

Varslingsrutiner og saksbehandling

Kontrollutvalget i Øyer 30.08.2023

Bestilling og gjennomføring

I sitt møte 5. oktober 2022, sak 34/2022, traff kontrollutvalget i Øyer kommune følgende vedtak: *Kontrollutvalget bestiller en foranalyse fra Innlandet Revisjon IKS om Øyer kommunes varslingsrutiner til møtet den 30.11.2022.*

Foranalysen ble lagt frem for kontrollutvalget 30. november 2022, sak 47/2022. Det ble her fattet slik vedtak: *Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon om varslingsrutinene til Øyer kommune. Formål og problemstillinger som er beskrevet i foranalysen legges til grunn for bestillingen.* (...)

Prosjektplanen ble lagt frem for og vedtatt av kontrollutvalget 26. januar 2023 (PS 7/23).

Prosjektarbeidet er gjennomført i perioden første halvår 2023.

Problemstillinger

Formålet med revisjonen er å undersøke hvorvidt Øyer kommune har tilrettelagt for god og lovmessig behandling av varslingsaker, og om varslingssakene blir behandlet på en god og riktig måte.

Vi har formulert følgende to problemstillinger:

1. I hvilken grad har Øyer kommune tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingsystem?
2. Behandler kommunen varslingsaker på en god måte sett opp mot varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav?

Metode og avgrensninger

Utfordringer:

- Sensitivt område
- Høye forventninger blant flere parter
- Formålet med forvaltningsrevisjon er læring og forbedring

Løsning:

- Vi har ikke intervjuet varslere og/eller ansatte om konkrete varslingsaker
- Vi har sendt ut spørreskjema til et utvalg ledere og tillitsvalgte
- Vi har som utgangspunkt undersøkt dokumentene i alle varslingsaker

Problemstilling 1: I hvilken grad har Øyer kommune tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingsystem?

Revisjonskriterier:

1. Kommunen skal ha varslingsrutiner som bygger på en risikovurdering, og som er utarbeidet i tilknytning til virksomhetens helse-, miljø og sikkerhetsarbeid, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.
2. Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde
 1. en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold,
 2. fremgangsmåte ved varsling, og
 3. fremgangsmåte for kommunens saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.
3. Kommunen skal sørge for at rutinene er lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten. Det bør også sørges for at rutinene er kjent blant de ansatte og ledelsen.

Problemstilling 1: I hvilken grad har Øyer kommune tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingsystem?

(Revisjonskriterium 1) Har kommunen varslingsrutiner som bygger på en risikovurdering, og som er utarbeidet i tilknytning til virksomhetens helse-, miljø og sikkerhetsarbeid, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte?

Vurdering:

- Kommunens varslingsrutiner bygger ikke på en konkret risikovurdering, men er utarbeidet med bakgrunn i KS sin veileder «Ytringsfrihet og varsling».
- Rutinene er utarbeidet i tilknytning til virksomhetens helse-, miljø og sikkerhetsarbeid, i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Problemstilling 1: I hvilken grad har Øyer kommune tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingsystem?

(Revisjonskriterium 2) Inneholder varslingsrutinene

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

Vurdering:

Revisjonen mener at varslingsrutinene oppfordrer til at det varsles, angir fremgangsmåten ved varsling samt fremgangsmåte for kommunens saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

Problemstilling 1: I hvilken grad har Øyer kommune tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingsystem?

(Revisjonskriterium 3) Har kommunen sørget for at rutinene er lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten, og at de er kjent blant de ansatte og ledelsen?

Vurdering:

- Vi mener at kommunen har sørget for at rutinene er lett tilgjengelige for alle arbeidstakere i virksomheten.
- Det er også forholdsvis klart at rutinene er kjent i virksomheten, og at kommunen har gjort en innsats ifm. å gi opplæring innenfor fagområdet varsling til sentralt personell.
- Ting som tyder på at opplæringen kunne vært bedre.

