES KJENNSKAP OG TILLIT TIL VARSLINGSORDNINGEN

Har ansatte kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning?

### 4.1 Revisjonskriterier

- Rutiner og retningslinjer må være kjent for de ansatte
- De ansatte må ha tillit til varslingsordningen

### 4.2 Fakta

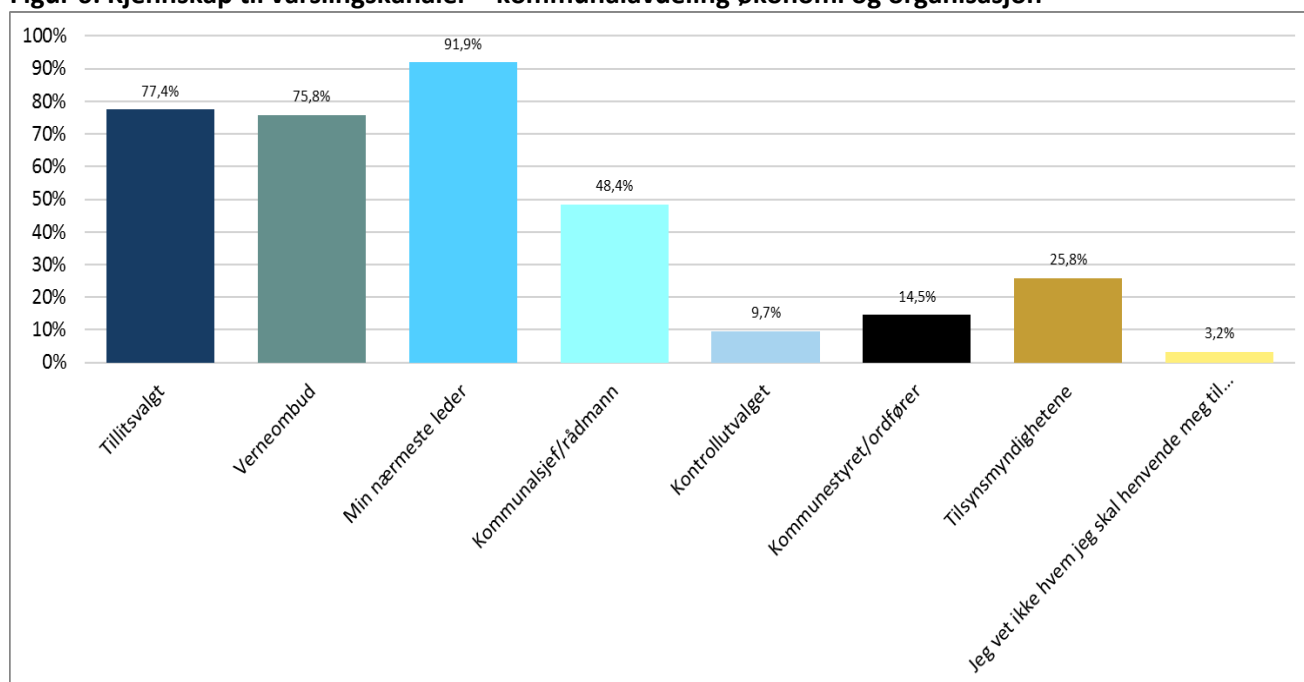
Både hovedtillitsvalgte og hovedverneombud vurderer ansattes kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning som varierende. Verneombudene tror at mange ansatte vegrer seg av frykt for hvordan en eventuell varsling

vil bli håndtert. Det vises til eksempel hvor en ansatt hadde varslet til neste ledd fordi det var nærmeste leder det ble varslet om. Her ble imidlertid varselet sendt tilbake til vedkommende leder for behandling.

#### Kommunalavdeling økonomi og organisasjonsutvikling

Figuren nedenfor viser svar på spørsmål om hvilke kanaler kritikverdige forhold kan varsles til. Respondenten blir bedt om å krysse av for de kanalene de har kjennskap til.

Figur 6: Kjennskap til varslingskanaler – kommunalavdeling økonomi og organisasjon



Revisors merknader: N= 62.

Figuren viser at over 90 % mener de kan varsle til nærmeste leder. Henholdsvis 77,4 % og 75,8 % mener de kan varsle til tillitsvalgt og verneombud, mens et mindretall opplyser at de kan varsle til kommunalsjef/rådmann, tilsynsmyndighetene, kontrollutvalget og kommunestyret. 3,2 % vet ikke hvem de skal henvende seg til ved behov for å varsle.

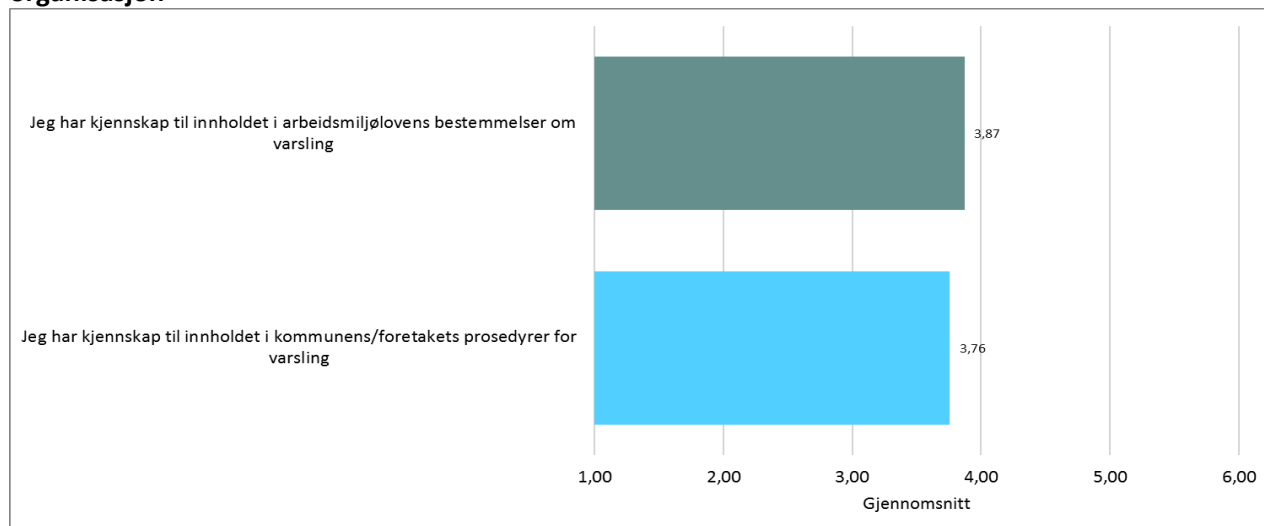
På spørsmål om respondentene vet hvor man kan henvende seg for å finne informasjon om hvordan man går frem for å varsle om kritikverdige forhold svarer 75,4 % av respondentene «Ja», mens de resterende svarer «Nei».<sup>10</sup>

<sup>10</sup> N=61.

Nedenfor presenteres funn fra spørreundersøkelsens påstander om kjennskap til lovbestemmelser om varsling og

kommunens egne prosedyrer for varsling. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

**Figur 7: Kjennskap til lovbestemmelser og prosedyrer – kommunalavdeling økonomi og organisasjon**



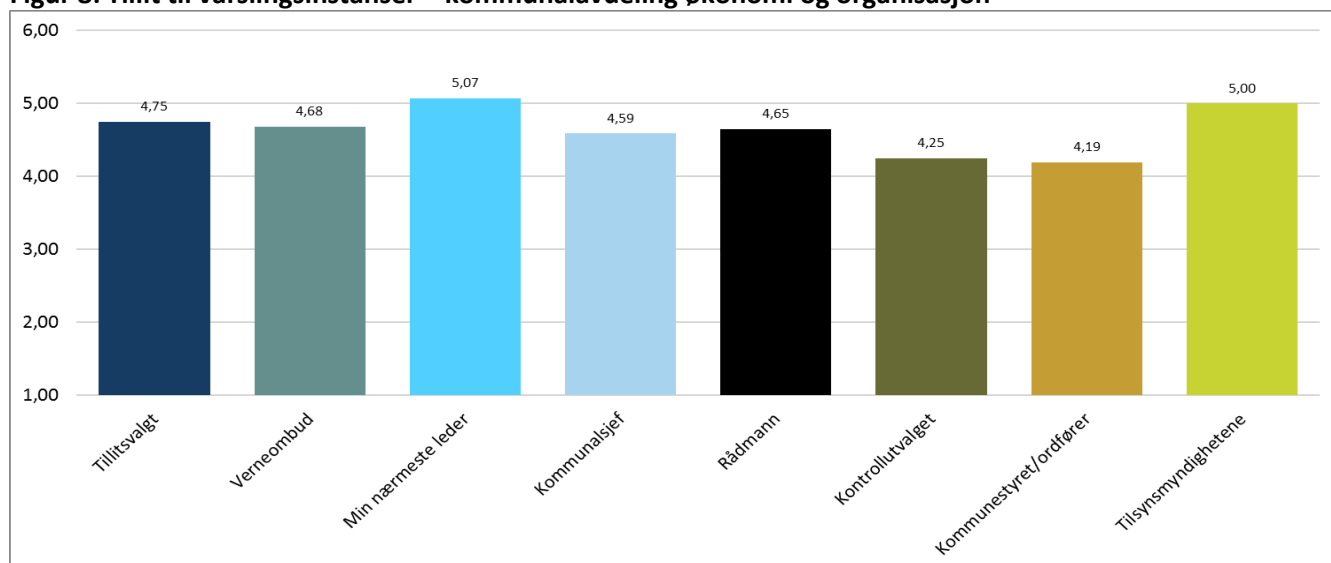
**Revisors merknader:** N= 62 . Standardavvik= 1,53/ 1,62.

Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på påstanden om kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling er 4-6. På påstanden om kjennskap til kommunens prosedyrer for varsling har kommunen vurdert at tilfredsstillende skår er 5-6. Figuren viser at kommunalavdelingen har en gjennomsnittsskår på under 4 på begge påstandene, og at respondentene har dårligere kjennskap til kommunens prosedyrer

enn til lovverket. Resultatene på begge påstandene viser «stor spredning» i svarene (standardavvik: 1,53 og 1,62).

Nedenfor presenteres funn fra spørreundersøkelsens påstander om tillit til varslingsinstanser. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «I svært liten grad» og 6 er «I svært stor grad».

**Figur 8: Tillit til varslingsinstanser – kommunalavdeling økonomi og organisasjon**



**Revisors merknader:** N= 49-62. Standardavvik= 1,35/ 1,23/ 0,97/ 1,42/ 1,28/ 1,51/ 1,42/ 1,08.

Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på dette spørsmålet er 5-6 for samtlige varslingsinstanser. Figuren på forrige side viser at kommunalavdelingen oppnår en tilfredsstillende skår på kategorien «Min nærmeste leder» og «Tilsynsmyndighetene». Samtlige av de øvrige kategoriene oppnår en skår på over 4. På spørsmålet om tillit til varslingsinstansene «Tillitsvalgt», «Kommunalsjef», «Kontrollutvalg» og «Kommunestyre/ordfører» viser resultatene «stor spredning» i svarene (standardavvik: 1,35-1,51), mens det er noe spredning i svarene på spørsmål om tillit til «Verneombud», «Min nærmeste leder»,

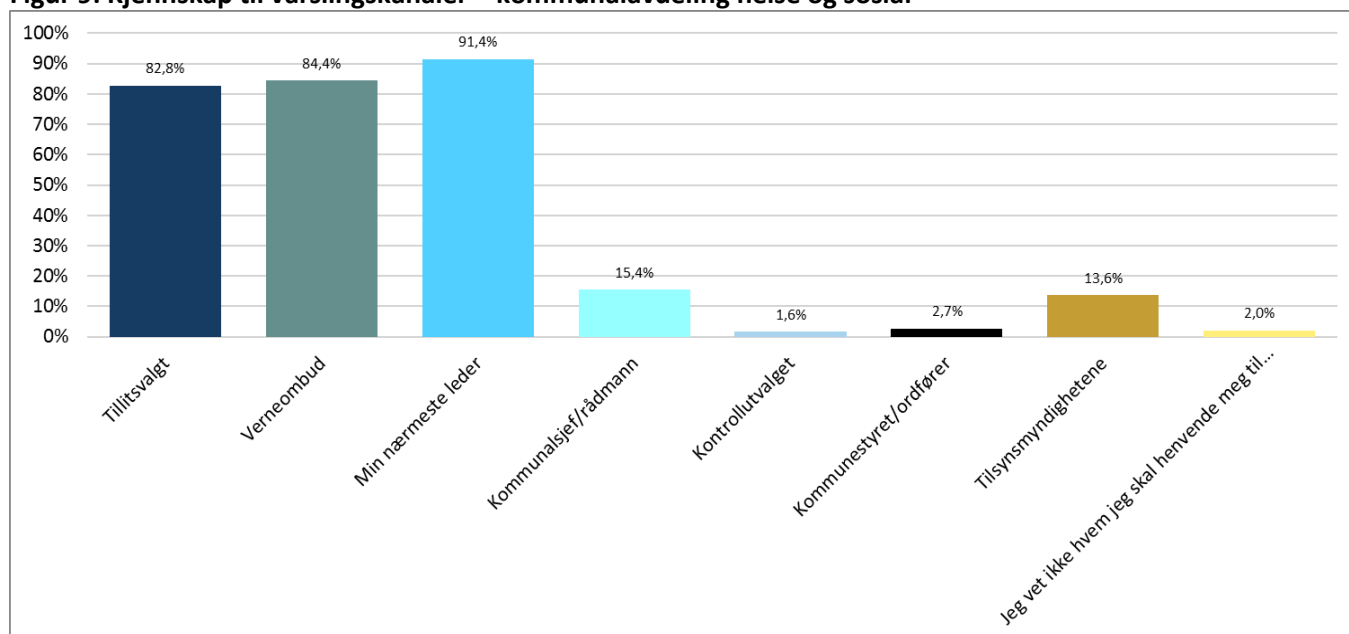
«Rådmann» og «Tilsynsmyndigheter» (standardavvik: 1,08-1,28).

Andelen som svarer «Vet ikke» på spørsmålene om tillit til kontrollutvalg, kommunestyret/ordfører og tilsynsmyndighetene ligger rundt 50 %. Dette gjelder for alle kommunalavdelingene, samt foretakene.

### Kommunalavdeling helse og sosial

Figuren nedenfor viser svar på spørsmål om hvilke kanaler kritikkverdige forhold kan varsles til. Respondenten blir bedt om å krysse av for de kanalene de har kjennskap til.

**Figur 9: Kjennskap til varslingskanaler – kommunalavdeling helse og sosial**



Revisors merknader: N=442.

Figuren viser at over 90 % mener de kan varsle til nærmeste leder. Henholdsvis 82,8 % og 84,4 % mener de kan varsle til tillitsvalgt og verneombud, mens et mindretall opplyser at de kan varsle til kommunalsjef/rådmann, tilsynsmyndighetene, kontrollutvalget og kommunestyret. 2 % vet ikke hvem de skal henvende seg til ved behov for å varsle.

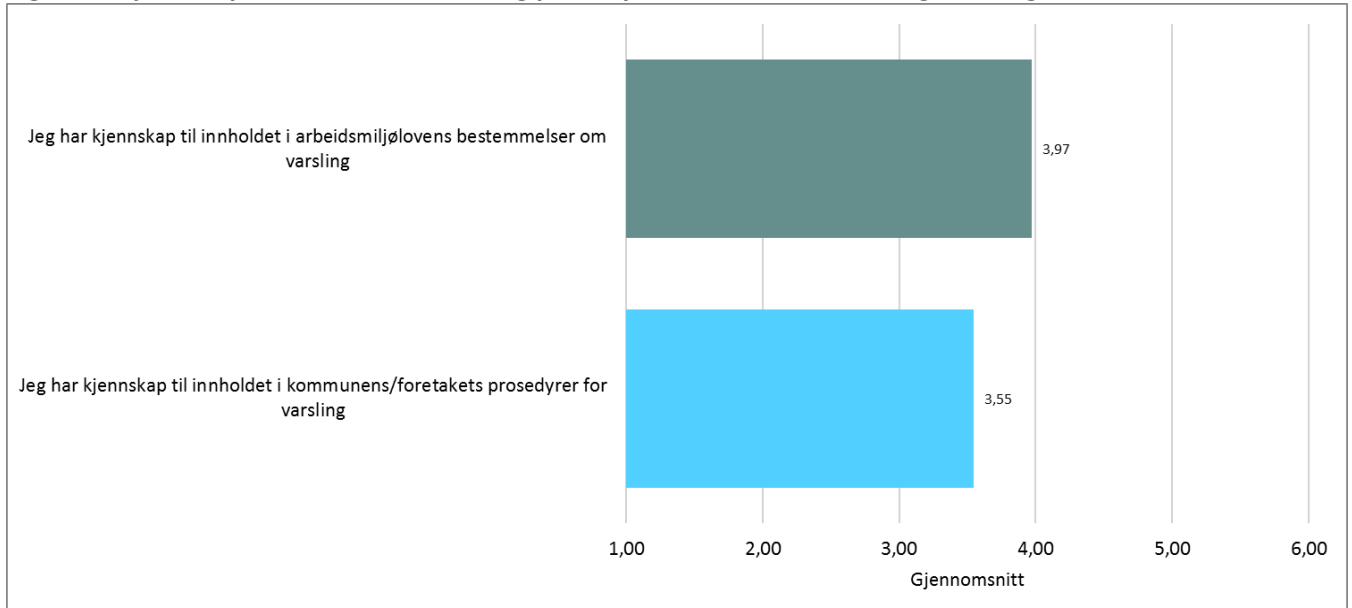
På spørsmål om respondentene vet hvor man kan henvende seg for å finne informasjon om hvordan man går frem for å varsle om kritikkverdige forhold svarer 68,8 % av

respondentene «Ja», mens de resterende svarer «Nei».<sup>11</sup>

På neste side presenteres funn fra spørreundersøkelsens påstander om kjennskap til lovbestemmelser om varsling og kommunens egne prosedyrer for varsling. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

<sup>11</sup> N= 436.

