



PROSJEKTPLAN

FORVALTNINGSREVISJON

2020

Varsling

KARASJOK KOMMUNE

1. FAGLIG INNHOLD

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020*, vedtatt av Kommunestyret i Karasjok kommune den 16. mars 2017 (sak 17/10). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av kommunens rutiner for varsling og avvikshåndtering. I kontrollutvalgets møte den 28. november 2019 var prosjektskissen oppe til behandling som sak 8/2019. Her vedtok kontrollutvalget å dele prosjektet opp i to deler, «Avvikshåndtering» i del 1 og «varsling i del 2».

1.1.2 Formål

Formålet med dette oppdraget gitt av kontrollutvalget i Karasjok er å undersøke om kommunen har tilfredsstillende system og rutiner for håndtering av «intern varsling». Gjennom dette prosjektet vil kommunen få belyst om kommunens rutiner og praksis er i samsvar med regelverket. Dersom revisjonen finner det hensiktsmessig innenfor rammen av god kommunal revisjonsskikk vil det bli presentert områder hvor det eventuelt er behov for forbedringer.

1.1.3 Rammer

Dette forvaltningsrevisjonsprosjekt estimeres gjennomført innenfor en ramme på 250-350 timeverk. Metodevalget, data-innsamlingen og vurderinger må tilpasses i forhold til prosjektets rammer. Se også prosjektplanens pkt. 1.3.4.

Corona-pandemien har forrykket hele balansen i samhandlingen mellom kommunen og revisjonen. Datainnsamlingen og kommunikasjonen mellom kommunen og revisjonen har blitt mer utfordrende og ressurskrevende enn det var i en normalsituasjon. I tillegg er Karasjok kommune inne i et omfattende arbeid i forbindelse med prosjektet «Fremtidens Karasjok» som kan gjøre tidsforbruket i forbindelse med gjennomføringen ytterligere krevende. Revisor har som mål å gjennomføre prosjektet innen årsskiftet, men man må ta høyde for utsettelse og forsinkelser i forbindelse med leveringen.

Forvaltningsrevisjon består av planlegging, innsamling- og analyse av data og skriving av rapport. Følgende forutsetninger legges til grunn for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen:

- At tidsplan for forvaltningsrevisjonen avtales og overholdes av kommunen.
- At nødvendig dokumentasjon stilles til rådighet på revisjonens forespørsel.
- At revisjonens henvendelser til kommunen behandles og besvares uten ugrunnet opphold.

1.2 Problemstilling

Etter kontrollutvalgets vedtak vil denne forvaltningsrevisjonen bli gjennomført på bakgrunn av følgende problemstilling:

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

I forbindelse med denne problemstillingen vil vi undersøke om kommunen har etablert nødvendige rutiner og prosedyrer når det gjelder mottak, behandling og oppfølging av interne varslinger, og – om mulig – se etter om rutinene etterleves i praksis. Videre vil revisjonen

undersøke om rutiner og prosedyrer er lett tilgjengelige, skriftlige og om de er utarbeidet i samarbeid med representanter for de ansatte.

1.3 Metode og gjennomføring

1.3.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåten i denne undersøkelsen vil i hovedsak være dokumentanalyse og intervju. Det vil bli innhentet informasjon om systemer, verktøy og rutiner for melding om avvik.

Dersom det skulle oppstå utfordringer knyttet til datainnsamlingen vil andre metoder kunne bli vurdert. Det er vår vurdering at framgangsmåten som er beskrevet overfor vil belyse problemstillingene og fremskaffe et relevant og solid grunnlag for vurderingen knyttet til oppdraget.

1.3.2 Avgrensning

Dette prosjektet vil omfatte hele Karasjok kommune som organisasjon. Det er grunn for å anta i planlegging av prosjektet at omfanget av varslinger de seinere år har vært beskjedent. For å unngå å komme i skade for å identifisere noen av de involverte vil man ikke foreta vurdering av innholdet i varslene, men man vil se på måten varslene er blitt behandlet.

I undersøkelsen vil vi foreta en vurdering av de etablerte rutiner for varsling slik de fremstår etter gjeldende bestemmelser. Dersom det finnes konkrete varsler, vil de bli vurdert i forhold til gjeldende bestemmelser på det aktuelle tidspunkt.

1.3.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som blir samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

Gyldigheten vil bli sikret ved at data blir samlet inn med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både dokumentasjon som vil bli innhentet fra primærkilder, fra sekundærkilder og intervju, men også andre typer kilder som vil bli anvendt i dette prosjektet.

Dokumentasjonen som vil bli gjennomgått vil være kommunens interne dokumenter og må anses å inneholde pålitelige data. Dersom det viser seg at det kan knyttes usikkerhet til data som vurderes i denne undersøkelsen vil det bli gjort rede for i rapporten.