Problemstilling 1: I hvilken grad har Øyer kommune tilrettelagt for en god varslingskultur og et velfungerende varslingsystem?

Konklusjon:

Øyer kommune har utarbeidet varslingsrutiner som oppfyller lovens minstekrav og med utgangspunkt i KS sin veileder. De oppfyller lovens krav til at de skal være tilgjengelige for arbeidstakerne og de ser stort sett ut til å være kjent i organisasjonen. Samtidig har vi fått informasjon som tyder på at flere i kommunen er usikre på temaet, da særlig på spørsmål omkring hvordan varslings saker skiller seg fra andre tilgrensende sakstyper.

Problemstilling 2: Behandler kommunen varslingsaker på en god måte sett opp mot varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav?

Revisjonskriterier:

4. Varslingsaker skal behandles i henhold til foreliggende varslingsrutiner. De bør også, i den grad det passer, behandles i henhold til prinsipper for god forvaltningsskikk. Vi har utarbeidet følgende konkrete kriterier:
 - 4-1 Dersom varselet mottas muntlig, skal mottakeren skrive det ned og så vidt mulig sørge for at varsler verifiserer innholdet.
 - 4-2 Varslingsaker bør identifiseres som sådan og skilles klart fra andre sakstyper.
 - 4-3 Det skal senest innen 14 dager etter mottatt varsel foreligge en dokumentert vurdering av om det er grunnlag for å undersøke de påståtte kritikkverdige forholdene nærmere.
 - 4-4 Dersom varselet gjelder kritikkverdige forhold hos konkrete personer, skal vedkommende så snart som mulig gjøres kjent med varselet og gis mulighet til å komme med sin versjon av saken.
 - 4-5 Når saken er ferdigbehandlet skal den det ble varslet om straks ha beskjed om sakens utfall.
 - 4-6 Den som har varslet skal ha tilbakemelding om håndtering av varslet.
 - 4-7 Det bør fremgå av sakens dokumenter at 4-1 til 4-6 er oppfylt.

Oppstart av varslings sak

1. Henvendelse/varsel mottas.
2. Mottaker av varselet vurderer om det er grunnlag for å gå videre med varselet.
Bare varsel som åpenbart er grunnløse kan forkastes som sådan.
3. Det vurderes om henvendelsen er et varsel i arbeidsmiljølovens forstand.
Dersom mottaker av varsel kommer til at det er grunnlag for å gå videre med saken og at saken er en varslings sak forsetter saken til punkt 4.
4. Varslings saken starter formelt opp ved at det opprettes en sak i sak/arkivsystemet.
Her lagres først varselet. Dersom varselet ble mottatt muntlig, skrives det ned og verifiseres om mulig av varsler. De innledende vurderingene som er gjort (punkt 2 og 3) skrives ned og lagres på saken.

Behandling og undersøkning

5. Varsler får beskjed om at varselet er mottatt og vil bli behandlet i henhold til kommunens varslingsrutiner.
Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.
6. Omvarslede blir informert om varselet og dets innhold.
Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.
7. Det gjøres innledende undersøkelser.
Eventuelle foreløpige funn dokumenteres på saken.
8. Omvarslede får anledning til å komme med sin versjon av saken.
Det dokumenteres på saken hvor og hvordan omvarslede har fått komme med sitt syn. Det samme gjelder hva omvarslede mener om saken. Dersom det er tatt avgjørelser som begrenser muligheten for kontradiksjon, f.eks. ved at omvarslede ikke får vite varslers identitet, skal dette begrunnes og dokumenteres på saken.

Avslutning av saken

9. Ledelsen vurderer saken og kommer frem til en konklusjon.
Begrunnelsen for konklusjonen dokumenteres på saken.
10. Tiltak igangsettes.
11. Omvarslede informeres om sakens utfall.
Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.
12. Varsler informeres om behandlingen av varselet.
Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.