**Figur 10: Kjennskap til lovbestemmelser og prosedyrer – kommunalavdeling helse og sosial**



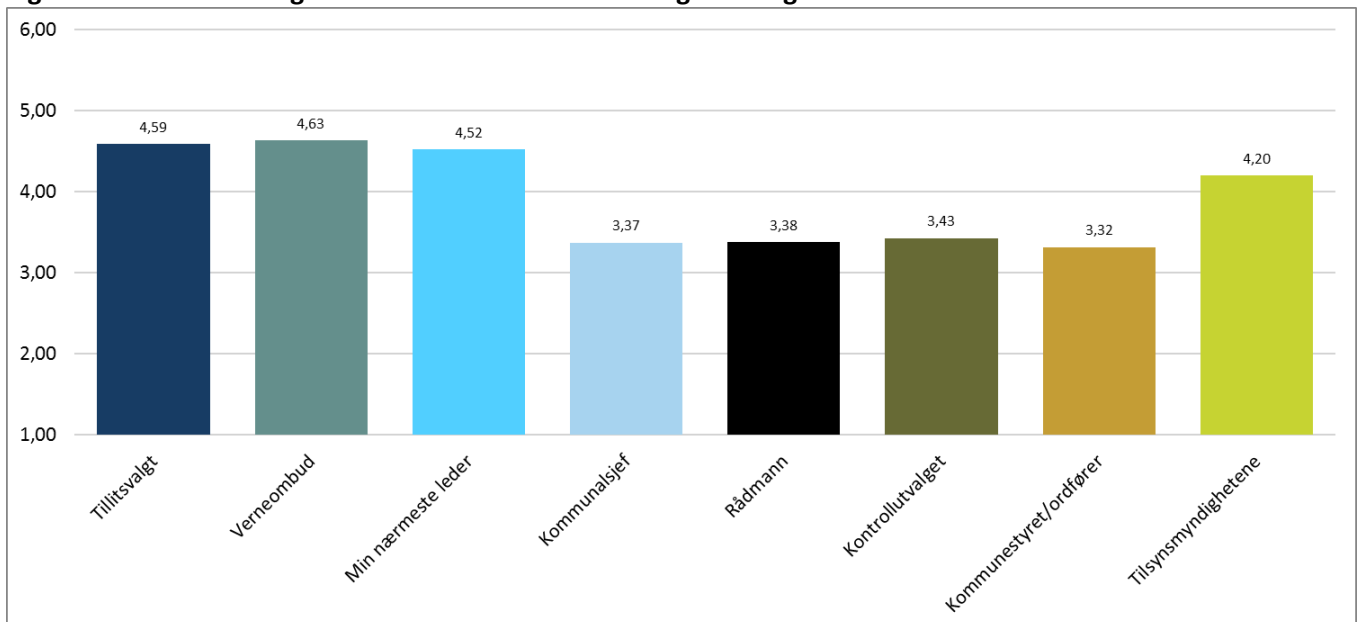
**Revisors merknader:** N=432/426. Standardavvik= 1,44/ 1,50.

Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på påstanden om kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling er 4-6. På påstanden om kjennskap til kommunens prosedyrer for varsling har kommunen vurdert at tilfredsstillende skår er 5-6. Figuren viser at kommunalavdelingen har en gjennomsnittsskår på under 4 på begge påstandene, og at respondentene har dårligere kjennskap til kommunens prosedyrer

enn til lovverket. Resultatene på begge påstandene viser «stor spredning» i svarene (standardavvik: 1,44 og 1,50).

Nedenfor presenteres funn fra spørreundersøkelsens påstander om tillit til varslingsinstanser. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «I svært liten grad» og 6 er «I svært stor grad».

**Figur 11: Tillit til varslingsinstanser – kommunalavdeling helse og sosial**



**Revisors merknader:** N=353-424 . Standardavvik= 1,40/ 1,32/ 1,45/ 1,55/ 1,57/ 1,58/ 1,61/ 1,60.

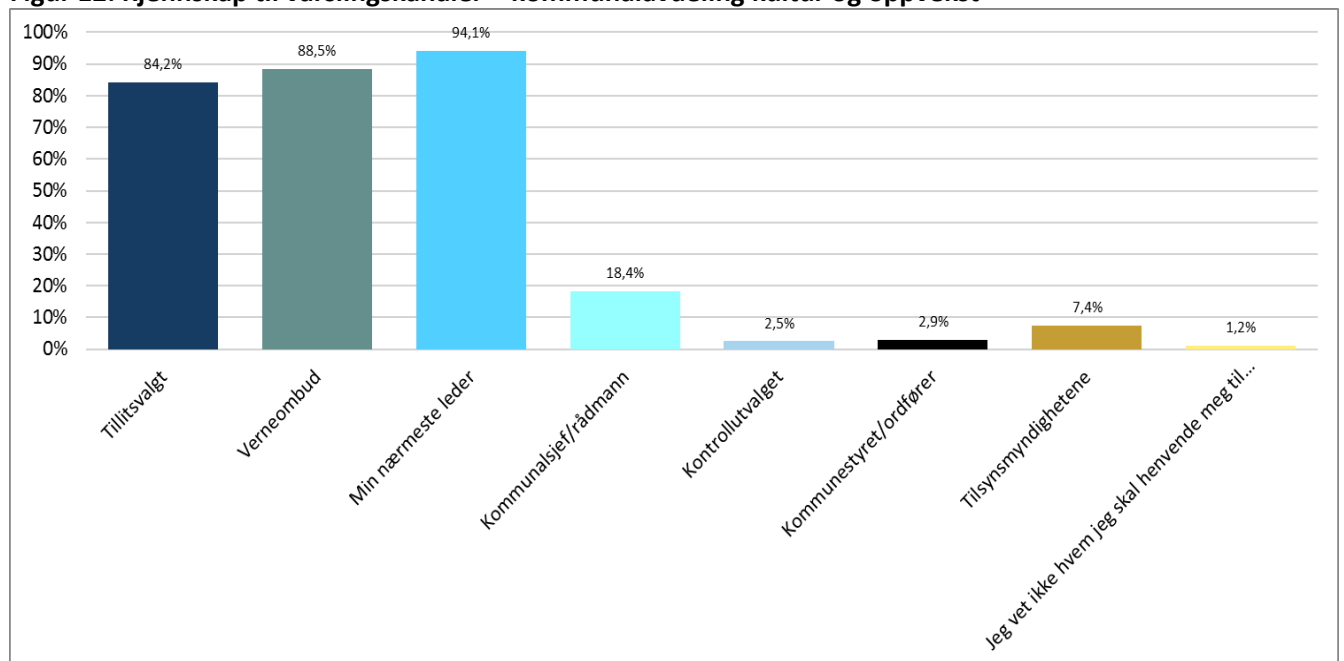
Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på dette spørsmålet er 5-6 for samtlige varslingsinstanser. Figuren på forrige side viser at ingen av varslingskanalene oppnår denne skåren. «Verneombud» og «Tillitsvalgt» oppnår høyest skår, etterfulgt av «Min nærmeste leder» og «Tilsynsmyndighetene» (alle over 4). Øvrige kategorier oppnår en skår på under 4. På spørsmål om tillit viser resultatene for samtlige varslingsinstanser at

det er stor spredning i svarene (standardavvik: 1,32-1,61).

#### Kommunalavdeling kultur og oppvekst

Figuren nedenfor viser svar på spørsmål om hvilke kanaler kritikkverdige forhold kan varsles til. Respondenten blir bedt om å krysse av for de kanalene de har kjennskap til.

**Figur 12: Kjennskap til varslingskanaler – kommunalavdeling kultur og oppvekst**



**Revisors merknader:** N=512.

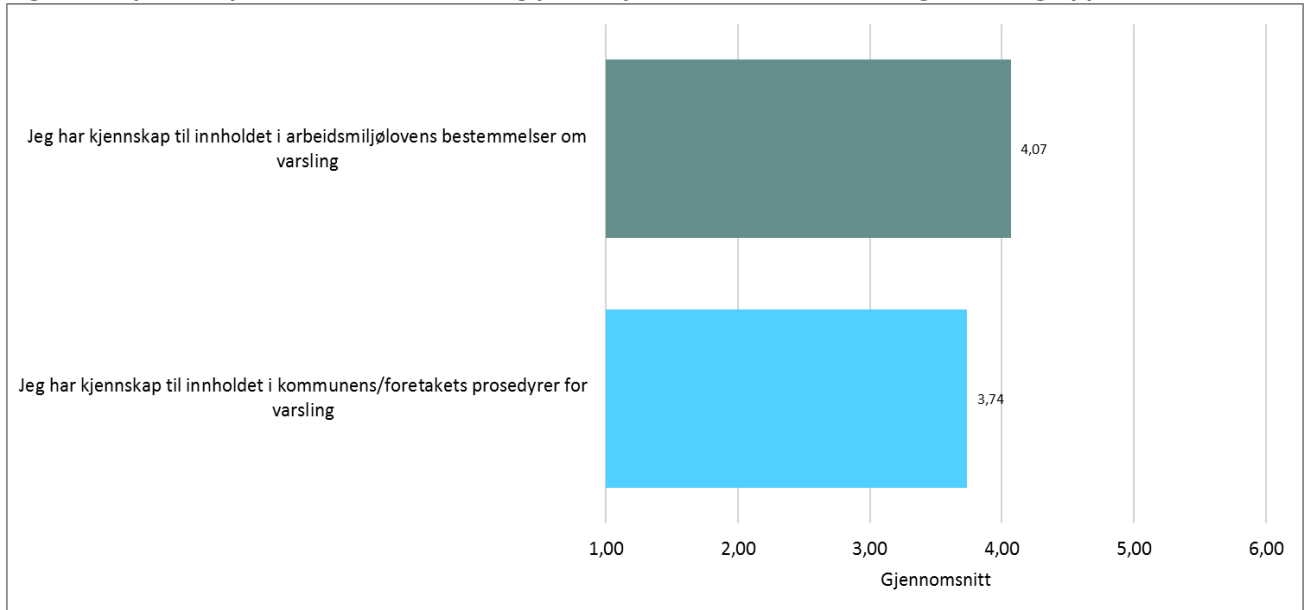
Figuren viser at over 90 % mener de kan varsle til nærmeste leder. Henholdsvis 84,2 % og 88,5 % mener de kan varsle til tillitsvalgt og verneombud, mens et mindretall opplyser at de kan varsle til kommunalsjef/rådmann, tilsynsmyndighetene, kontrollutvalget og kommunestyret. 1,2 % vet ikke hvem de skal henvende seg til ved behov for å varsle.

På neste side presenteres funn fra spørreundersøkelsens påstander om kjennskap til lovbestemmelser om varsling og kommunens egne prosedyrer for varsling. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

På spørsmål om respondentene vet hvor man kan henvende seg for å finne informasjon om hvordan man går frem for å varsle om kritikkverdige forhold svarer 78,2 % av respondentene «Ja», mens de resterende svarer «Nei».<sup>12</sup>

<sup>12</sup> N= 513.

**Figur 13: Kjennskap til lovbestemmelser og prosedyrer – kommunalavdeling kultur og oppvekst**



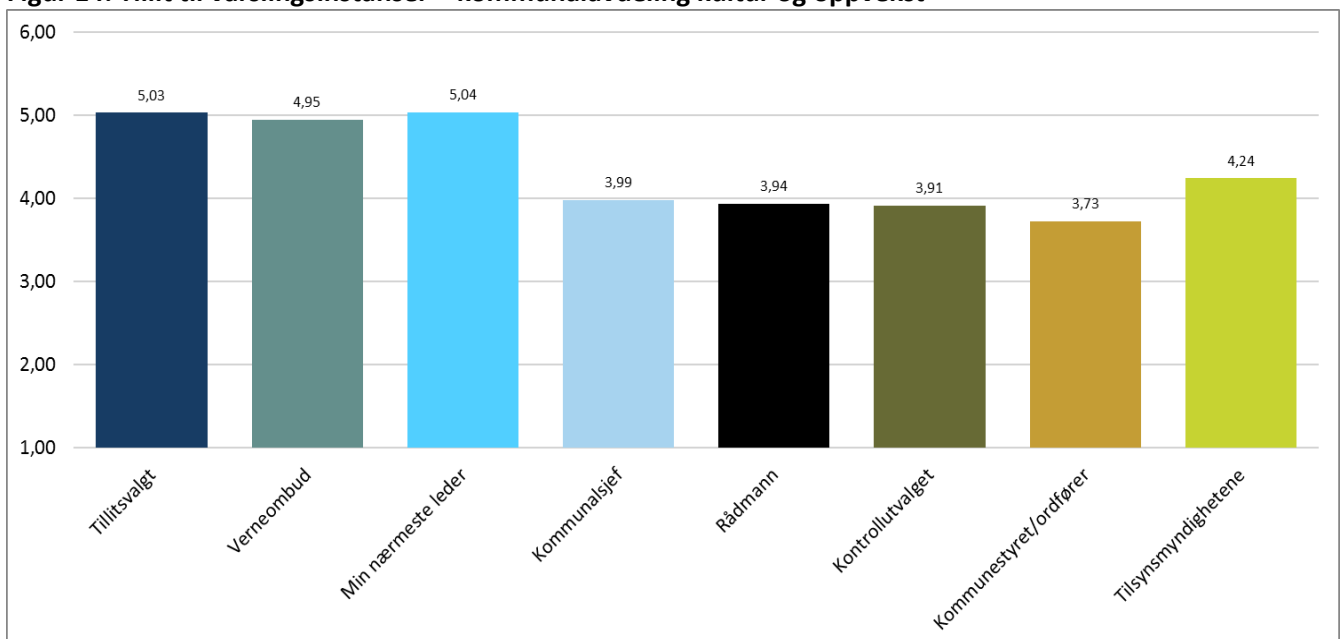
**Revisors merknader:** N=510/505. Standardavvik=1,36/ 1,42.

Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på påstanden om kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling er 4-6. På påstanden om kjennskap til kommunens prosedyrer for varsling har kommunen vurdert at tilfredsstillende skår er 5-6. Figuren viser at kommunalavdelingen har en gjennomsnittsskår på over 4 på påstanden om kjennskap til lovverket, mens respondentene har dårligere kjennskap til kommunens egne prosedyrer. Her oppnår

kommunalavdelingen en skår på under 4. Resultatene på begge påstandene viser stor spredning i svarene (standardavvik 1,36 og 1,42).

Nedenfor presenteres funn fra spørreundersøkelsens påstander om tillit til varslingsinstanser. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «I svært liten grad» og 6 er «I svært stor grad».

**Figur 14: Tillit til varslingsinstanser – kommunalavdeling kultur og oppvekst**



**Revisors merknader:** N=424-512 . Standardavvik= 1,16/ 1,20/ 1,19/ 1,65/ 1,60/ 1,63/ 1,59/ 1,56.

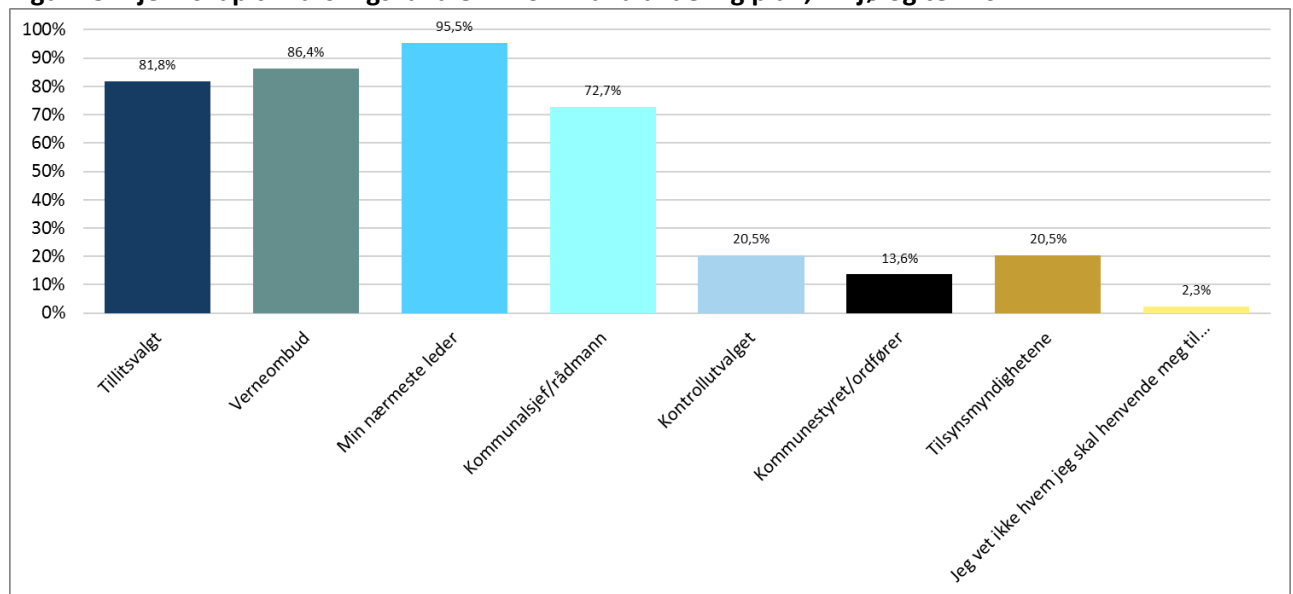
Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på dette spørsmålet er 5-6 for samtlige varslingsinstanser. Figuren ovenfor viser at kommunalavdelingen oppnår en tilfredsstillende skår på kategorien «Min nærmeste leder» og «Tillitsvalgt». «Verneombud» og «Tilsynsmyndighetene» oppnår en skår på mer enn 4, mens de øvrige kategoriene oppnår en skår på under 4. På spørsmål om tillit til varslingsinstansene «Tillitsvalgt», «Verneombud» og «Min nærmeste leder» viser resultatene noe spredning i svarene (standardavvik: 1,16-1,20), mens resultatene på spørsmål om tillit

til «Kommunalsjef», «Rådmann», «Kontrollutvalg», «Kommunestyre/ordfører» og «Tilsynsmyndighetene» viser stor spredning i svarene (standardavvik: 1,56-1,65).

#### Kommunalavdeling plan, miljø og teknisk

Figuren nedenfor viser svar på spørsmål om hvilke kanaler man kan varsle om kritikkverdige forhold. Respondenten blir bedt om å krysse av for de kanalene de har kjennskap til.