For å sikre at data som samles inn er gyldige og pålitelige vil de bli kvalitetssikret i henhold til VEFIK sitt system for kvalitetssikring¹. Fakta i rapporten vil bli verifisert av informantene. Rapporten vil bli kvalitetssikret av oppdragsansvarlig revisor eller ekstern kvalitetssikrer.

1.3.4 Usikkerhet og risiko

Prosjektplanen bygger på forutsetningene som er kjent ved prosjektstart og vurderinger knyttet til disse. Ved gjennomføringen av prosjektet kan nye forhold komme til å gjøre det nødvendig med justeringer i planen. Det må ut fra dette tas forbehold om justeringer eller endringer i alle deler av prosjektplanen. I praksis innebærer det at revisjonen vil foreta avgrensninger som vi finner hensiktsmessig i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

Utover forhold beskrevet under 1.3.1 – 1.3.3 er det gjort følgende konkrete vurderinger omkring prosjektrisiko:

¹ Vefik sitt system for kvalitetssikring bygger på RSK001 og ISQC 001.

Gjennomføring av prosjektet

Vår gjennomgang viser ingen særlige forhold som tilsier at prosjektet ikke kan gjennomføres i henhold til kontrollutvalgets bestilling.

Iboende risiko

Risiko for at varsling knyttet til den kommunale tjenesteyting vurderes i forhold til tjenestens betydning for kommunens evne til å levere forsvarlige tjenester til innbyggerne.

Intern varsling er av en slik karakter at det kun vil ha direkte effekt på tjenesteytingen dersom den går ut over virksomhetens evne til å utføre sine oppgaver, av den grunn vurderer vi den iboende risiko som lav.

Kontrollrisiko:

Kontrollrisiko henger sammen med de rutiner som er etablert for å påse at avdelingens oppgaver gjennomføres i samsvar med de mål som er satt for virksomheten.

2. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere revidert virksomhet. Faktagrunnlaget holdes opp mot kriteriene og danner grunnlag for de analyser og vurderinger som foretas og de konklusjoner som trekkes.

Kriteriene skal begrunnes i og utledes fra autorative kilder innenfor revidert område og formuleres med tanke på at revisjonens ressurser skal forvaltes på best mulig effektiv måte.

2.1 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen vil i hovedsak bli utledet fra følgende kilder:

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

2.2 Utledning av revisjonskriterier

Ytringsfrihet er en grunnleggende rettighet som er nedfelt i Grunnloven og i menneskerettighetene. Ansattes ytringsfrihet er en del av denne alminnelige ytringsfriheten.² En ytring er arbeidstakers rett til å delta i politisk eller faglig debatt innenfor eget eller virksomhetens fagfelt. En annen type ytring er varsling som innebærer at den ansatte sier fra om forhold i virksomheten vedkommende mener er kritikkverdige. Arbeidsmiljølovens varslingsregler hviler på erkjennelsen av at det er viktig at arbeidstakere sier fra om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Det følger av arbeidsmiljølovens § 2A-1 at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Innleide arbeidstakere har samme rett i virksomheten til innleier. Varslingsreglene omfatter alle tilfeller der arbeidstakere sier fra om forhold som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan være i strid med:

- Lover og regler
- Virksomhetens retningslinjer
- Alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt

Virksomhetene har et legitimt behov for vern mot ytringer som unødvendig kan skade arbeidsgivers saklige og tungtveiende interesser. Reglene om varsling er utformet i et forsøk på å ivareta disse interessene slik at virksomheten kan unngå unødvendig omdømmetap eller ikke ha noen reell effekt for samfunnet.

Begrepene «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig fremgangsmåte» er helt sentralt i varslingsreguleringen og vil bli lagt til grunn for kriteriene i denne forvaltningsrevisjonen. En varsling om kritikkverdige forhold vil gå på forhold som varsleren mener er «galt» i virksomheten og forsvarlig fremgangsmåte definerer måten varsleren skal gå fram på om han ønsker å fremføre varsling. For at begrepene skal være lettere å forstå er innholdet i begrepene er lovfestet.

² Prop 74 L, Kap. 5 s. 18.

Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære fare for liv eller helse, fare for klima eller miljø, uforsvarlig saksbehandling, korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet, myndighetsmisbruk, uforsvarlig arbeidsmiljø eller brudd på personopplysningssikkerheten.

Formålet med definisjonen er å gi bedre veiledning for den som vil bruke varslingsretten, og samtidig tydeliggjøre at forhold som arbeidstaker mener er kritikkverdige kun ut fra egen politisk eller etisk overbevisning, ikke inngår i begrepet kritikkverdige forhold.