Oppstart av varslings sak

1. Henvendelse/varsel mottas.
2. Mottaker av varselet vurderer om det er grunnlag for å gå videre med varselet.
 - *Bare varsel som åpenbart er grunnløse kan forkastes som sådan.*
3. Det vurderes om henvendelsen er et varsel i arbeidsmiljølovens forstand.
 - *Dersom mottaker av varsel kommer til at det er grunnlag for å gå videre med saken og at saken er en varslings sak forsetter saken til punkt 4.*
4. Varslings saken starter formelt opp ved at det opprettes en sak i sak/arkivsystemet.
 - *Her lagres først varselet. Dersom varselet ble mottatt muntlig, skrives det ned og verifiseres om mulig av varsler. De innledende vurderingene som er gjort (punkt 2 og 3) skrives ned og lagres på saken.*

Behandling og undersøkning

5. Varsler får beskjed om at varselet er mottatt og vil bli behandlet i henhold til kommunens varslingsrutiner.

- *Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.*

6. Omvarslede blir informert om varselet og dets innhold.

- *Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.*

7. Det gjøres innledende undersøkelser.

- *Eventuelle foreløpige funn dokumenteres på saken.*

8. Omvarslede får anledning til å komme med sin versjon av saken.

- *Det dokumenteres på saken hvor og hvordan omvarslede har fått komme med sitt syn. Det samme gjelder hva omvarslede mener om saken. Dersom det er tatt avgjørelser som begrenser muligheten for kontradiksjon, f.eks. ved at omvarslede ikke får vite varslers identitet, skal dette begrunnes og dokumenteres på saken.*

Avslutning av saken

9. Ledelsen vurderer saken og kommer frem til en konklusjon.

- *Begrunnelsen for konklusjonen dokumenteres på saken.*

10. Tiltak igangsettes.

11. Omvarslede informeres om sakens utfall.

- *Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.*

12. Varsler informeres om behandlingen av varselet.

- *Dersom dette gjøres skriftlig, lagres dokumentet på saken. Dersom det gjøres muntlig skrives det referat fra samtalen; referatet lagres på saken.*

Problemstilling 2: Behandler kommunen varslingssaker på en god måte sett opp mot varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav?

Særlig om identifisering av varslingssaker

Risikomomenter:

- Manglende praksis for å dokumentere varsler og innledende vurderinger
- Mange saker har blitt feilaktig kategorisert som varslingssaker

Problemstilling 2: Behandler kommunen varslings saker på en god måte sett opp mot varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav?