**Figur 15: Kjennskap til varslingskanaler – kommunalavdeling plan, miljø og teknisk**



Revisors merknader: N=44.

Figuren viser at over 90 % mener de kan varsle til nærmeste leder. Henholdsvis 81,8 % og 86,4 % mener de kan varsle til tillitsvalgt og verneombud. 72,7 % mener de kan varsle til kommunalsjef/rådmann. Et mindretall opplyser at de kan varsle til tilsynsmyndighetene, kontrollutvalget og kommunestyret. 2,3 % vet ikke hvem de skal henvende seg til ved behov for å varsle.

På spørsmål om respondentene vet hvor man kan henvende seg for å finne informasjon om hvordan man går frem for å varsle om kritikkverdige forhold svarer 85,7 % av

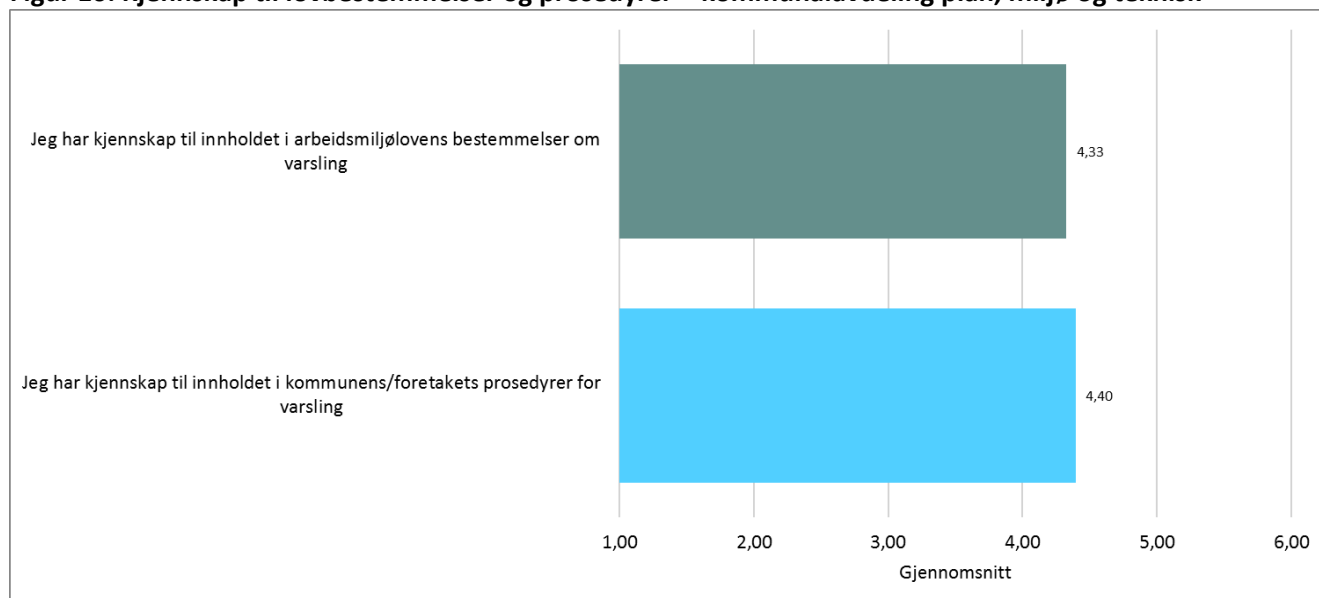
respondentene «Ja», mens de resterende svarer «Nei».<sup>13</sup>

På neste side presenteres funn fra spørreundersøkelsens påstander om kjennskap til lovbestemmelser om varsling og kommunens egne prosedyrer for varsling. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

<sup>13</sup> N= 42.



**Figur 16: Kjennskap til lovbestemmelser og prosedyrer – kommunalavdeling plan, miljø og teknisk**



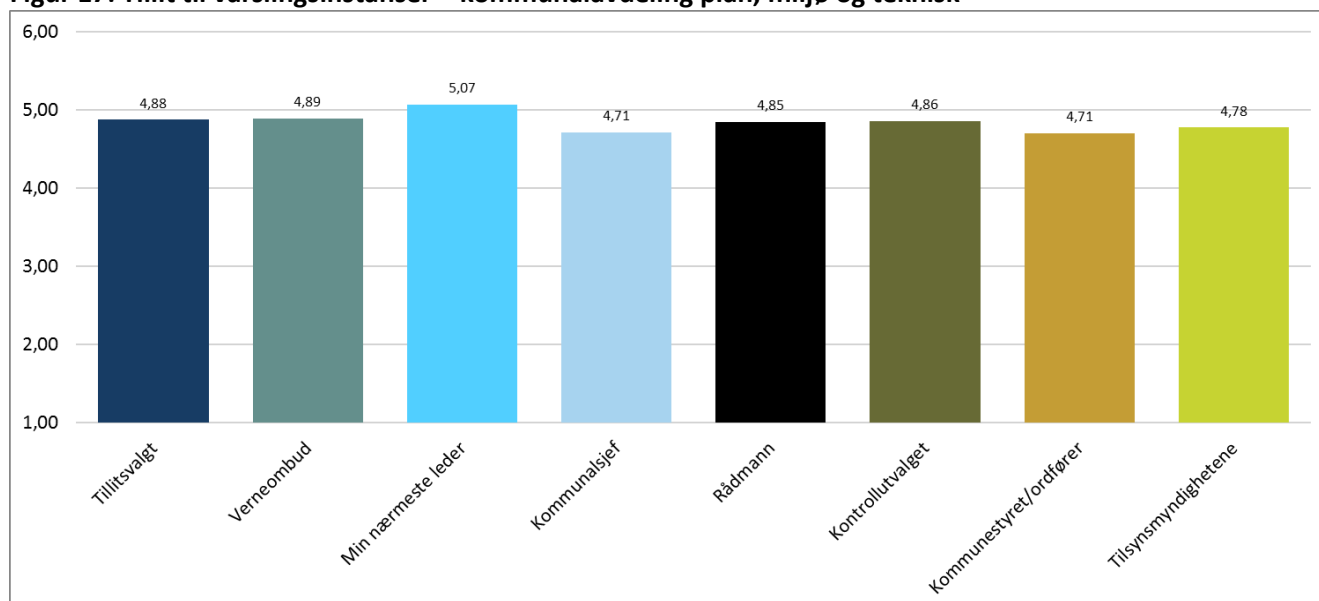
**Revisors merknader:** N=43. Standardavvik=1,47/ 1,35.

Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på påstanden om kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling er 4-6. På påstanden om kjennskap til kommunens prosedyrer for varsling har kommunen vurdert at tilfredsstillende skår er 5-6. Figuren viser at kommunalavdelingen har en gjennomsnittsskår på over 4 på begge påstandene. Resultatet på begge påstandene

viser stor spredning i svarene(standardavvik: 1,47 og 1,35).

Nedenfor presenteres funn fra spørreundersøkelsens påstander om tillit til varslingsinstanser. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «I svært liten grad» og 6 er «I svært stor grad».

**Figur 17: Tillit til varslingsinstanser – kommunalavdeling plan, miljø og teknisk**



**Revisors merknader:** N=32-44 . Standardavvik= 1,22/ 0,98/ 1,20/ 1,28/ 1,27/ 0,99/1,45/ 1,40.

Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på dette spørsmålet er 5-6 for samtlige

varslingsinstanser. Figuren ovenfor viser at kommunalavdelingen oppnår en

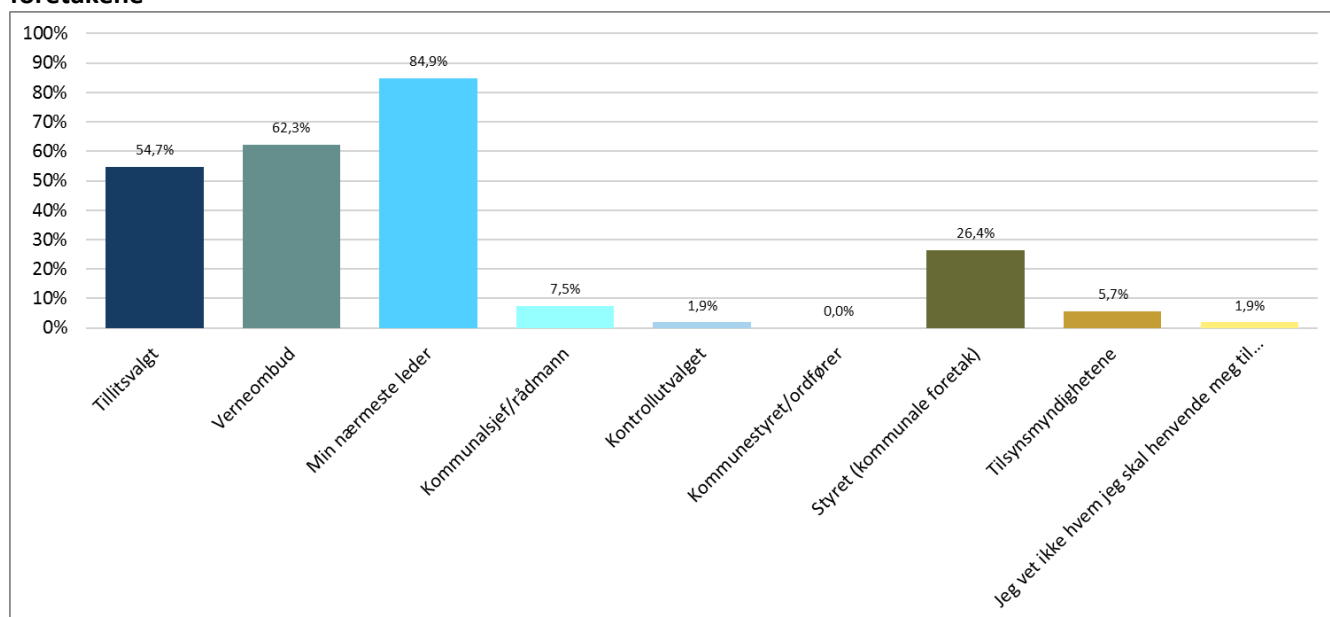
tilfredsstillende skår på kategorien «Min nærmeste leder». De øvrige kategoriene oppnår en skår på over 4. På spørsmål om tillit til varslingsinstansene «Tillitsvalgt», «Verneombud», «Min nærmeste leder», «Kommunalsjef», «Rådmann» og «Kontrollutvalg» viser resultatene noe spredning i svarene (standardavvik: 0,98-1,28), mens resultatene på spørsmål om tillit til «Kommunestyre/ordfører» og

«Tilsynsmyndighetene» viser stor spredning i svarene (standardavvik: 1,45 og 1,40).

### Foretakene

Figuren nedenfor viser svar på spørsmål om hvilke kanaler man kan varsle om kritikkverdige forhold. Respondenten blir bedt om å krysse av for de kanalene de har kjennskap til.

**Figur 18: Kjennskap til varslingskanaler – foretakene**



Revisors merknad: N=52.

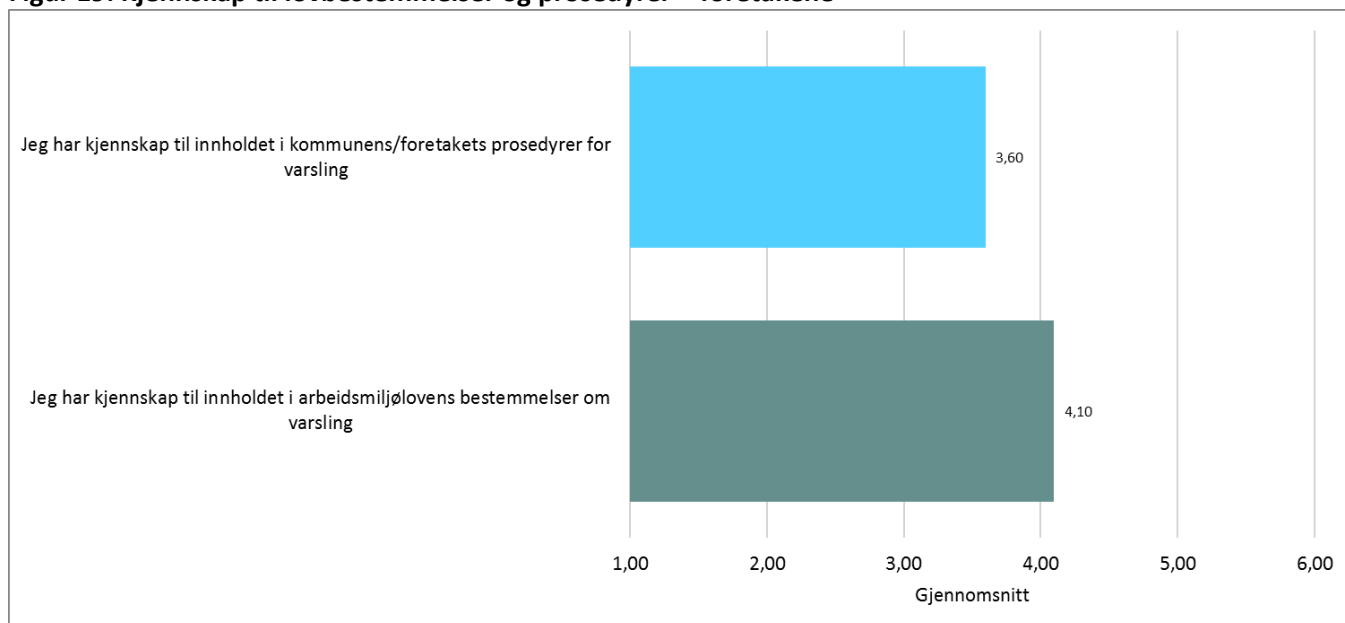
Figuren viser at 84,9 % mener de kan varsle til nærmeste leder. Henholdsvis 62, % og 54,7 % mener de kan varsle til tillitsvalgte og verneombud. 26,4 % mener de kan varsle til styret, mens 7,5 % mener de kan varsle til kommunalsjef/rådmann.

På neste side presenteres funn fra spørreundersøkelsens påstander om kjennskap til lovbestemmelser om varsling og kommunens egne prosedyrer for varsling. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig».

På spørsmål om respondentene vet hvor man kan henvende seg for å finne informasjon om hvordan man går frem for å varsle om kritikkverdige forhold svarer 68,6 % av respondentene «Ja», mens 31,4 % svarer «Nei».<sup>14</sup>

<sup>14</sup> N=51.

**Figur 19: Kjennskap til lovbestemmelser og prosedyrer – foretakene**



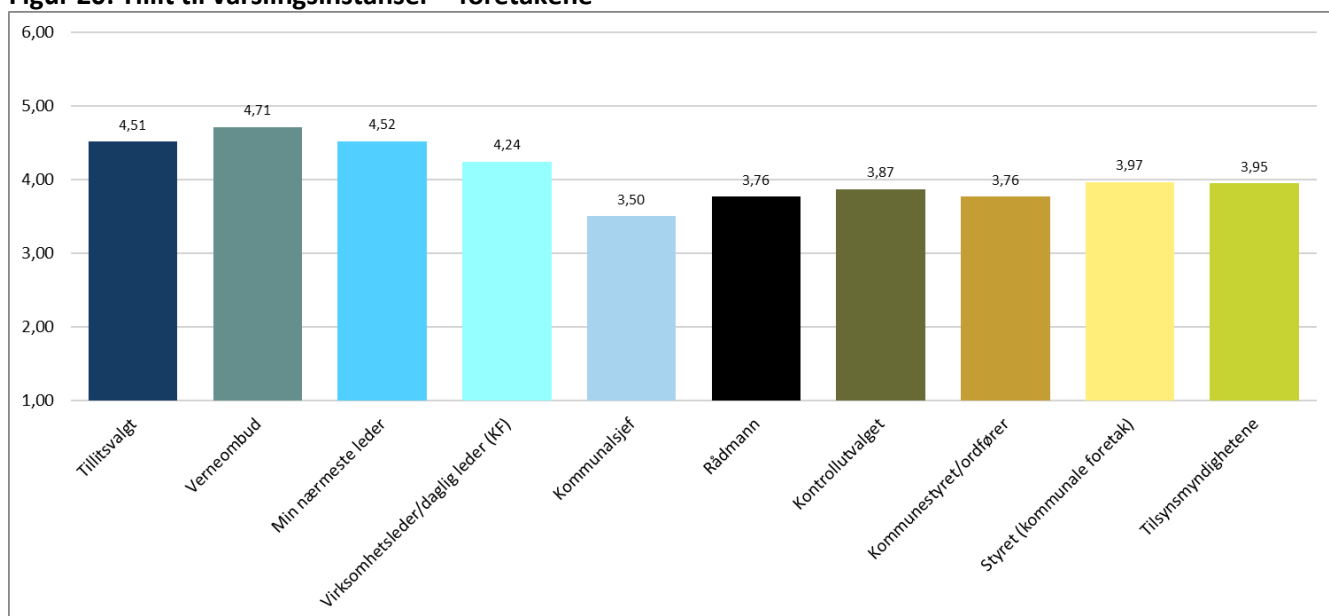
**Revisors merknad:** N=52. Standardavvik=1,51/ 1,43.

Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på påstanden om kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling er 4-6. På påstanden om kjennskap til kommunens prosedyrer for varsling har kommunen vurdert at tilfredsstillende skår er 5-6. Figuren viser at foretakene har et gjennomsnittskår over 4 på påstanden om kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser, mens gjennomsnittskår er under 4 på påstandene om kjennskap

tilkommunens/foretakenes prosedyrer. Resultatene på begge påstandene viser stor spredning i svarene (standardavvik: 1,51 og 1,43).

Nedenfor presenteres funn fra spørreundersøkelsens påstander om tillit til varslingsinstanser. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «I svært liten grad» og 6 er «I svært stor grad».

