



Vestfold
og Telemark
revisjon

Etikk og varsling

Forvaltningsrevisjon | Tinn kommune

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning.....	4
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	4
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	4
1.3. Om kommunen	4
1.4. Metode og kvalitetssikring	5
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	5
2. Etikk	6
2.1. Kommunens etiske arbeid - årsberetning	6
2.2. Kommunens etiske retningslinjer.....	7
2.3. Arbeid med etisk dilemmatrening og refleksjon	12
3. Varsling.....	18
3.1. Rutiner i samsvar med lovkrav	18
3.2. Rutiner – kjent og tatt i bruk.....	21
4. Konklusjoner og anbefalinger	28
4.1. Konklusjoner.....	28
4.2. Anbefalinger.....	28
Litteratur og kildereferanser	29
Vedlegg.....	30
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	30
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	32
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	37
Vedlegg 4 Tinn kommunes etiske retningslinjer.....	41
Vedlegg 5 Kommunens varslingsrutine	48

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Tinn kommune i sak 22/20.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Hvordan sikrer kommunen gode etiske holdninger og handlinger i organisasjonen og i hvilken grad er tiltakene fulgt opp?
2. I hvilken grad er kommunens rutine for varsling i samsvar med lovkrav?
3. I hvilken grad er varslingsrutinen kjent og tatt i bruk?

Våre undersøkelser viser at kommunen har tiltak som kan sikre gode etiske holdninger og handlinger i organisasjonen, men at tiltakene kan bli bedre fulgt opp. Kommunen har ikke oppdatert de etiske retningslinjene i 2020 som planlagt. Retningslinjene omhandler ikke reaksjoner ved brudd, slik KS anbefaler. Kommunen bør også sikre at det systematiske arbeidet med etikk blir bedre fulgt opp.

Kommunens rutine for varsling er ikke fullt ut i samsvar med lovkrav. Den er ikke utarbeidet på grunnlag av egne risikovurderinger slik loven legger opp til, og på flere områder er den ikke i samsvar med lovkravene, bl.a. knyttet til saksbehandling/håndtering av varsler. Manglene ved rutinen gir risiko for at den ikke fungerer i tråd med intensjonen.

De ansatte har i hovedsak kjennskap til varslingsrutinen. Kommunen sikrer imidlertid ikke godt nok at alle ansatte har kompetanse til å varsle og til å ta imot varsler. Det er viktig at ansatte er trygge på at alle varsler håndteres på en god måte. Mangler i rutinene kan gjøre det vanskeligere for ledere ute i organisasjonen å håndtere varsler på en god måte.

Anbefalinger

Vi anbefaler at kommunen:

- oppdaterer de etiske retningslinjene og vurderer om rutinen skal omtale reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- sikrer at det arbeides systematisk med etikk i hele organisasjonen
- oppdaterer varslingsrutinene slik at de er i tråd med lovkravene
- sikrer at de som skal motta varsel har kompetanse til å håndtere dem på en god måte

Skien 12.02.21

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Tinn kommune i sak 22/20. Den var vedtatt som første forvaltningsrevisjon i kommunens plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023.

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

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Hvordan sikrer kommunen gode etiske holdninger og handlinger i organisasjonen og i hvilken grad er tiltakene fulgt opp?
2. I hvilken grad er kommunens rutine for varsling i samsvar med lovkrav?
3. I hvilken grad er varslingsrutinen kjent og tatt i bruk?

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven og arbeidsmiljøloven med forskrifter, veiledere og råd utarbeidet av KS, Transparency Norge og Arbeidstilsynet. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Om kommunen

Tinn kommune har organisert virksomheten i to nivåer. Øverste ledernivå består av

- kommunedirektør
- personal- og organisasjonssjef (kommunedirektørens stedfortreder)
- kommunalsjef for oppvekst og kultur
- kommunalsjef for levekår
- økonomisjef

Kommunen er organisert i fire tjenesteområder. Dette er tjenesteområde for oppvekst og kultur, tjenesteområde for levekår, tjenesteområde for samfunn og sentralt tjenesteområde, som omfatter

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

stab/støtte tjenester inklusiv økonomi, personal og servicetorg. Hvert tjenesteområde har enheter som ledes av enhetsledere med budsjett og personalansvar for sin enhet. Kommunedirektøren er også kommunalsjef for tjenesteområde samfunn. Med unntak av personal- og organisasjonssjefen, er de andre medlemmene i ledergruppen relativt nye i kommunen. Fra sommeren 2020 overtok konstituert teknisk sjef som konstituert kommunedirektør. Kommunen har fra januar 2021 fått ny kommunedirektør.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Prosjektleder for denne forvaltningsrevisjonen er Anne Sæterdal, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ordfører og leder for opposisjonen, alle i kommunedirektørens ledergruppe, samt hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle ansatte i kommunen, og gått gjennom sentral dokumentasjon.