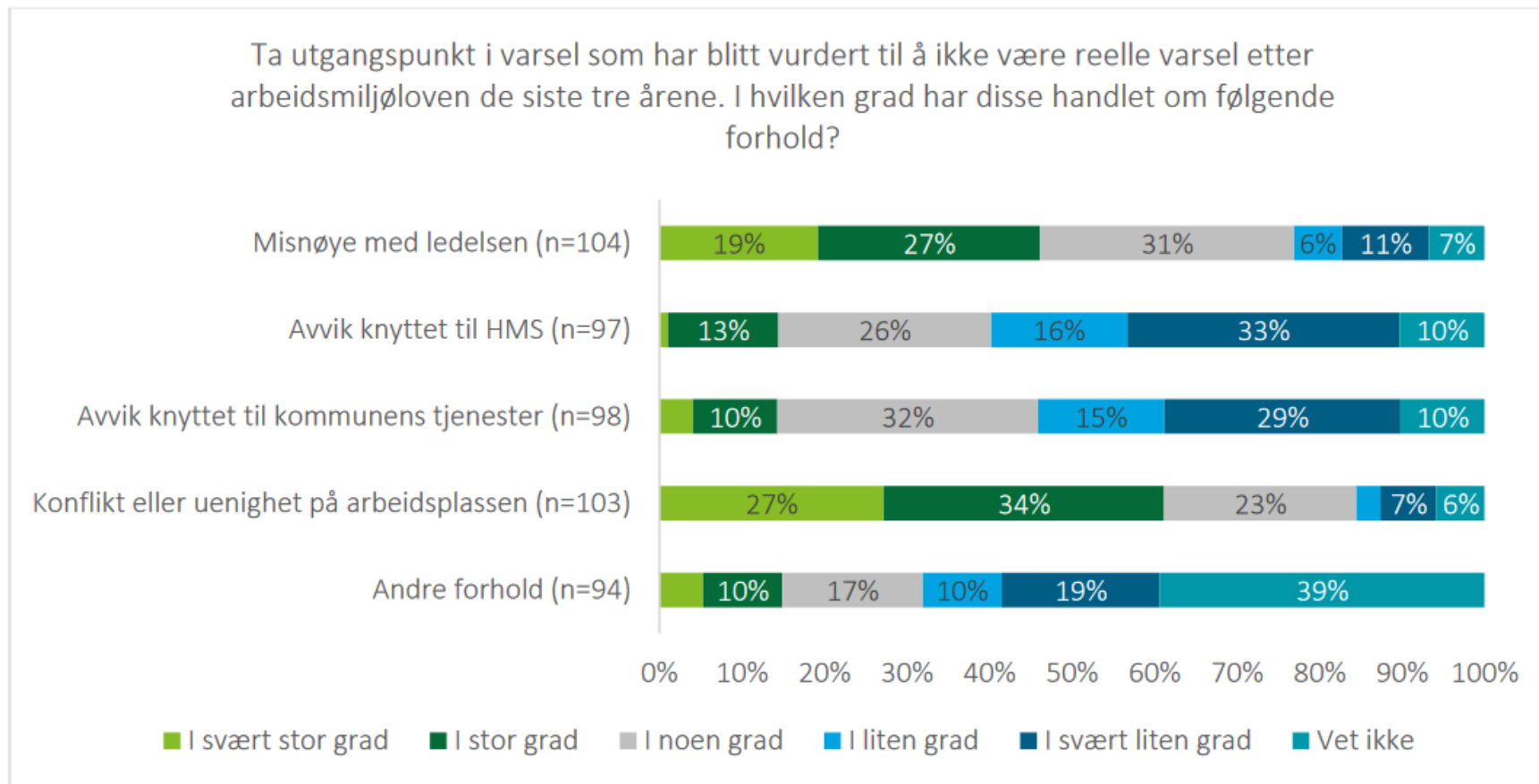
Konklusjon:

Våre undersøkelser tyder på at det har vært en del svakheter ved Øyers behandling av varslings saker. Særlig bemerker vi at flere saker mangler noe dokumentasjon som de burde hatt i henhold til varslingsrutinene og andre relevante saksbehandlingskrav, og vi har sett flere forhold som indikerer at kommunen har hatt problemer med å identifisere varslings saker. På denne bakgrunn mener vi at det foreligger en ikke ubetydelig risiko for (1) at varslings saker ikke blir identifisert og dermed behandlet i samsvar med lov og rutiner, og (2) at varslings sakene ikke blir godt nok dokumentert.