**Figur 20: Tillit til varslingsinstanser – foretakene**



**Revisors merknad:** N=43-51. Standardavvik= 1,62/ 1,60/ 1,69/ 1,80/ 1,68/ 1,59/ 1,71/ 1,77/ 1,67/ 1,85.

Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på dette spørsmålet er 5-6 for samtlige varslingsinstanser. Figuren på forrige side viser at foretakene ikke oppnår tilfredsstillende skår på noen av påstandene. Det er kategorien «Kommunalsjef» som oppnår dårligst skår med 3,50, mens kategorien «Verneombud» oppnår best skår med 4,71. På spørsmål om tillit til varslingsinstansene «Tillitsvalgt», «Verneombud», «Min nærmeste leder», «Kommunalsjef», «Rådmann», «Kontrollutvalget», «Kommunestyret/ordfører» og «Styret» viser resultatene stor spredning i svarene (standardavvik: 1,59-1,77). På spørsmål om tillit til «Daglig leder» og «Tilsynsmyndighetene» viser resultatene svært stor spredning (standardavvik: 1,80 og 1,85).

### 4.3 Vurderinger

At ansatte har kjennskap til den etablerte varslingsordningen og tillit til at den fungerer slik den skal, kan være avgjørende for at ansatte melder fra om kritikkverdige forhold.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at de aller fleste er klar over at de kan varsle til nærmeste leder dersom de avdekker kritikkverdige forhold. Med unntak av foretakene viser resultatene at over 90 % krysser av for nærmeste leder. De aller fleste kjenner også til at de kan varsle til verneombud og tillitsvalgt. Med unntak av foretakene krysser over 75 % av respondentene av på disse alternativene. På spørsmål om respondentene vet hvor de kan henvende seg for å finne informasjon om dette varierer antallet som svarer ja fra 68 % til 85 %. Det er kommunalavdeling plan, miljø og teknikk som i all hovedsak har de beste resultatene på denne delen av undersøkelsen. Etter revisjonens oppfatning er det positivt at de aller fleste vet at de kan melde fra til nærmeste leder. Revisjonen anser imidlertid andelen som kjenner til at de kan varsle til kommunalsjef/rådmann er for lav. Med unntak av kommunalavdeling plan, miljø og teknikk er det mindre enn halvparten som krysser av for rådmann/kommunalsjef. Etter

revisjonens vurdering er det viktig at de ansatte vet at de har mulighet til å melde fra på et overordnet nivå dersom de ikke opplever å nå gjennom på avdelings- eller virksomhetsnivå.

På spørsmål om kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om varslingsprosedyrer viser resultatene at for de fleste kommunalavdelingene og foretakene ligger resultatene mellom 3,5 og 4,1. Kommunen mener tilfredsstillende skår er 4-6 på kjennskap til lovbestemmelsene, mens skåren på kjennskap til prosedyrene bør være 5-6. Resultatene viser imidlertid at kjennskapen til arbeidsmiljøloven fremstår som bedre enn kjennskapen til kommunens/foretakets prosedyrer. Kommunalavdeling plan, miljø og teknikk skiller seg ut med de beste resultatene her også – henholdsvis 4,33 og 4,4. Revisjonen anser også her at et gjennomsnittlig resultat på fire er relativt godt, men standardavviket viser stor spredning i svarene, slik at det er flere respondenter som befinner seg på den negative delen av skalaen. Som vist til i vurderingene i forrige kapittel har kommunen en systematisk HMS-opplæring av ledere og nyansatte. Resultatene i dette kapitlet tyder på at det kan være behov for oppfriskning, eventuelt faste gjennomganger av varslingsprosedyrene for alle ansatte for å sikre god nok kjennskap.

På spørsmål om tillit til varslingsinstanser viser resultatene fra spørreundersøkelsen at samtlige kommunalavdelinger, med unntak av kommunalavdeling helse og sosial oppnår en gjennomsnittsskår på mer enn 5 på spørsmål om tillit til sin nærmeste leder. Av samtlige varslingsinstanser er det kategorien nærmeste leder som også oppnår høyest skår. I kommunalavdeling helse og sosial og foretakene er resultatene annerledes. Nærmeste leder oppnår en skår på 4,52. Kommunen har vurdert at tilfredsstillende skår på samtlige påstander om tillit er 5-6. Revisjonen anser oppnådd gjennomsnittsskår som tilfredsstillende, men vil bemerke at standardavviket er høyt. Spesielt stor spredning er det i svarene fra kommunalavdeling helse og sosial og i

foretakene. Som tidligere nevnt indikerer dette at det også er flere av respondentene som velger et alternativ på den negative siden av skalaen. Det er varierende skår på spørsmål om tillit til øvrige varslingsinstanser, og det varierer også mellom kommunalavdelingene og foretak. Høyest grad av tillit viser resultatene fra kommunalavdeling plan, miljø og teknikk, som har gjennomsnittskår på mer enn 4,7 for samtlige instanser, hvor verneombud, tillitsvalgt, kontrollutvalget og rådmann skårer over 4,85. I kommunalavdeling økonomi og organisasjon ligger gjennomsnittskår mellom 4,19-5, hvor tilsynsmyndighetene har en skår på 5. I kommunalavdeling kultur og oppvekst ligger gjennomsnittskår på mellom 3,73 og 5,03, hvor tillitsvalgt og verneombud skårer henholdsvis 5,03 og 4,95. Lavest gjennomsnittskår har foretakene (mellom 3,5 og 4,71) og kommunalavdeling helse og sosial (mellom 3,32 og 4,63), hvor verneombud og tillitsvalgt skårer høyest. Kommunestyret/ordfører skårer lavest i alle kommunalavdelingene.

## 5 PRAKSIS I VARSLINGSSAKER

### Hvordan fungerer varslingsordningen i praksis?

#### 5.1 Revisjonskriterier

- Det må være lav terskel for å melde fra om kritikkverdige forhold
- Varslinger må meldes på forsvarlig måte
- Alle varslinger må tas på alvor og undersøkes
- Kritikkverdige forhold må endres eller stoppes
- Varsler må ivaretas på en god måte – gjengjeldelse må ikke forekomme
- Rettssikkerhet og personvern må ivaretas overfor den det varsles om

#### 5.2 Fakta

HR-leder ønsker at det skal være lav terskel for å melde fra om kritikkverdige forhold og at forholdene bør tas opp og løses på lavest mulig nivå i kommunalavdelingene. HR-leder kjenner ikke til at det har vært stilt spørsmål ved ansattes fremgangsmåte ved varslingsprosedyrene. Heller ikke om ansatte har oppfattet handlinger som gjengjeldelse. HR-leder har ikke opplevd at saklig kritikk har blitt avvist, sanksjonert eller ikke tatt alvorlig.

Hovedverneombudene opplever at det er rom for å stille kritiske spørsmål, men de har stått i stillingen lenge og tåler en støyt. Det er imidlertid store variasjoner lokalt. Det er flere som opplever at det er vanskelig å stille kritiske spørsmål på lokalt nivå. Det er flere som har opplevd hersketeknikker og at ledere kan gå hardt ut hvis det blir påpekt feil og mangler, eller man spør og graver for mye. Dette kan være personavhengig og varierer fra virksomhet til virksomhet. Det kan være ubehagelig, men håndtering av utfordrende situasjoner er en del av jobben som verneombud. Som vist til i kapittel tre vurderer flere hovedtillitsvalgte ytringsklimaet i kommunen som begrenset, og viser til at det er ansatte som vegrer seg for å ta opp kritikkverdige forhold. De informerer også om

at kritikk håndteres ulikt, basert på hva det gjelder, hvem den rettes mot og hvem den kommer fra.

HR-leder opplever at kommunen har en utfordring knyttet til hva som er avvik og hva som er varslingsj. antall varslinger som ligger i systemet og hva som faktisk er håndtert som varslingsj. Kommunalsjef helse og sosial informerer om flere feilregistreringer, hvor avvik har blitt registrert som intern varslingsj. HR-leder tror de fleste ansatte vet forskjellen på et avvik og en varslingsj, men at avvikssystemet kan forvirre litt, da man benytter samme modul for avvik og varslingsj. Rådmannen legger til at skillet mellom avvik og varslingsj vil bli tydeliggjort i forbindelse med revideringen av varslingsprosedyrene.

Innledningsvis i spørreundersøkelsen definerte revisjonen hva kritikkverdige forhold kan være. Respondentene i spørreundersøkelsen har tatt stilling til påstanden «Jeg vet forskjellen på et avvik og et kritikkverdig forhold». Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig». Kommunen oppnår en gjennomsnittlig skår på 4,56 på påstanden.<sup>15</sup>

HR-leder informerer om at det også kan være manglende kunnskap knyttet til hvorvidt en melding fra en ansatt faller inn under varslingsbegrepet, både hos den som melder fra og den som mottar meldingen. Dette kan føre til at meldinger om forhold som kan være kritikkverdige ikke blir behandlet som en varslingsj. Men det er uansett viktig å ta tak i meldingen og gi melder en tilbakemelding slik også varslinger krever. Dette er også en viktig del av medarbeiderskapet og en god forbedringskultur.

<sup>15</sup> N= 1106. Standardavvik: 1,35.

HR-leder opplever at kommunens prosedyrer blir fulgt ved varsling. Det er opp til den som mottar varselet å vurdere hvilke undersøkelser og beslutninger som skal tas i hver enkelt sak. Hvorvidt tillitsvalgte/verneombud blir involvert avhenger av varslingen. Hvis det blir en oppfølging av enkeltpersoner, så vil tillitsvalgte kunne bistå medarbeideren, eventuelt om oppfølgingen krever involvering på et overordnet nivå. Dersom varslingen blir håndtert på virksomhetsnivå er det i utgangspunktet de lokale tillitsvalgte og verneombud som blir involvert.

To av fire hovedtillitsvalgte informerer om å ha bistått i varslingssaker av ulik alvorlighetsgrad. Disse sakene har blitt håndtert i samarbeid med avdelingsleder/virksomhetsleder og har som oftest blitt løst.

#### Resultater fra spørreundersøkelsen om praksis i varslingssaker

Nedenfor presenteres resultater fra spørreundersøkelsen som belyser ulike sider ved praksis i varslingssaker.

Respondentene i spørreundersøkelsen har blant annet tatt stilling til påstanden «Jeg har ansvar for å melde fra om kritikkverdige forhold». Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig». Kommunen oppnår en gjennomsnittlig skår på 5,19 på påstanden.<sup>16</sup>

I spørreundersøkelsen har revisjonen også spurt respondentene om de har opplevd forhold de mener har vært kritikkverdige de siste fem årene. Svarene presenteres i tabellen i neste kolonne.

**Tabell 3: Har du selv erfart forhold du mener er kritikkverdige i organisasjonen/foretaket de siste fem årene?**

Kommunalavdeling/ foretak	Ja	Nei	N
Kommunalavdeling Økonomi og organisasjon	6,6%	93,4%	61
Kommunalavdeling Helse og sosial	39,1%	60,9%	435
Kommunalavdeling Kultur og oppvekst	25,4%	74,6%	516
Kommunalavdeling Plan, miljø og teknisk	18,2%	81,8%	44
MKE, MDA og Moss havn	28,3%	71,7%	53

Tabellen ovenfor viser at totalt 328<sup>17</sup> av respondentene mener de har opplevd kritikkverdige forhold i organisasjonen de siste fem årene. Den største andelen respondenter befinner seg i kommunalavdeling helse og sosial (39,1 %), etterfulgt av kommunalavdeling kultur og oppvekst (25,4 %). På grunn av lavt antall respondenter på enkelte spørsmål på kommunalavdelingsnivå/foretak presenteres resultatene i resten av dette kapittelet samlet.

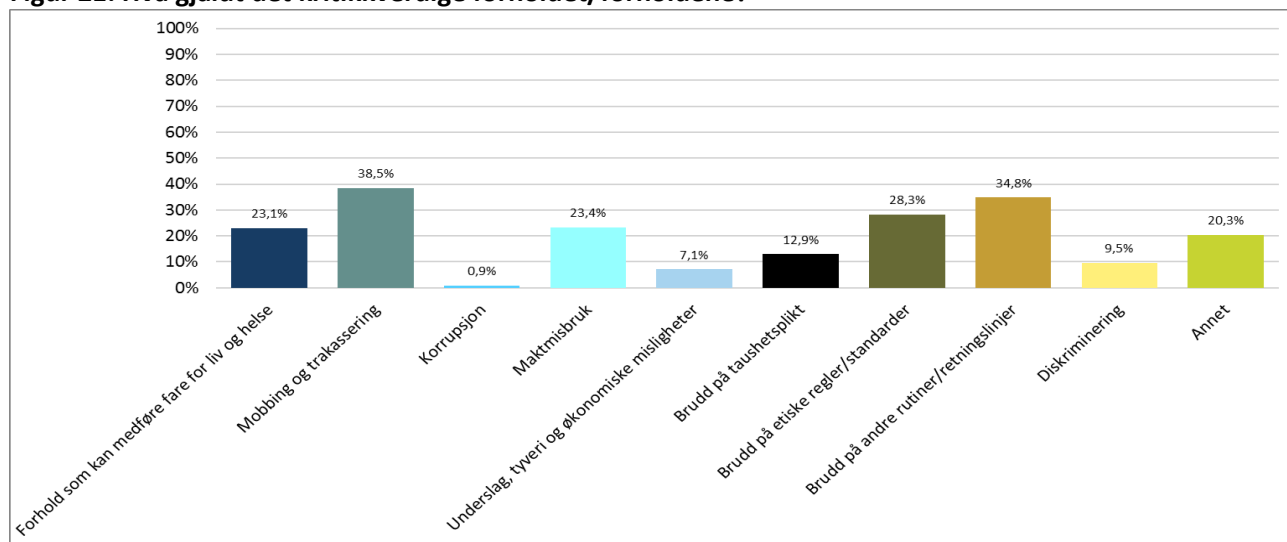
Revisjonen har undersøkt hvilken type kritikkverdige forhold respondentene mener de har opplevd. Det var anledning til å velge flere alternativer. Svarene presenteres i figuren på neste side.

<sup>16</sup> N= 1104. Standardavvik: 1,04.

<sup>17</sup> 4+170+131+8+15.



**Figur 21: Hva gjaldt det kritikkverdige forholdet/forholdene?**



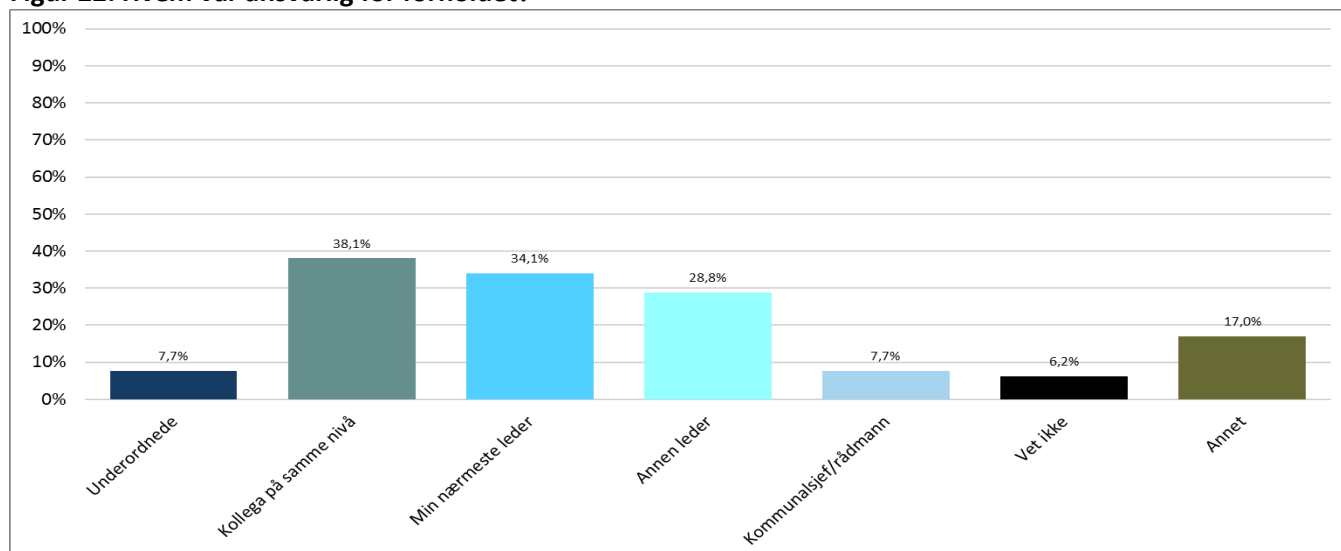
Revisors merknader: N=325.

Figuren ovenfor viser at den største andelen av de kritikkverdige forholdene gjaldt mobbing og trakassering (38,5 %), etterfulgt av brudd på rutiner og retningslinjer (34,8 %), brudd på etiske regler/standarder (28,3 %), maktmisbruk (23,4 %) og forhold som kan medføre fare for liv og helse (23,1 %). 20,3 % har krysset av for «Annet», hvorav en av

respondentene beskriver forhold som minner om korrupsjon.

Revisjonen har også undersøkt hvem respondentene mener har vært ansvarlig for forholdet. Også her var det anledning til å velge flere alternativer. Svarene er presentert i figuren nedenfor.

**Figur 22: Hvem var ansvarlig for forholdet?**



Revisors merknader: N=323.

Figuren ovenfor viser at respondentene mener at det i størst grad er kollegaer (38,1 %) og nærmeste leder (34,1 %) som har vært ansvarlig for det kritikkverdige forholdet.

Revisjonen har også undersøkt om og hvordan varslingen ble formidlet videre. Også her var det anledning til å velge flere alternativer. Svarene presenteres i tabellen på neste side.