Rent politiske eller faglige ytringer vil i utgangspunktet ikke regnes som varslings om kritikkverdige forhold. Det er likevel slik at det ofte vil være en faglig skjønsmessig vurdering om det foreligger et mulig brudd på rettsregler eller ikke. En sak vil kunne utvikle seg slik at det som i begynnelsen oppfattes som en politisk eller faglig uenighet, i etterkant kan vise seg å dreie seg om et kritikkverdig forhold.³

Ytring som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold regnes ikke som varslings etter dette kapittel,⁴ herunder både generell misnøye med egen arbeidssituasjon, det å bli utsatt for ledelse innenfor arbeidsgivers styringsrett og andre påregnelige belastninger innenfor rammene av arbeidsforholdet. Når det gjelder uforsvarlig saksbehandling må det skilles mellom saksbehandling i strid med alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig og hva som er faglig uenighet. Faglig uenighet omfattes ikke av varslingsbestemmelsene.

Som nevnt ovenfor følger det av gjeldende rett at arbeidstaker alltid kan varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varslings.⁵

Det fremgår videre av forarbeidene at intern varslings for alle praktiske tilfeller vil være rettmessig, jf. Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) Merknad til § 2-4 andre ledd første punktum».⁶

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

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

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

Bestemmelsen innebærer i tillegg at rutinene skal inneholde krav om framgangsmåte for arbeidstakeren ved varslings. Rutinene skal angi hvem interne varsler skal rettes til; herunder navngitt person, tillitsvalgt, verneombud eller lignende. Rutinene skal også legge til rette for anonyme varsler, her må den enkelte virksomhet finne hva som er hensiktsmessig framgangsmåte.

Det er viktig at virksomheten har rutiner som sikrer forutsigbarhet for arbeidstaker, arbeidsgiver og den det varsles mot. Derfor er det lagt inn krav om krav om at rutinene skal

³ Prop. 47 L, kap. 8.4.2 s. 27.

⁴ Arbeidsmiljøloven § 2 A-1.

⁵ Arbeidsmiljøloven § 2 A-1 andre ledd, andre punktum.

⁶ Prop. 74 L (2018-2019) Kap. 9.4.2 s. 31.

inneholde retningslinjer for mottak, behandling og oppfølging av varsling fra arbeidsgivers side, herunder hvem som har ansvar for behandling og oppfølging av varslingssaker.

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

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

- Saksgang
- Habilitet
- Dokumentasjon
- Kontradiksjon

Varslingssaker skal på samme måte som behandles slik god skikk og bruk krever for å sikre en rettferdig, saklig, rask og grundig saksgang. Lovfestede og ulovfestede arbeidsrettslige prinsipper utfylles blant annet av den europeiske rammeavtale for håndtering av vold og trakassering i arbeidslivet^{7,8}. Sentrale prinsipper i avtalen er:

- Rett til å klage
- Klager skal understøttes av detaljert informasjon («detailed information»)
- Rett til en upartisk høring basert på prinsipper om rettferdig saksgang, diskresjon og konfidensialitet (ikke anonymitet)
- Klagen skal bli undersøkt uten unødvendige forsinkelser
- Det skal vurderes om trakassering har forekommet eller ikke
- Tiltak som skal iverksettes mot den som eventuelt har stått bak
- Falske anklager⁹ skal ikke tolereres og kan medføre disiplinære reaksjoner
- Saker skal normalt håndheves av virksomheten
- Den som er rammet har krav på støtte og om nødvendig hjelp til reintegrering
- Det skal utvikles lokale prosedyrer
- Ekstern hjelp kan være nødvendig og nyttig

⁷ The european framework agreement on harassment and violence at work (2007)

⁸ Både arbeidslivets parter (LO, NHO,KS, Spekter Unio, Akademikerne, HSH (Virke)) og den norske regjeringen har skrevet under avtalen.

⁹ Der klager ikke er i aktsom god tro

2.3 Revisjonskriterier:

Karasjok kommune skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling i samsvar med arbeidsmiljøloven § 2 A-1 i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

- a) Rutinene skal være utarbeidet i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.
- b) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde:
 1. oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold,
 2. fremgangsmåte for varsling,
 3. fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling.
 4. Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

Tabell 1: Koblingsskjema – Revisjonskriterier

Problemstillinger	Revisjonskriterier	Kilder til revisjonskriterier
<i>I hvilken grad har Karasjok kommune tilfredsstillende system og rutiner for varsling?</i>	Karasjok kommune skal ha utarbeidet rutiner for varsling.	Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (1)
	Rutinene skal være utarbeidet i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte	Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (2)
	Rutinene skal være skriftlige og inneholde oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold	Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (4) a
	Rutinene skal inneholde fremgangsmåte for varsling	Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (4) b
	Rutinene skal inneholde fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling.	Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (4) c
	Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.	Arbeidsmiljøloven § 2 A-6 (5)