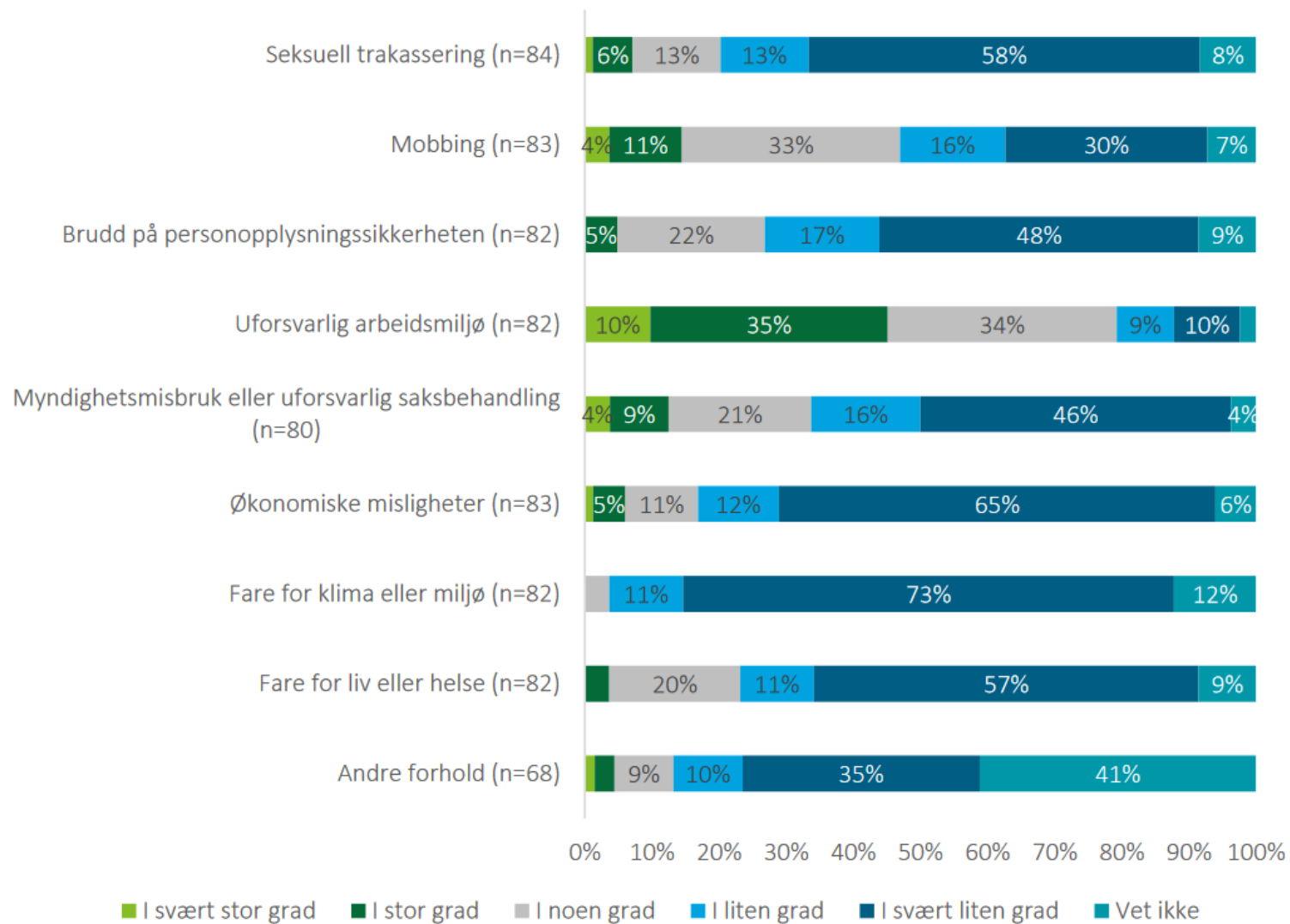
FOU-prosjekt

Varsling i kommuner og fylkeskommuner

Juni 2023



I hvilken grad har reelle varsel etter arbeidsmiljøloven som kommunen har mottatt de siste tre årene handlet om følgende forhold?



Anbefalinger

Det er grunn til å tro at Øyer kommune ut fra sin størrelse normalt vil ha få varslingsaker. Gode rutiner som er utformet på en klar og hensiktsmessig måte er derfor viktig for å kunne håndtere sakene riktig. Særlig mener vi at kommunen bør

- vurdere om rutinene i større grad bør inneholde punkter om hvilke dokumenter som skal utarbeides og lagres på saken, når dette skal gjøres og hva disse skal inneholde,
- vurdere om det bør gjennomføres mer systematisk opplæring av de som har en rolle i kommunens varslingsystem,
- vurdere om det er hensiktsmessig å legge opp til et system som i større grad sikrer at alle varsler kommer frem til en person/et organ som har særlig god kompetanse på varsling, og
- vurdere eventuelle andre tiltak som reduserer risikoen for at varslingsaker blir feilaktig kategorisert, altså at de ikke blir fanget opp og behandlet som varslingsaker etter arbeidsmiljøloven.