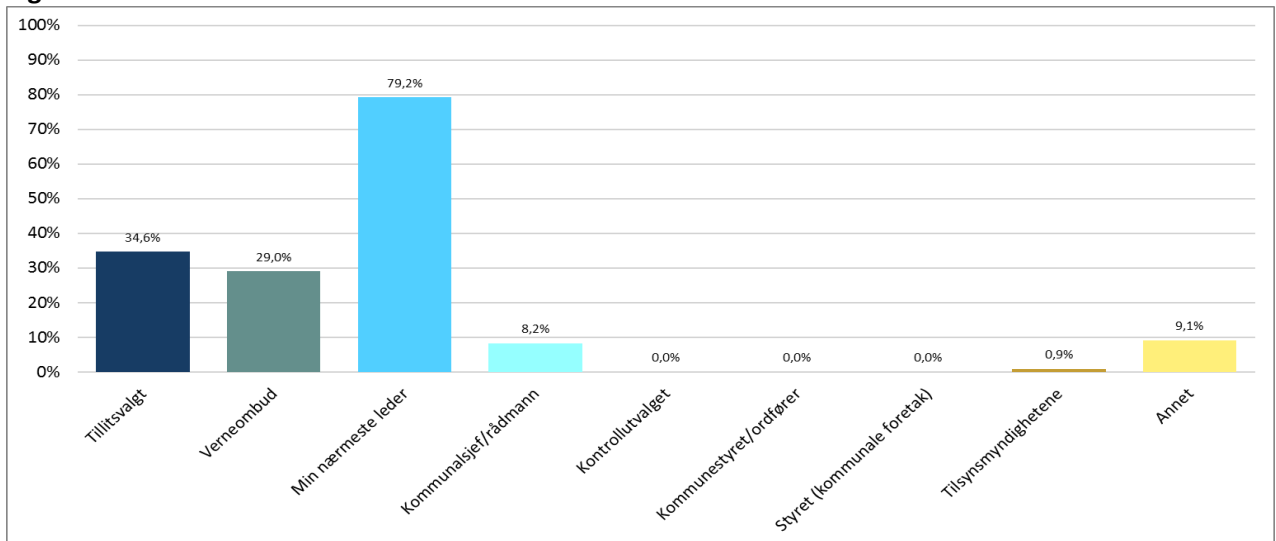
**Tabell 4: Varslet du om det kritikkverdige forholdet?**

<b>Ja, jeg varslet gjennom kommunens avvikssystem</b>	<b>23,9 %</b>
<b>Ja, jeg varslet skriftlig</b>	12,3 %
<b>Ja, jeg varslet muntlig</b>	51,5 %
<b>Nei</b>	31,6 %
<b>N=</b>	326

Tabellen viser at 68,4 % av respondentene varslet om det kritikkverdige forholdet. Det varierer hvordan det er varslet. 23,9 % varslet gjennom kommunens avvikssystem.

Revisjonen har også undersøkt hvem respondentene har varslet til. Også her var det mulig å velge flere alternativer. Svarene presenteres i figuren nedenfor.

**Figur 23: Til hvem varslet du?**

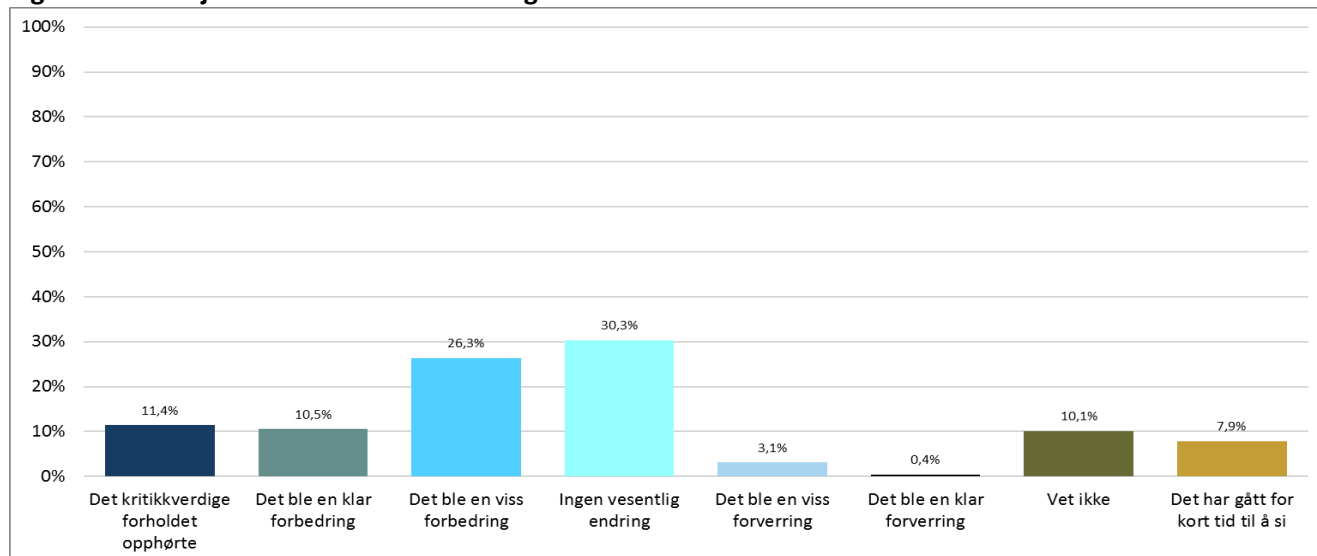


**Revisors merknader: N=231**

Figuren ovenfor viser at de fleste varsler til nærmeste leder (79,2 %), men at flere også velger å varsler til tillitsvalgt (34,6 %) og verneombud (29 %). 8,2 % opplyser at de har varslet kommunalsjef/rådmann. Her er alle kommunalavdelingene representert.

Figuren på neste siden viser respondentenes opplevelse av hva som skjedde med det kritikkverdige forholdet etter at det ble varslet.

**Figur 24: Hva skjedde med det kritikkverdige forholdet?**

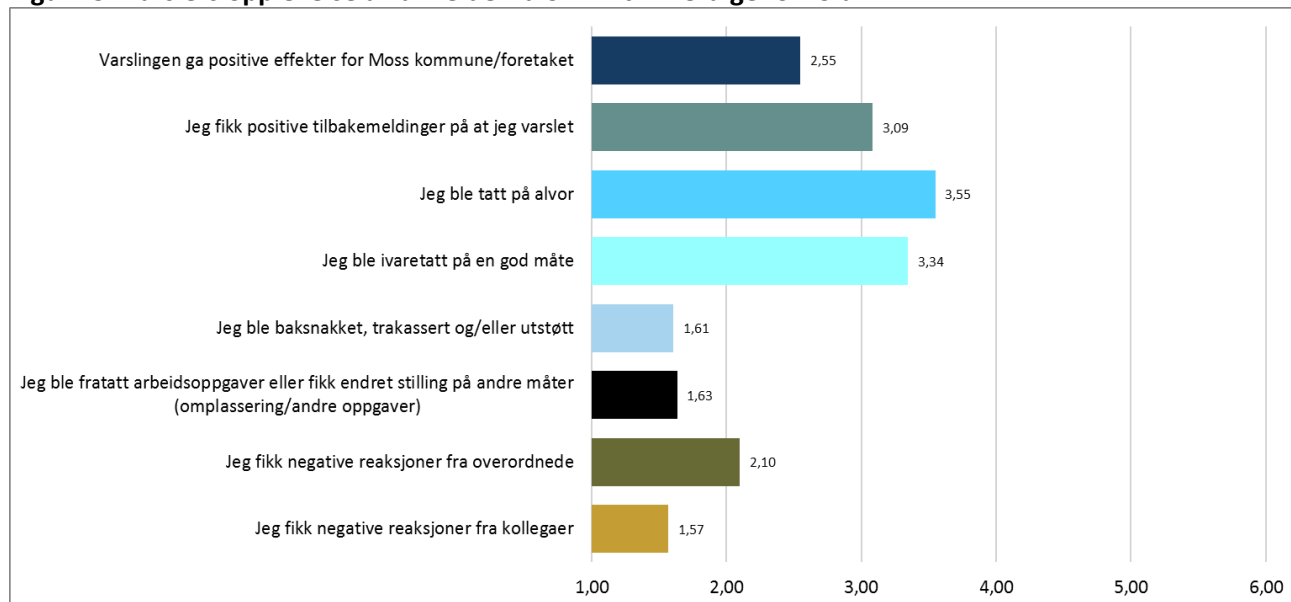


Revisors merknader: N= 228.

Figuren ovenfor viser at 48,2 % av respondentene opplevde at det kritikkverdige forholdet opphørte (11,4 %) eller at det skjedde en klar eller viss bedring (10,5 % og 26,3 %). 30,3 % opplevde ingen vesentlig endring.

Revisjonen har også undersøkt hvordan respondentene opplevde å varsle om kritikkverdige forhold. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig», og presenteres i figuren nedenfor.

**Figur 25: Varslers opplevelse av å melde fra om kritikkverdige forhold**



Revisors merknader: N= 194-217. Standardavvik= 1,62/ 1,69/ 1,65/ 1,63/ 1,16/ 1,37/ 1,64/ 1,19.

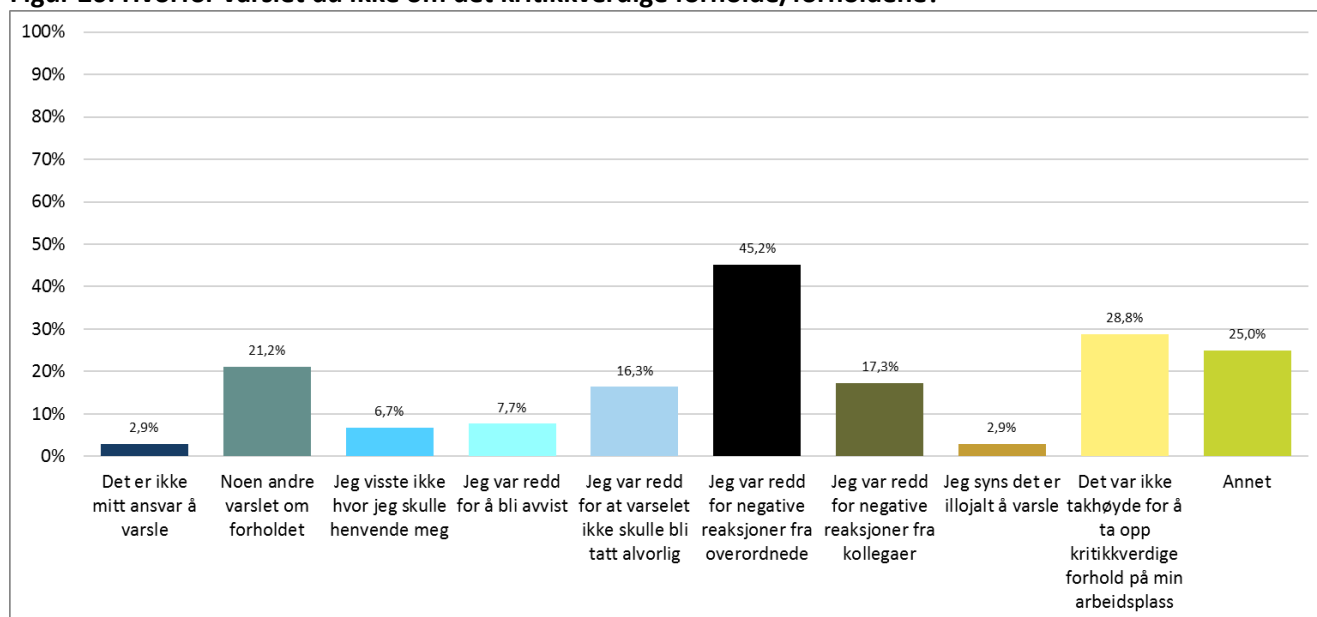
Kommunen har vurdert at tilfredsstillende gjennomsnittsskår på de fire første påstandene er 4-6. Figuren viser at tilfredsstillende skår ikke oppnås på noen av disse påstandene. På påstand 5-8 har kommunen vurdert at

tilfredsstillende skår er 1. Resultatene viser at gjennomsnittsskår overstiger 1 på alle disse påstandene, hvor «Jeg fikk negative reaksjoner fra overordnede» skårer høyest med 2,10.

Revisjonen har også undersøkt hva som er årsaken til at enkelte respondenter ikke varslet om det kritikkverdige forholdet de har

oppdaget. Respondentene kunne velge flere alternativer. Svarene presenteres i figuren nedenfor.

**Figur 26: Hvorfor varslet du ikke om det kritikkverdige forholde/forholdene?**



**Revisors merknader:** N= 104.

Figuren viser at de fleste respondentene (45,2 %) oppgir frykt for negative reaksjoner fra overordnede som årsak til at de ikke varslet, etterfulgt av manglende takhøyde for å ta opp kritikkverdige forhold (28,8 %), og at noen andre varslet om forholdet (21,2 %). 25 % av respondentene oppgir «Annet» som årsak.

Revisjonen har spurt de respondentene som har oppdaget kritikkverdige forhold og som varslet om det, om de kommer til å varsle dersom de oppdager nye kritikkverdige forhold. 79,9 % av respondentene svarer «Ja» på spørsmålet, 3,9 % svarer «Nei», mens 16,2 % svarer «Vet ikke».<sup>18</sup> Ser vi nærmere på resultatene for de respondentene som ikke varslet når de oppdaget det kritikkverdige forholdet, viser tallene at de har en større andel i kategorien som svarer «Nei» (9,7 %) og «Vet ikke» (50,5 %) på spørsmålet om de kommer til å varsle dersom de oppdager nye kritikkverdige forhold.<sup>19</sup> Revisjonen har stilt det samme spørsmålet til de respondentene som ikke har oppdaget kritikkverdige forhold.<sup>20</sup>

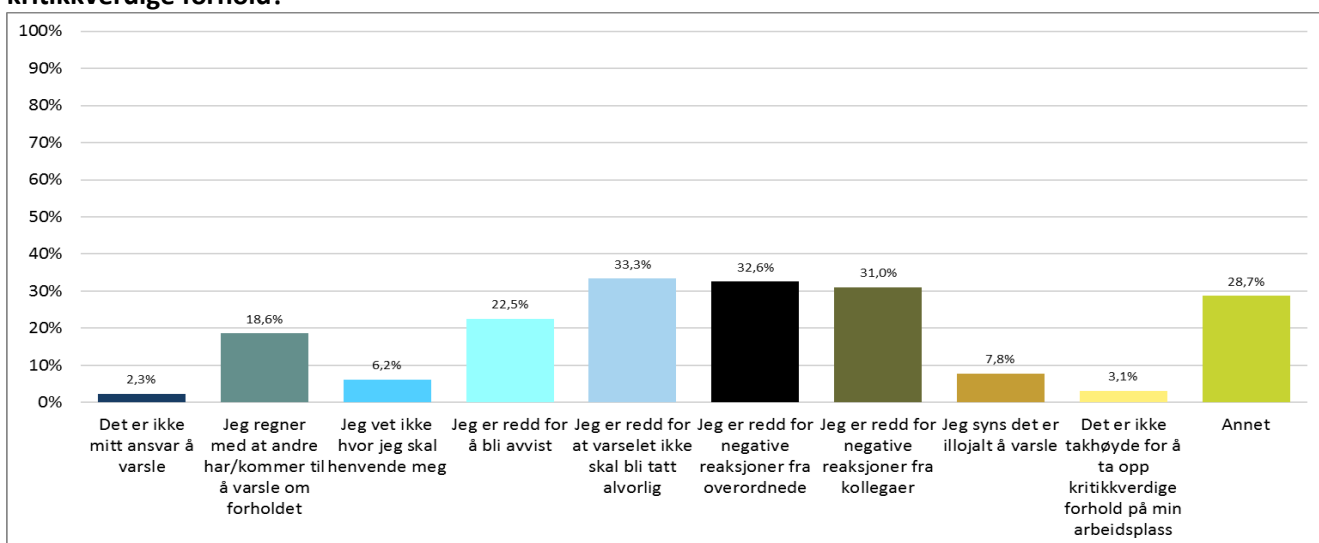
Resultatet viser at 82,9 % svarer «Ja» på spørsmålet om de kommer til å varsle dersom de oppdager kritikkverdige forhold. 0,1 % svarer «Nei» og 17 % svarer «Vet ikke». Revisjonen har spurt de som har svart «Vet ikke» og «Nei» på dette spørsmålet, hva som eventuelt er årsaken til at de ikke kommer til å varsle. Svarene presenteres i figuren på neste side.

<sup>18</sup> N= 229.

<sup>19</sup> N= 103.

<sup>20</sup> N= 783.

**Figur 27: Hva er eventuelt årsaken til at du ikke kommer til å varsle dersom du oppdager kritikkverdige forhold?**



Revisors merknader: N= 129.

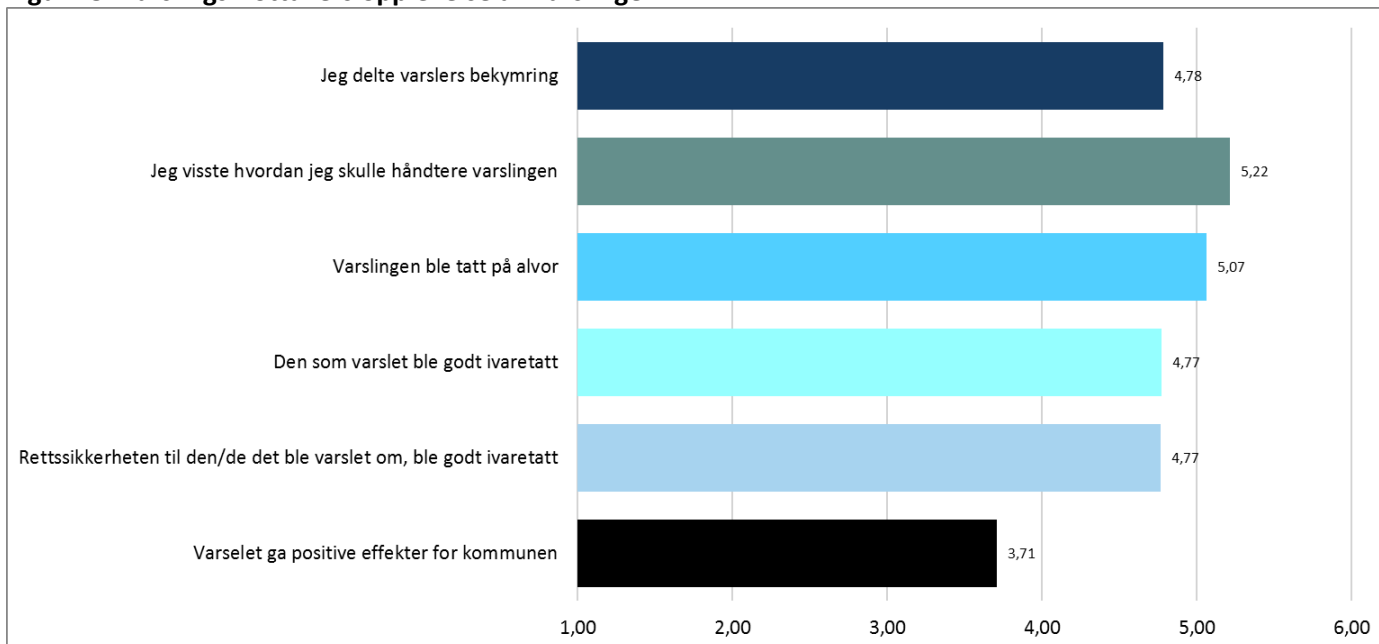
Figuren viser at det er tre kategorier som skiller seg ut. Over 30 % av respondentene krysser av for frykt for at varselet ikke skal bli tatt alvorlig og frykt for negative reaksjoner fra overordnede og kollegaer, som årsak til at de ikke kommer til å varsle.

I spørreundersøkelsen har revisjonen spurt ledere og tillitsvalgte/verneombud om de har mottatt varslinger (N=320). 21,3 % svarer at de har mottatt ett eller flere varsler om

kritikkverdige forhold. Av disse er ni virksomhetsledere, 29 avdelingsledere, 17 tillitsvalgte og 17 verneombud. Alle kommunalavdelinger er representert.

Respondentene ble spurt om hvordan de opplevde varselet. Svarene er avgitt på en skala fra 1-6 hvor 1 er «Helt uenig» og 6 er «Helt enig», og presenteres i figuren nedenfor.

**Figur 28: Varslingsmottakers opplevelse av varslingen**



Revisors merknader: N= 65-67. Standardavviket= 1,47/ 0,98/ 1,29/ 1,26/ 1,44/ 1,65.

Figuren viser at påstandene om respondentene visste hvordan de skulle håndtere varslingen og om varslingen ble tatt på alvor oppnår en gjennomsnittskår på over «5». Påstanden om varslermottakeren delte varslers bekymring oppnådde 4,78. Påstandene om ivaretagelse av varslere og den det ble varslet om oppnår begge 4,77. Lavest gjennomsnittskår oppnår påstanden om varselet ga positive effekter for kommunen (3,71). Her er det også 30,8 % som svarer «Vet ikke».

På spørsmål om varselet ble meldt og behandlet i kommunens avvikssystem, svarer 40,9 % at varselet ble meldt i systemet, og 45,2 % at varselet ble behandlet i systemet.<sup>21</sup>

Respondentene oppgir flere årsaker til at varslinger ikke blir meldt/behandlet i kommunens avvikssystem. Blant annet manglende rutiner knyttet til varslinger på tidspunktet, systemet oppleves som vanskelig å bruke, usikkerhet knyttet til anonymiteten i systemet, tenkte ikke på å melde saken inn i systemet, saken ble behandlet som en personalsak, saken ble håndtert samme dag, det ble varslet muntlig, varslere ønsket ikke å melde skriftlig, leder mente det ikke var nødvendig. Det er også noen respondenter som oppgir at de er usikre på hvorfor systemet ikke er benyttet.

#### **Informasjon fra rådmann, kommunalsjefer og daglig leder ved foretakene om praksis i varslingssaker**

Rådmannen informerer om at hun har mottatt en varsling i 2016 og at denne fortsatt er under behandling. Saken er sendt videre til rett mottaker, men rådmannen holdes orientert. Forut for dette kjenner rådmannen til to varslinger, men de har gått direkte til Fylkesmannen.

To av kommunalsjefene informerer om at de ikke har mottatt noen varslinger om kritikkverdige forhold i kommunen, og de kjenner heller ikke til at det er varslet på virksomhets-/avdelingsnivå.

En annen av kommunalsjefene har mottatt en varsling, som er registrert i systemet. Kommunalsjef legger til at det siden januar 2013 er registrert 104 meldinger som er kategorisert som intern varsling. Disse varslingene fremstår som avvik og uønskede hendelser. Varslingene/avvikene er fulgt opp og lukket.

En annen av kommunalsjefene har mottatt seks varslinger om kritikkverdige forhold de siste fem årene, hvor to av varslene omhandler samme forhold. Ett av seks varsel kan dokumenteres å ha blitt tatt til behandling innenfor fristen på tre dager, dette ble også lukket innenfor fristen på fire uker. Fire av de øvrige fem varslene er politianmeldt og ikke lukket i påvente av politiets behandling. Det siste varslet ble lukket ca. syv uker etter fristen på fire uker. Alle seks varslere er dokumentert i henholdsvis personalmappe, arkivsystemet ACOS WEB sak, og RiskManager. Alle varslene, og de det har blitt varslet mot, har blitt holdt løpende orientert om saken gjennom samtaler, møter, e-post og tilbakemelding i RiskManager. I alle seks varslingssakene er det tatt stilling til hvorvidt de skal unntas offentlighet eller ikke. Kommunalsjef viser videre til at det i tillegg til disse varslingssakene, er meldt inn tre interne varslinger i Risk Manager, men at dette er feilregistreringer, som skulle vært meldt inn som avvik/uønsket hendelse.

Daglig leder ved en av de tre foretakene informerer om at han har mottatt to konkrete varslere i den tiden han har vært ansatt som daglig leder. Ifølge daglig leder er begge varslene tatt til behandling innen tre dager. Ett av varslene er lukket innen 4 uker, mens det andre varselet tok relativt lang tid å lukke, da dette ble en personalsak. Det ble tatt stilling til hvorvidt varslene skulle unntas offentlighet og de involverte ble holdt løpende orientert om saken. Varslene er ikke dokumentert i Risk Manager, men på egen pc.

<sup>21</sup> N= 66 og 62.

## Gjennomgang av interne varslinger i Risk Manager

Revisjonen har gjennomgått samtlige interne varslinger som er meldt i kommunens avvikssystem i perioden 2015-2016.

I 2015 ble det meldt inn 26 interne varslinger. Revisjonens gjennomgang viser at flertallet av disse ser ut til å være feilmeldte avvik. 12 av varslingene/avvikene er tatt til behandling innen fristen på tre dager og 19 er lukket innen fristen. Det er ikke loggført noen tilbakemelding til varsler i noen av sakene.

I 2016 er det meldt inn 19 interne varslinger. Revisjonens gjennomgang viser at flertallet av disse ser ut til å være feilmeldte avvik. 8 av varslingene/avvikene er tatt til behandling innen fristen på tre dager og åtte saker er lukket innen fristen. To av varslingene inneholder en melding til varsler både når saken er tatt til behandling og når den er lukket. Fem av sakene inneholder melding til varsler når saken er lukket. I de resterende sakene er ingen meldinger til varsler loggført.

## Gjennomgang av varslinger meldt til samarbeidsforum

I årsrapporter fra samarbeidsforum for 2014 er det totalt meldt inn tre varsler fra to virksomheter. Det ene varselet viser seg å være et feilregistrert avvik. Avviket ble tatt til behandling og lukket samme dag. De to andre varslene var fra samme virksomhet og ble begge tatt til behandling en dag etter fristen. Ett av disse varslene er registrert som et avvik i Risk Manager. Ett av varslene ble lukket innenfor fristen på fire uker, mens det andre ble lukket fire dager etter fristen. Begge varslene ble dokumentert i Risk Manager, og virksomhetsleder informerer om at varslene fikk elektronisk tilbakemelding i systemet. Dette er imidlertid ikke loggført. Systemet har automatisk unntatt alle interne varslinger fra offentlighet og det er derfor ikke foretatt noen egen vurdering av dette knyttet til disse to varslene.

I årsrapport fra samarbeidsforum for 2015 ble det meldt inn totalt fire varsler fra tre ulike

virksomheter. En av varslingene gjaldt informasjon til ansatte om mulig nedleggelse av en barnehage, og skulle ikke vært meldt inn som en varsling til samarbeidsforumet. I virksomheten hvor to av de andre varslingene er meldt inn, har verken referent eller virksomhetsleder klart av gjenfinne dokumentasjon, og mener at det må være feil at det er meldt inn varslinger til samarbeidsforum. Det fjerde varselet fra den tredje virksomheten ble tatt til behandling innenfor fristen på tre dager. Varselet ble lukket seks uker etter fristen på fire uker. Varselet ble dokumentert i Risk Manager og virksomhetsleder informerer om at varsler fikk elektronisk tilbakemelding gjennom systemet. Dette er imidlertid ikke loggført. Det ble ikke tatt stilling til hvorvidt varselet var unntatt offentlighet.

## 5.3 Vurderinger

Det må være lav terskel for å melde fra om kritikkverdige forhold. Revisjonens vurderinger i kapittel 3.3 viser at oppfatningene om ytringsklima i kommunen generelt sett synes å være positive, men at det foreligger individuelle variasjoner. Etter revisjonens oppfatning kan svakheter i ytringsklima påvirke terskelen for å melde fra om kritikkverdige forhold.

I spørreundersøkelsen har revisjonen bedt respondentene ta stilling til om de har ansvar for å melde fra om kritikkverdige forhold. Kommunen oppnår en gjennomsnittskår på 5,19. Etter revisjonens oppfatning signaliserer dette at de ansatte er bevisst sitt ansvar for å melde fra dersom de avdekker forhold de mener er kritikkverdige.

30 %/328 av respondentene oppgir at de har opplevd kritikkverdige forhold i kommunen/foretaket de siste fem årene. Mer enn to tredjedeler valgte å varsle om forholdet. Dette utgjør mer enn 200 ansatte. Det foreligger ikke opplysninger som tyder på at ansatte ikke har meldt fra på forsvarlig måte. Det er imidlertid variasjoner i hvordan en varsling blir meldt. De fleste varsler muntlig.



79,2 % opplyser at de varslet nærmeste leder. 8,2 % opplyser at de varslet kommunalsjef, og alle kommunalavdelingene er representert i disse svarene. Dette stemmer ikke overens med opplysningene fra enkelte av kommunalsjefene som mener de ikke har mottatt noen varslinger. De kjenner heller ikke til varslinger på virksomhets- eller avdelingsnivå, noe som bekrefter tidligere vurdering om at varslinger på virksomhets-/avdelingsnivå ikke rapporteres videre. Funnene kan imidlertid også tyde på at varslingsmottaker ikke er tilstrekkelig bevisst på at den ansatte som melder fra om et forhold faktisk mener å varsle. Våre egne gjennomgang av varslings sakene og opplysningene for øvrig viser imidlertid også at det ikke er noe klart skille mellom hva som meldes som avvik, intern varsling og uønsket hendelse. Dette kan indikere at flere av respondentene faktisk svarer på spørsmålene ut i fra at de har varslet om et avvik. Dette kan også være en forklaring på manglende samsvar mellom respondentenes opplysninger og opplysninger fra kommunalsjefer. Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsen at måten respondentene kategoriserer det kritikkverdige forholdet, tyder på at svært mange faktisk mener å ha opplevd et kritikkverdig forhold. Mobbing og trakassering er den kategorien som flest krysser av – 38,5 %, mens om lag en fjerdedel krysser av for henholdsvis brudd på etiske regler/standarder og forhold som kan medføre fare for liv og helse. 34,8 % krysser av for brudd på andre rutiner/retningslinjer. Vi antar at sistnevnte kategori er de typiske avvikene. Revisjonen mener det er bekymringsverdig at hele 7,1 % av respondentene opplyser at de har avdekket underslag, tyveri eller andre økonomiske misligheter. 0,9 % opplyser at de har avdekket korrupsjon.

Alle varslinger må tas på alvor og undersøkes, og varsler må ivaretas på en god måte. Ut ifra revisjonens gjennomgang av meldte varslinger fremstår det som om alle saker som er meldt elektronisk og til kommunalsjef blir behandlet. Det fremstår imidlertid som om kommunen kan ha utfordringer med å overholde frister. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser også at det er en

risiko for at varslinger ikke blir håndtert på en god nok måte. Vi legger blant annet til grunn resultater på påstanden «*Jeg ble tatt på alvor*», som oppnådde en gjennomsnittsskår på 3,55. Videre viser vi til påstander om varsler følte seg ivaretatt på en god måte og fikk positive tilbakemeldinger på varslingen, som oppnår en gjennomsnittsskår på henholdsvis 3,34 og 3,09. Det er også store variasjoner i svarene, som indikerer at flere respondenter besvarer påstandene langt mer negativt. Kommunen har vurdert 4-6 som tilfredsstillende skår på påstandene. Revisjonen er enig med kommunen i at resultatene på disse påstandene ikke er tilfredsstillende.

For å ivareta varsler på en god måte er det avgjørende at gjengjeldelse ikke finner sted. Kommunen oppnår en gjennomsnittsskår på rundt 1,6 på påstandene «*Jeg ble baksnakket, trakassert og/eller utstøtt*», «*Jeg ble fratatt arbeidsoppgaver eller fikk endret stilling på andre måter*» og «*Jeg fikk negative reaksjoner fra kollegaer*». Det er noe spredning i svarene. Kommunen mener at tilfredsstillende skår er 1. Revisjonen er i utgangspunktet enig med kommunen i denne vurderingen, men anser at resultater opp til 1,6 også kan regnes som et relativt godt resultat. På påstanden om varsler fikk negative konsekvenser fra overordnede oppnår kommunen en gjennomsnittsskår på 2,1, og det er stor spredning i svarene. Dette resultatet anser vi ikke som tilfredsstillende. Ser vi dette i sammenheng med at 45,2 % av de som ikke varslet oppgir frykt for negative reaksjoner fra overordnede som årsak til at de ikke varslet og at 28,8 % oppgir at det ikke var takhøyde for å ta opp kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, er det revisjonens oppfatning at terskelen for å melde fra om kritikkverdige forhold for enkelte kan være høy. Øvrige opplysninger viser også at det er flere som opplever at det er vanskelig å stille kritiske spørsmål. Revisjonen mener det er bekymringsverdig at så mange oppgir at dette skyldes frykt for negative reaksjoner fra overordnede, og at flere også oppgir å ha opplevd dette. For å ivareta varsler på en god måte bør vedkommende også sikres tilbakemelding underveis i behandlingen av saken. Revisjonens gjennomgang av saker

viser at varsler er holdt løpende orientert i de sakene som er meldt direkte til kommunalsjef. I varslingene som er håndtert i elektronisk system viser vår gjennomgang at tilbakemelding til varsler er loggført i svært få tilfeller. Dette utelukker imidlertid ikke at varsler kan ha fått tilbakemelding på annen måte.

Kritikkverdige forhold må endres eller stoppes. Resultater fra spørreundersøkelsen viste at omtrent halvparten av de som meldte fra om det kritikkverdige forholdet opplevde at forholdet opphørte, eller at det ble en klar eller viss bedring. Samtidig opplevde omtrent en tredjedel ingen vesentlig endring. En liten andel opplevde en viss eller klar forverring. På påstanden «*Varslingen ga positive effekter for Moss kommune/foretaket*» oppnår kommunen/foretakene en gjennomsnittsskår på 2,55. Det er stor spredning i svarene. Kommunen mener at tilfredsstillende skår på påstanden er 4-6. Revisjonen er enig i at en skår på 2,55 ikke er tilfredsstillende. I denne sammenheng anser revisjonen det som positivt at kommunen er i gang med opplæringstiltak og at kommunen er særlig

bevisst på tydeliggjøring av at formålet med avvik/varsling er forbedring og at dette må implementeres både hos avviksmeldere og avviksbehandlere.

Avslutningsvis ønsker revisjonen å bemerke at det fremstår som tilfeldig hvorvidt varslinger blir omtalt i årsrapportene til samarbeidsforum. I tillegg fremstår det som om de opplysningene som finnes om varslingene inneholder feil, samt at det ikke har vært mulig å gjenfinne informasjon om enkelte av varslingene. Svakheter i rapporteringen av varslinger er omtalt i vurderingene i kapittel 3.3, hvor vi viser til at rapportering av varslinger ikke når kommunalsjefsnivå. Sett i sammenheng med at den rapporteringen som gjøres i elektronisk system ikke gir et riktig bilde av antall varslinger, er det revisjonens vurdering at også kvaliteten på den styringsinformasjonen som bør rapporteres ikke er god nok.

## 6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

I dette prosjektet har revisjonen sett nærmere på hvordan Moss kommune har lagt til rette for varsling om kritikkverdige forhold, om ansatte har kjennskap og tillit til kommunens varslingsordning og hvordan ordningen fungerer i praksis.

Revisjonen har funnet at kommunen har iverksatt flere tiltak som tilrettelegger for varsling om kritikkverdige forhold, og ytringsklimaet fremstår generelt sett som godt. Samtidig har helt sentrale tiltak, som varslingsprosedyrer og det elektroniske systemet for varsling, et forbedringspotensiale. Vi har også funnet manglende systematikk i kommunens vurderinger av risiko for kritikkverdige forhold, og at vurdering og iverksetting av tiltak knyttet til ytringsklimaet på lokalt nivå fremstår som fraværende i spesielt utsatte virksomheter/avdelinger.

Kjennskap og tillit til varslingsordningen og ulike varslingsinstanser er varierende, men ansatte har i stor grad tillit til sin nærmeste leder.

Selv om ytringsklimaet generelt sett fremstår som godt, har revisjonen også funnet at kommunen har utfordringer. Utfordringene skyldes blant annet at flere ansatte har opplevd eller frykter å oppleve negative reaksjoner fra nærmeste leder ved å melde fra

om kritikkverdige forhold. Samtidig fremstår det som om det forekommer kritikkverdige forhold som ikke blir varslet om, og at varslinger som blir meldt ikke rapporteres videre. Slik vi vurderer funnene er det en risiko for at rådmannsnivå mangler sentral styringsinformasjon.

Revisjonen anbefaler at kommunen bør:

- revidere varslingsprosedyren.
- gjennomføre igangsatt revidering av den elektroniske løsningen for varsling.
- sette i verk tiltak for å styrke ytringsklima og senke terskelen for å melde fra om kritikkverdige forhold i de virksomhetene/avdelingene hvor dette kan være en utfordring.
- sørge for at ansatte på alle nivåer i organisasjonen har tilstrekkelig kunnskap om:
  - prosedyrer for varsling.
  - når en henvendelse kan karakteriseres som en varsling.
  - hvem de kan varsle til.
  - hvordan de skal gå frem for å varsle.
  - grensen mellom varsling og avvik.
- vurdere å opprette en særskilt varslingskanal.
- iverksette rutiner for rapportering av varslinger til kommunalsjef/AMU.

Rolvøy, 17. februar 2017

Lene Brudal (sign.)  
forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

## 7 RÅDMANNENS UTTAELSE



Moss kommune

Østfold kommunerevisjon IKS

Utsatt innsyn jfr offentlighetslovens § 5

Deres ref.:

Vår ref.: 16/6306-10- AKN

Dato: 16.02.2017

### Forvaltningsrevisjon "varslingsordningen" - rådmannens høringsuttalelse

Kommunerevisjonen har fremlagt en grundig rapport som har kartlagt Moss kommunes varslingsordning, både når det gjelder behandling og ansattes kunnskap og informasjon om varslingsordningen. Vi savner dog at det tydeligere fremkommer i rapporten forskjell mellom avvik og varslinger, og at rapporten i stor grad omfatter begge deler.

Rådmannen vil ta tak i det som er fremkommet i rapporten, og ser alvorlig på at det enkelte steder fremkommer utfordringer knyttet til ansattes opplevelse av leders reaksjoner når kritikkverdige forhold er varslet. Videre er det bekymringsfullt at det forekommer kritikkverdige forhold som ikke rapporteres videre. Vi ser det som hensiktsmessig å få tilgang til rapporter som gjør vår videre oppfølging av dette lettere.

Rådmannen opplever i all hovedsak at ytringsklimaet er godt i kommunen. Med bakgrunn i Moss kommunenes størrelse og organisasjon, vil det kunne finnes enkelte arbeidsmiljøer som har forbedringspotensial knyttet til ytringsfrihet, informasjon og medbestemmelse. Gjennom rutiner for varsling og føringer fra rådmannen, er det lagt vekt på å ha gode arbeidsmiljøer, hvor all saklig og konstruktiv kritikk blir håndtert på en god måte.

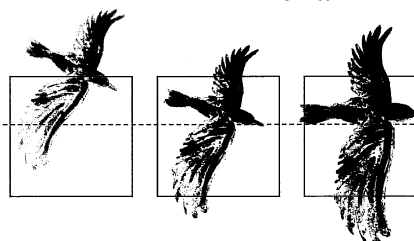
Mottatte varsler håndteres i linjen og behandles etter alminnelige regler for saksbehandling og dokumenthåndtering. Det vurderes nå å ta i bruk en varslingsmodul med egen rolle for behandling av varsling. Fortsatt skal varslingene gå i linja, men det vil bli sett på alternativer på hvordan en kan sikre en god oppfølging og behandling av varslinger. Det vil også bli lagt økt vekt på informasjon og kunnskap til ansatte om hva som er avvik og hva som er varsling, samt tydeliggjøre til hvem og hvor varslinger kan rettes til.

I kommunens arbeidsgiverstrategi er det vektlagt viktigheten av å ha utviklende, trygge, meningsfulle og helsefremmende arbeidsplasser, samt at medarbeidere i kommunen skal oppleve arbeidsmiljøer som legger til rette for åpenhet og tillit. Det er for tiden stort fokus på å etablere en gjennomgående og god forbedringskultur ved alle kommunens virksomheter. I dette ligger også å senke terskelen for å melde fra om kritikkverdige forhold. I dette arbeidet vil også rapporten være et viktig bidrag.

I pkt. 5.2. fremkommer at en av kommunalsjefene har mottatt 6 varslinger. Det påpekes at det kun er 2 av disse forholdene som er varsling etter arbeidsmiljølovens bestemmelser. De øvrige gjelder andre saksforhold.

### Kommunalavdeling økonomi og organisasjon

Rådhuset postboks 175, 1501 Moss T 69 24 80 00 F 69 24 80 01  
E [post@moss.kommune.no](mailto:post@moss.kommune.no) I [www.moss.kommune.no](http://www.moss.kommune.no)  
Org.nr. 944383476 Bankkonto 1080 29 65600



Med hilsen

Bente Hedum  
Rådmann

Side 2 av 2

## 8 VEDLEGG

### 8.1 Utledning av revisjonskriterier

#### Krav til internkontroll

Ifølge kommuneloven § 23 nr. 2 skal rådmannen: «(...) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

Bestemmelsen representerer en generell plikt for rådmannen til å sørge for at det er etablert en helhetlig internkontroll i kommunen. Forarbeidene<sup>22</sup> gir noe anvisning på hva internkontrollen må innbefatte, men for øvrig er internkontroll i det perspektivet som følger av § 23 ikke nærmere definert i lov eller forskrift.

Særlovgivningen<sup>23</sup> inneholder imidlertid en rekke bestemmelser som skal sikre forsvarlig internkontroll. I slik særlovgivning er internkontroll vanligvis beskrevet som en plikt for kommunen til å etablere systematiske tiltak for å sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, gjennomføres, evalueres og korrigeres (vedlikeholdes) slik at tjenestene til enhver tid er i samsvar med lov.

I "Kontrollutvalgsboken"<sup>24</sup> defineres internkontroll som «(...) de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse». Definisjonen tar utgangspunkt i et internasjonalt anerkjent rammeverk for internkontroll kalt COSO<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner.

<sup>23</sup> Eksempelvis forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) § 3 og forskrift om internkontroll i helse- og omsorgstjenesten § 3.

<sup>24</sup> «Kontrollutvalgsboken – Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver», utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2011, s. 51. Veilederen er et ledd i departementets oppfølging av arbeidsgrupperapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane».

<sup>25</sup> COSO er en forkortelse for «The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission» som gav ut en rapport om

COSO definerer internkontroll som en prosess som er iscenesatt og gjennomført av de ansatte, og utformet for å gi rimelig sikkerhet for og nå fastsatte målsettinger. Målsettinger som nevnes er:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern regnskapsføring
- Overholdelse av gjeldende lover og regler

Internkontroll består imidlertid ikke av enkelte begivenheter eller hendelser, men en rekke handlinger som gjennomsyrrer aktivitetene i virksomheten, og omfatter hele organisasjonen. I dette følger det naturlig at internkontroll ikke bare består av styringsdokumenter og instruksjoner, men av mennesker på alle nivåer i en organisasjon. Ledelse og øvrige ansatte har ulike roller, men et felles ansvar for internkontrollen. Det endelige ansvaret ligger imidlertid hos rådmannen.<sup>26</sup>

COSO rammeverket strukturerer et helhetlig internkontrollsystem rundt fem nødvendige elementer: kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, samt oppfølging.

**Kontrollmiljøet** representerer det strategiske perspektivet i internkontrollen, og er grunnmuren som de andre komponentene i rammeverket bygger på.

Kontrollmiljøet omfatter menneskene i organisasjonen og skal sette standarden når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til styring og kontroll – deres individuelle egenskaper og integritet, etiske verdier, holdninger og kompetanse, samt

internkontroll i oktober 1996. Rapporten oversatt til norsk i «Intern kontroll – et integrert rammeverk», utgitt i 1996. Rammeverket har påvirket utformingen av kravene til internkontroll i statens økonomireglement, og er et vanlig verktøy for å bedømme internkontroll for revisjons- og rådgivningsmiljøer i arbeid med kommunale og statlige virksomheter.

<sup>26</sup> COSO 1996: 8, 15-16

organisasjonsstruktur og fordeling av ansvar og myndighet.

For at kontrollmiljøet skal fungere tilfredsstillende er det nødvendig at overnevnte områder er oppdaterte, tilpasset kommunen, tilgjengelig og gjort kjent for medarbeiderne i organisasjonen. Det er også viktig at ansvar for vedlikehold og utvikling er klart definert.

**Risikovurderinger** er en del av internkontrollens operasjonelle perspektiv, og viser til en nødvendig aktivitet som skal bidra til å sikre at målene nås. Det å identifisere og analysere risiko er en kontinuerlig og gjentakende prosess, og et kritisk element i et effektivt internkontrollsystem. I KS arbeidshefte vises det til at risikovurdering bør være utgangspunktet for etablering av internkontroll.

Nødvendigheten av en klar forståelse av risikoens rolle i virksomhetsstyring fremheves også i AGENDAs rapport om "Internkontroll i norske kommuner".<sup>27</sup> Her hevdes det at betryggende kontroll forutsetter «*at en har en overordnet oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Dette må følges opp av tilpassede styrings- og rapporteringssystemer, som gir oversikt og grunnlag for gjennomføring av tiltak ved avvik. Overordnet forståelse av risiko og adekvate styringssystemer kan dermed ses som forutsetninger for betryggende kontroll*».

Det finnes ingen praktisk måte å redusere risikoen til null. Ledelsen må derfor bestemme hvor mye risiko som kan aksepteres og forsøke å holde risikoen innenfor fastsatte grenser. Risikovurdering bør gjøres på alle nivåer i virksomheten og må følges av handlinger som er nødvendige for å håndtere dem.

**Kontrollaktivitetene** representerer de metoder og tiltak som er nødvendig for å håndtere identifisert risiko. Det er ikke mulig å si eksplisitt hva som er nødvendige tiltak. Dette må vurderes konkret i forhold til identifisert risiko og kost/ nytte betraktninger.

For å kunne nå de mål som er etablert, må det også foreligge fri flyt av **informasjon** på alle nivåer i organisasjonen. Dette forutsetter at det er etablert systemer eller arenaer for utveksling av slik informasjon. Viktig informasjon må identifiseres, fanges opp og formidles til riktig tid, og skal gjøre medarbeidere på alle nivåer i stand til å utføre sine arbeidsoppgaver. Videre må informasjonen holde et visst kvalitativt nivå: den må være tilstrekkelig, den må komme til rett tid og være oppdatert og den må være nøyaktig og relevant. Kvaliteten på informasjonen påvirker ledelsens muligheter til å ta gode beslutninger og utøve kontroll med de aktiviteter som utføres. Dette forutsetter igjen at det er klart formidlet hva som skal rapporteres oppover i systemet og på hvilken måte.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med gode informasjonsstrømmer. Informasjonen må også kommuniseres. Dette betyr at **kommunikasjon** må være en integrert del av informasjonsstrukturen. Den må gjennomsyre organisasjonen nedover og oppover og på tvers. Alle medarbeidere må motta et klart budskap fra toppledelsen om at ansvaret for kontroll må tas alvorlig. Medarbeiderne må forstå sin egen rolle i internkontrollsystemet, herunder hvordan de enkelte aktivitetene og handlingene har betydning for andres arbeid. Samtidig må også medarbeiderne ha kanaler for formidling av viktig informasjon oppover i hierarkiet. Dette forutsetter åpne kanaler og klar vilje til å lytte. I denne sammenheng er det også viktig at det foreligger mekanismer som oppfordrer de ansatte til å melde fra om brudd på organisasjonens ulike reglementer, tvilsomme handlinger og så videre.

Internkontrollen er dynamisk og det samlede systemets effektivitet over tid må følges opp og vurderes. Slik **oppfølging** bør skje

<sup>27</sup> Agenda utredning og Utvikling AS på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. «*Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov*», 2008.



kontinuerlig på alle nivåer og ved frittstående evalueringer. Kontinuerlig oppfølging skjer samtidig med driften og inngår i den daglige ledelsen, mens frittstående evalueringer gjennomføres med varierende grad av hyppighet, avhengig av hvor effektiv den kontinuerlige selvkontrollen er.

Sentralt i den kontinuerlige oppfølgingen ligger aktiviteter knyttet til ledelse, eksempelvis ulike kontrollaktiviteter, sammenlikninger, avstemninger og andre mer rutinemessige handlinger. Her spiller en fornuftig organisasjonsstruktur og klare ansvars- og myndighetsområder en viktig rolle. Dette gir oversikt over kontrollfunksjonene og gjør det lettere å oppdage svakheter i systemet.

Avdekking av mangler er viktig for internkontrollsystemets effektivitet. Med mangler menes alle forhold som man bør se på ved systemet, uavhengig av om det formelt eller potensielt foreligger avvik. Her spiller den kontinuerlige oppfølgingen en sentral rolle, da den kan gi umiddelbar innsikt og kan gi rask identifisering av mangler. Hvilke, og til hvem, identifiserte mangler bør rapporteres er åpenbart subjektivt, men det må være opplagt at mangler som påvirker organisasjonens måloppnåelse må rapporteres til det nivået som kan iverksette nødvendige tiltak. For å definere hvilke saker som bør rapporteres fra lavere nivåer til høyere nivåer, og på hvilket detaljeringsnivå det skal rapporteres, kan overordnet nivå etablere rapporteringsdirektiver.

Kriteriene for øvrig er utledet med utgangspunkt i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling og forarbeidene til bestemmelsene, som også inneholder enkelte krav til internkontroll.

## Bestemmelser om varsling

### Rett til å varsle

Ansatte har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen, jf. arbeidsmiljøloven § 2-4. Formålet med loven er å styrke det interne

ytringsklimaet og å signalisere at varsling både er lovlig og ønsket.

Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er kritikkverdige forhold opplysninger om straffbare handlinger og mislighold av andre bestemmelser, herunder også brudd på kommunens etiske retningslinjer eller alminnelige etiske standarder. (Forholdene bør ha en viss allmenn interesse før en ansatt går ut med opplysningene.) KS kommer med følgende eksempler på kritikkverdige forhold:

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse
- Mobbing og trakassering
- Korrupsjon
- Maktmisbruk
- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- Brudd på taushetsplikt
- Diskriminering

Ifølge § 2-4 skal ansatte som varsler gå frem på en forsvarlig måte når de skal varsle om kritikkverdige forhold. Det følger av forarbeidene at bestemmelsen innebærer en hovedregel om at ansatte har full ytringsfrihet og at begrensninger i ytringsfriheten må begrunnes særskilt. Forsvarlighetskravet er derfor ingen begrensning i retten til å si ifra, men et krav til måten man sier ifra.

Bestemmelsen er en videreføring av ansattes ulovfestede lojalitetsplikt, og en sikkerhetsventil mot unødvendige skader på arbeidsgivers interesser. Det skal svært mye til for at fremgangsmåten ikke er forsvarlig. Med mindre den ansatte har opptrådt helt utilbørlig vil intern varsling i alle tilfeller være rettmessig. Det vil normalt være forsvarlig å varsle internt til en ansvarlig person i virksomheten, ledelsen i linjen, tillitsvalgt eller verneombud – **de ordinære varslingskanaler**. Det vil alltid være rettmessig å varsle i samsvar med varslingsplikt nedfelt i lov, forskrift, instruks, reglement, samt kommunens rutiner. Tilsvarende vil det alltid være lov å varsle til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Arbeidstaker har en vid skjønnsmargin med hensyn til valg av fremgangsmåte. Vurderingstemaet vil ifølge forarbeidene i hovedsak være om den ansatte

har et forsvarlig grunnlag for kritikken og om det er tatt tilbørlig hensyn til arbeidsgivers interesser i valg av fremgangsmåte ved varsling.<sup>28</sup> Det er arbeidsgiver som eventuelt må bevise at varslingen ikke har vært forsvarlig - det er arbeidsgiver som skal begrunne innskrenkninger i yttringsfriheten, og ikke arbeidstaker som må begrunne retten til å varsle. Hvis en arbeidsgiver skal vinne fram med en påstand om at fremgangsmåten ikke var forsvarlig, er det, ifølge KS sin veileder, et minstekrav at varslingen har skadet eller skapt en ikke ubetydelig risiko for skade på arbeidsgivers interesser. Andre bestemmelser som regulerer yttringsfriheten, eksempelvis regler om taushetsplikt, vil gjelde uavhengig av retten til å varsle.

#### **Plikt til å varsle**

I enkelte tilfeller har arbeidstakere en plikt til å varsle. Varslingsplikt er blant annet hjemlet i arbeidsmiljøloven § 2-3 nr. 2 (b og e). Her fremgår at arbeidstaker skal «*straks underrette arbeidsgiver og verneombudet og i nødvendig utstrekning andre arbeidstakere når arbeidstakeren blir oppmerksom på feil eller mangler som kan medføre fare for liv eller helse, og vedkommende ikke selv kan rette på forholdet*», og «*sørge for at arbeidsgiver eller verneombudet blir underrettet så snart arbeidstaker blir kjent med at det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen*».

Varslingsplikt følger blant annet også av barnevernloven, helsepersonelloven og straffeloven.

---

<sup>28</sup> Mer veiledning om dette finnes i forarbeidene, men også i rettspraksis vedrørende lojalitetsplikten, med forbehold om at grunnlovsendringen i 2004 medfører at yttringsfriheten skal tillegges større vekt enn tidligere. De konkrete momentene i vurderingen vil blant annet være om arbeidstaker var i aktsom god tro om opplysningenes riktighet, hvem det ble sagt fra til og hvordan, hva slags opplysninger det er tale om, yttringens skadepotensiale og opplysningenes allmenninteresse (forarbeidene).

**Vurdering av yttringsklima – risikovurdering**  
Kommunen, som arbeidsgiver, har plikt til å legge forholdene til rette for varsling, jf. arbeidsmiljølovens § 3-6.

Det følger av forarbeidene at hvorvidt det er behov for tiltak og i hvilket omfang, vil avhenge av risikoforholdene og av yttringsklimaet i virksomheten. I henhold til § 3-1 har kommunen en plikt til å vurdere risikoforholdene i virksomheten i relasjon til helse-, miljø- og sikkerhet. § 3-6 innebærer at arbeidsgiver også må vurdere andre risikoforhold, for eksempel mulighetene for korrupsjon eller fare for liv eller helse til pasienter. Tillitsvalgte skal trekkes inn i arbeidet med å vurdere behov og hvilke tiltak som skal gjennomføres.

Det følger av forarbeidene at kommunen må foreta en generell vurdering av yttringsklimaet i virksomheten med sikte på hvordan intern kritikk håndteres. «*Dersom det er nødvendig for å ivareta lovfestet varslingsplikt eller plikt til avviksrapportering skal tiltak iverksettes. Det vil også indikere at det foreligger behov for tiltak dersom konkrete tilfeller har avslørt at saklig kritikk avvises, sanksjoneres eller ikke tas alvorlig. Det er imidlertid ikke nødvendig at det foreligger konkrete mistanker om kritikkverdige forhold eller at det har vært konkrete situasjoner som har vist at det er behov for at det gjøres noen grep i virksomheten. Det skal ikke være høy terskel for at det skal være plikt til å sette i verk tiltak som beskrevet i bestemmelsen, og det er først og fremst «ukompliserte» virksomheter med få ansatte som vil falle utenfor.*»

#### **Iverksetting av tiltak**

Som en del av det systematiske HMS-arbeidet, skal kommunen utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling av kritikkverdige forhold i tråd med § 2-4, dersom forholdene tilsier det. Dersom det konkluderes med behov for tiltak, vil det være naturlig å utarbeide rutiner for varsling, herunder retningslinjer, reglementer og instruksjoner og lignende. Ifølge KS bør kommunen ha etablert rutiner/prosedyrer for varsling.

### *Etablering av rutine/prosedyre og retningslinjer for varsling*

Rutinene/retningslinjene bør inneholde opplysninger om adgangen til å varsle, virksomhetens etiske normer, og hvem det skal varsles til. Videre bør de være skriftlige, tilgjengelige og gjort kjent for alle ansatte.<sup>29</sup> KS nevner også at det er viktig at rutinene gir arbeidstakeren den trygghet som er nødvendig slik at han/hun velger å varsle om kritikkverdige forhold. KS mener at rutinene bør ha med følgende elementer:

- Hva bør arbeidstakeren tenke over før han/hun varsler?
- Hvordan bør arbeidstakeren gå fram hvis han/hun ønsker å varsle?
- Hvem bør motta et varsel?

Når det varsles om trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen er det fastsatt i loven hvem man er pliktig å si fra til, jf. arbeidsmiljøloven § 2-3 andre ledd bokstav d (sitert ovenfor). Varsling på andre måter i samsvar med interne rutiner, kan ikke erstatte disse bestemmelsene.

### *Etablering av rutiner/retningslinjer for oppfølging av varslinger*

Alle varsler skal tas på alvor og undersøkes, og kritikkverdige forhold må endres eller stoppes. Ifølge KS bør kommunens rutiner/retningslinjer inneholde følgende momenter:

- Hva gjør kommunen etter å ha mottatt et varsel?
- Hvilken informasjon skal den/de det varsles om få, og når?
- Hvilken informasjon skal varsleren få etter å ha varslet?

---

<sup>29</sup> Forarbeidene stiller også følgende krav til rutinene: «Rutinene kan ikke begrense yttingsfriheten mer enn det som følger av Grunnloven § 100 og arbeidsmiljøloven § 2-4, jf. Grunnloven § 100 tredje ledd og arbeidsmiljøloven § 1-9.

- Hva gjør kommunen med opplysningene når saken avsluttes?

Den som varsler skal ivaretas på en god måte. Ifølge KS bør en varsler ha krav på tilbakemelding om hvilken behandling varslingen vil bli undergitt. En varsler bør også få en tilbakemelding med korrigerende opplysninger dersom det viser seg at forholdet ikke var kritikkverdige. I tillegg bør en varsler sikres stor grad av fortrolighet, også overfor kommunens ledelse, og at varslers identitet kun er kjent for en avgrenset gruppe.

Forbudet mot gjengjeldelse er også viktig for å sikre trygge rammer for varsleren.

Arbeidsmiljøloven forbyr gjengjeldelse mot ansatt som varsler i tråd med § 2-4, jf. § 2-5. Ifølge forarbeidene skal begrepet gjengjeldelse forstås vidt: «*Enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på varsling, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse.*»<sup>30</sup> Forbudet utelukker imidlertid ikke at arbeidsgiver kan komme med motytringer.

Gjengjeldelsesforbudet setter krav til kommunens utøvelse av arbeidsgivers styringsrett. Forbudet omfatter arbeidsgivers egne handlinger, men også handlingene til den som utøver styringsretten i arbeidsgivers sted eller etter instruks fra arbeidsgiver. Arbeidstaker er ikke vernet mot oppsigelser eller andre reaksjoner som er saklige/lovlige på annet grunnlag.

Forbudet mot gjengjeldelser gjelder varsling som er innenfor lovens grenser etter § 2-4. Varsling som ikke skjer innenfor rammene av denne bestemmelsen, vil falle utenfor bestemmelsens anvendelsesområde.<sup>31</sup> Forbudet omfatter også

---

<sup>30</sup> Videre fremgår av forarbeidene: «*Forbudet gjelder formelle sanksjoner som oppsigelse, suspensjon og avskjed samt ordensstraff hjemlet i tjenestemannsloven. Forbudet gjelder også mer uformelle sanksjoner som for eksempel endringer i arbeidsoppgaver, interne overføringer og såkalt tjenestlig tilrettevisning overfor offentlig ansatte.*»

<sup>31</sup> Bestemmelsen skal ikke tolkes antitetisk. Selv om arbeidstaker ikke hadde rett til å si fra på den måten han/hun gjorde, vil dette ikke uten videre gi

tilfeller hvor en ansatt ikke har varslet, men har signalisert at han/hun vil komme til å gjøre det.

Bevisbyrden for gjengjeldelse er delt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Ifølge forarbeidene skal det imidlertid ikke stilles for strenge beviskrav til det forhold at arbeidstaker fremlegger opplysninger om at gjengjeldelse har skjedd. Normalt vil det være tilstrekkelig at arbeidstaker kan vise at varslingen har skjedd, og at oppsigelse eller annen handling fra arbeidsgiver kom tett på varslingen i tid. Det er arbeidsgiver som må sannsynliggjøre at slike handlinger er begrunnet i andre forhold enn varslingen.

Etter § 2-5 (3) har arbeidsgiver et objektivt erstatningsansvar for ikke-økonomisk tap. Bestemmelsen gir med andre ord arbeidstaker rett til oppreisning uavhengig av økonomisk tap og uavhengig av om det påvises skyld på arbeidsgivers side.

Den/de det varsles om har krav på rettssikkerhet og personvern. Kommunen må ta stilling til om varslingen er offentlig eller om det er grunnlag for å unnta varslingen fra offentlighet. Dersom varslingen kan gi grunnlag for tjenstlig sanksjon av en slik karakter at det kvalifiserer til enkeltvedtak, må kommunen sørge for å overholde forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling. Blant annet må kommunen sørge for å ivareta retten til å bli gjort kjent med påstander rettet mot seg selv og mulighet til å imøtegå disse.

Dersom kommunen helt eller delvis benytter elektroniske systemer for å ivareta sin varslingsordning, må kommunen også sørge for å ivareta kravene i personopplysningsloven.

*Etablering av særskilt varslingsmottak*  
Ifølge KS bør de fleste kommuner også tilrettelegge for intern varsling gjennom en

---

arbeidsgiver rett til gjengjeldelser. I slike tilfeller gjelder blant annet arbeidsmiljølovens krav om saklighet ved oppsigelser, det alminnelige saklighetskravet i offentlig forvaltning og ulovfestede saklighetsnormer.

objektiv og uavhengig kanal. Medlemmene i varslingsmottaket bør ha kompetanse innen arbeidsmiljø, jus og økonomi. Mottaket må ha den nødvendige tillit der hvor ordinære kanaler er forsøkt eller ikke ansett som hensiktsmessig.

Ifølge KS må kommunen ha retningslinjer for mottaket som regulerer følgende:

- Sammensetning
- Rådmannens rolle (innsyn og instruksjonsrett)
- Plassering i organisasjonen
- Saksbehandlingsregler (hvilke undersøkelser som kan/skal gjøres, hvor saken oversendes, hvem som avslutter saken, og arkivering av opplysninger)

*Andre tiltak som legger til rette for varsling*  
Varslingsreglene skal bidra til å styrke yringsfriheten gjennom å fremme åpenhet og bedre yringsklimaet. I en åpen kultur går ledelsen foran og etterspør kritikk og nye ideer. I tillegg til å ha skriftlig nedfelte rutiner, kan det være hensiktsmessig å ta spørsmål om kritikkverdige forhold systematisk eller regelmessig i eksempelvis medarbeidersamtaler, eller avholde møter med informasjon og drøftelse om hvordan intern kritikk skal håndteres og lignende. Hvor omfattende tiltak det vil være tale om må uansett avhenge av forholdene i virksomheten.

Plikten til å sette i verk tiltak faller under Arbeidstilsynets tilsyns- og påleggskompetanse, jf. arbeidsmiljøloven § 18-1 og § 18-6. Arbeidstilsynet skal som ledd i tilsyn på dette området vurdere om det er behov for (ytterligere) tiltak, og kan gi pålegg om å iverksette tiltak. Arbeidstilsynet kan i forbindelse med tilsyn foreta en selvstendig vurdering av behovet og har kompetanse til å overprøve kommunens vurderinger.



### Varsling om kritikkverdige forhold

Varsling er å si i fra om kritikkverdige forhold. Kritikkverdige forhold er opplysninger om straffbare handlinger eller mislighold av andre bestemmelser, herunder også brudd på kommunens etiske retningslinjer eller alminnelige etiske standarder. KS har følgende eksempler på kritikkverdige forhold:

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse
- Mobbing og trakassering
- Korrupsjon
- Maktmisbruk
- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- Brudd på taushetsplikt
- Diskriminering

Denne listen er ikke uttømmende. Varsling kan formidles gjennom formelle kanaler, men kan også formidles gjennom uformelle kanaler, eksempelvis samtale med nærmeste leder eller tillitsvalgte.

Kommunen, som arbeidsgiver, har plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Hvorvidt det er behov for tiltak og i hvilket omfang, avhenger av risikoforholdene og av ytringsklimaet i kommunen.

Dersom du har et ansettelsesforhold i flere av avdelingene/foretakene, velger du den avdelingen/foretaket hvor du har størst stillingsandel, eventuelt har jobbet lengst (ved lik andel), og besvarer resten av undersøkelsen med utgangspunkt i denne avdelingen/foretaket.

#### 1) Hvor er du ansatt?

- Kommunalavdeling Økonomi og organisasjon
- Kommunalavdeling Plan, miljø og teknisk
- Kommunalavdeling Oppvekst og kultur
- Kommunalavdeling Helse og sosial
- Moss kommunale eiendomsselskap
- Moss drift og anlegg
- Moss Havn
- Annet



<https://response.questback.com/isa/qbv.dll/ShowQuest?Preview=True&QuestID=484...> 24.01.2017

**2) Hvilken type stilling har du?**

- Virksomhetsleder/daglig leder (KF)
- Avdelingsleder/teamleder/fagleder eller lignende
- Medarbeider

**3) Hvor stor stillingsandel er du ansatt i?**

- 80-100 %
- 60-79,99 %
- 40-59,99 %
- 20-39,99 %
- 0-19,99 %

**4) Er du verneombud?**

- Ja
- Nei

**5) Er du tillitsvalgt?**

- Ja
- Nei

**6) Gjennom hvilke kanaler kan du varsle om kritikkverdige forhold? Kryss av for de kanalene du kjenner til.**

- Tillitsvalgt
- Verneombud
- Min nærmeste leder
- Kommunalsjef/rådmann
- Kontrollutvalget
- Kommunestyret/ordfører
- Styret (kommunale foretak)
- Tilsynsmyndighetene
- Jeg vet ikke hvem jeg skal henvende meg til for å varsle

**7) Vet du hvor du kan finne informasjon om hvordan du skal gå frem for å varsle om kritikkverdige forhold?**

- Ja
- Nei

<https://response.questback.com/isa/qbv.d11/ShowQuest?Preview=True&QuestID=484...> 24.01.2017



**8) Har du selv erfart forhold du mener er kritikkverdige i kommunen/foretaket de siste fem årene?**

- Ja  
 Nei

**9) Hva gjaldt det kritikkverdige forholdet/forholdene? Du kan velge flere alternativer.**

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse  
 Mobbing og trakassering  
 Korrupsjon  
 Maktmisbruk  
 Underslag, tyveri og økonomiske misligheter  
 Brudd på taushetsplikt  
 Brudd på etiske regler/standarder  
 Brudd på andre rutiner/retningslinjer  
 Diskriminering  
 Annet

**10) Hvem var ansvarlig for det kritikkverdige forholdet? Du kan velge flere alternativer.**

- Underordnede  
 Kollega på samme nivå  
 Min nærmeste leder  
 Annen leder  
 Kommunalsjef/rådmann  
 Annet   
 Vet ikke



Dersom du har erfart flere kritikkverdige forhold de siste fem årene, vil vi at du skal ta utgangspunkt i det siste forholdet når du besvarer de neste spørsmålene.

**11) Varslet du om det kritikkverdige forholdet/forholdene? Du kan velge flere alternativer.**

- Ja, jeg varslet gjennom kommunens avvikssystem (kvalitetssystemet Risk manager)  
 Ja, jeg varslet skriftlig  
 Ja, jeg varslet muntlig  
 Nei





**12) Til hvem varslet du? Flere valg er mulige.**

- Tillitsvalgt
- Verneombud
- Min nærmeste leder
- Kommunalsjef/rådmann
- Kontrollutvalget
- Kommunestyret/ordfører
- Styret (kommunale foretak)
- Tilsynsmyndighetene
- Annet

**13) Hva skjedde med det kritikkverdige forholdet?**

- Det kritikkverdige forholdet opphørte
- Det ble en klar forbedring
- Det ble en viss forbedring
- Ingen vesentlig endring
- Det ble en viss forverring
- Det ble en klar forverring
- Det har gått for kort tid til å si
- Vet ikke



Ta stilling til påstandene nedenfor. Påstandene besvares på en skala fra 1-6, hvor 1 er "I svært liten grad" og 6 er "I svært stor grad".

**14) I hvilken grad opplevde du følgende da du varslet om forholdet:**

	I svært liten grad 1	2	3	4	5	I svært stor grad 6
Varslingen ga positive effekter for Moss kommune/foretaket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg fikk positive tilbakemeldinger på at jeg varslet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg ble tatt på alvor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg ble ivaretatt på en god måte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg ble baksnakket, trakassert og/eller utstøtt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg ble fratatt arbeidsoppgaver eller fikk endret stilling på andre måter (omplussing/andre oppgaver)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg fikk negative reaksjoner fra overordnede	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg fikk negative reaksjoner fra kollegaer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

<https://response.questback.com/isa/qbv.dll/ShowQuest?Preview=True&QuestID=484...> 24.01.2017



**15) Hvorfor varslet du ikke om det kritikkverdige forholdet/forholdene? Du kan velge flere alternativer.**

- Det er ikke mitt ansvar å varsle
- Noen andre varslet om forholdet
- Jeg visste ikke hvor jeg skulle henvende meg
- Jeg var redd for å bli avvist
- Jeg var redd for at varselet ikke skulle bli tatt alvorlig
- Jeg var redd for negative reaksjoner fra overordnede
- Jeg var redd for negative reaksjoner fra kollegaer
- Jeg synes det er illojalt å varsle
- Det var ikke takhøyde for å ta opp kritikkverdige forhold på min arbeidsplass
- Annet



**16) Dersom du oppdager nye kritikkverdige forhold, kommer du til å varsle om disse?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke



**17) Dersom du oppdager kritikkverdige forhold, kommer du til å varsle om disse?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke



**18) Hva er eventuelt årsaken til at du ikke kommer til å varsle dersom du oppdager kritikkverdige forhold? Du kan velge flere alternativer.**

- Det er ikke mitt ansvar å varsle
- Jeg regner med at andre har/kommer til å varsle om forholdet
- Jeg vet ikke hvor jeg skal henvende meg
- Jeg er redd for å bli avvist
- Jeg er redd for at varselet ikke skal bli tatt alvorlig
- Jeg er redd for negative reaksjoner fra overordnede
- Jeg er redd for negative reaksjoner fra kollegaer
- Jeg synes det er illojalt å varsle
- Det er ikke takhøyde for å ta opp kritikkverdige forhold på min arbeidsplass
- Annet



Ta stilling til påstandene nedenfor. Påstandene besvares på en skala fra 1-6, hvor 1 er "I svært liten grad" og 6 er "I svært stor grad".

**19) I hvilken grad har du tillit til følgende varslingsinstanser?**

	I svært liten grad	1	2	3	4	5	I svært stor grad	Vet ikke/ikke relevant
Tillitsvalgt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verneombud	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min nærmeste leder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Virksomhetsleder/daglig leder (KF)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunalsjef	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådmann	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kontrollutvalget	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunestyret/ordfører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styret (kommunale foretak)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilsynsmyndighetene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



**20) Ta stilling til påstandene nedenfor:**

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6
Vi har et godt ytringsklima på min arbeidsplass	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har kjennskap til innholdet i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har kjennskap til innholdet i kommunens/foretakets prosedyrer for varsling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg har ansvar for å melde fra dersom jeg avdekker kritikkverdige forhold i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg vet forskjellen på et avvik og et kritikkverdig forhold	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min nærmeste leder legger til rette for at vi skal kunne melde fra om kritikkverdige forhold	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etikk er regelmessig på dagsorden på min arbeidsplass	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Min nærmeste leder er positiv til kritikk/nye ideer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**21) Har du mottatt et eller flere varsel om kritikkverdige forhold?**

- Ja  
 Nei



Dersom du har mottatt flere varsler, ta utgangspunkt i det siste, når du tar stilling til påstandene nedenfor.

**22) Ta stilling til påstandene nedenfor:**

	Helt uenig 1	2	3	4	5	Helt enig 6	Vet ikke
Jeg delte varslers bekymring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeg visste hvordan jeg skulle håndtere varslingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Varslingen ble tatt på alvor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Den som varslet ble godt ivaretatt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rettsikkerheten til den/de det ble varslet om, ble godt ivaretatt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Varslet ga positive effekter for kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**23) Ble varslingen meldt i kommunens avvikssystem (kvalitetssystemet Risk manager)?**

- Ja  
 Nei  
 Vet ikke

24) Ble varslingen behandlet i kommunens avvikssystem (kvalitetssystemet Risk manager)?

- Ja  
 Nei



25) Hva er årsaken til at varslinger ikke blir meldt/behandlet i kommunens avvikssystem (kvalitetssystemet Risk manager)?



26) Har du andre kommentarer til kommunens/foretakets varslingsordning eller til spørreundersøkelsen?

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.