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

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Et utkast av rapporten ble sendt administrasjonen i forkant av oppsummeringsmøte 27.01.21, og rapporten er sendt kommunen til uttalelse 29.01.21, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Etikk

Hvordan sikrer kommunen gode etiske holdninger og handlinger i organisasjonen og i hvilken grad er tiltakene fulgt opp?

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Det skal redegjøres for det etiske arbeidet i årsberetningene.
- De etiske retningslinjene bør være kjent for dem de gjelder.
- De etiske retningslinjene bør ha sanksjonsmuligheter som praktiseres ved brudd.
- Kommunen bør ha arenaer for etisk dilemmatrening og refleksjon, som brukes systematisk.

2.1. Kommunens etiske arbeid - årsberetning

Kommunens årsberetninger for 2018 og 2019 har begge en egen del om arbeid med etikk og hvilke tiltak som er gjennomført det året, samt videre planer for arbeidet. Det vises her til etiske retningslinjer og etikkplakat vedtatt i 2018. I årsberetningen for 2019 vises det også til kommunens etiske kjerneverdier, som er lojalitet, redelighet, ærlighet og åpenhet og at de etiske retningslinjene er del av arbeidsavtalen for ansatte og skal gjennomgås ved ansettelse.

I årsberetningen for 2018 er det bl.a. vist til at pleie- og omsorgstjenesten har tatt i bruk KS sin refleksjonshåndbok – etisk lederskap i helse og omsorgstjenesten. Håndboken beskriver også ledernes ansvar for etikk i organisasjonen, og at det jevnlig arbeidet med etiske problemstillinger/dilemmaer skal bidra til større bevissthet på hva som er akseptabelt og ikke, og når det skal varsles. I årsberetningen er det også vist til temadag for etikk for kommunestyret, utvalgsledere og enhetsledere som ble gjennomført i 2018.

I årsberetningen for 2019 er det vist til følgende tiltak:

- Etikk og etiske dilemmaer er tema i møter i rådmannsteamet, i lederforum, i avdelingsmøter og personalmøter. Målet er å øke medarbeidernes etiske bevissthet, fra rådmannsnivået og helt ut i organisasjonens ytterste ledd.
- Etiske retningslinjer er lagt i e-læringsprogrammet i KS læring og er en del av den opplæringen alle nyansatte og alle ansatte i kommunen skal igjennom.
- Refleksjoner rundt etiske problemstillinger drøftes jevnlig. Disse etiske problemstillingene kan være av ledelsesmessig, økonomisk, faglig eller tjenstlig art.
- Det er vedtatt at etikk og etiske verdier skal være tema på folkevalgtopplæringen i 2020.
- Det er vedtatt at kommunens etiske retningslinjer skal rulleres i 2020.

2.1.1. Revisors vurdering – kommunens etiske arbeid i årsberetningen

Kommunen har redegjort for det etiske arbeidet i årsberetningen. Etter vår vurdering ivaretar kommunens redegjørelse av arbeidet med etikk kravene i kommuneloven på en god måte.

2.2. Kommunens etiske retningslinjer

Tinn kommune har etiske retningslinjer og en etikkplakat som gjelder for ansatte og folkevalgte. Retningslinjene ble sist revidert og vedtatt politisk i 2018, og da ble også etikkplakaten vedtatt. Kommunen har en rutine for å forebygge og forhindre mislighetssaker. Denne lå som vedlegg til saken om de etiske retningslinjene, sammen med Tinn kommunes antikorrupsjonsprogram. Som del av dette programmet var det lagt opp til å utarbeide en egen rutine for varsling av økonomiske misligheter og korrupsjon, og en plan for gjennomføring av risikoanalyser for å forebygge, hindre og avdekke muligheter for korrupsjon. Dette er foreløpig ikke fulgt opp.

Ansatte kan bruke kommunens utstyr til privat bruk kun etter avtale med ansvarlig leder og etter fastsatte retningslinjer. Det er ifølge de etiske retningslinjene ikke lov til å bruke kommunens biler til privat bruk.

I de etiske retningslinjene er det vist til at det skal utarbeides retningslinjer for informasjonssikkerhet og beredskap. Kommunen får IT-tjenester gjennom samarbeid i Kongsbergregionen og de har felles personvernombud. De har utarbeidet en rekke prosedyrer for informasjonssikkerhet i samarbeidet, som nylig er gjennomgått og oppdatert i kommunen.

Kommunen hadde som nevnt lagt opp til en ny revisjon av de etiske retningslinjene i 2020. Denne var tenkt i tilknytning til en egen folkevalgtopplæring på etikk, men på grunn av pandemien er dette blitt utsatt. Personal- og organisasjonssjefen har startet dette arbeidet nå, og har etter sommeren 2020 bedt tjenesteområdene om innspill til arbeidet med revideringen. Hun har fått mange innspill fra tjenesteområde levekår, noen få fra oppvekst og kultur og ingen fra samfunn.

Ifølge kommunestyrets vedtak fra 2018 skal de etiske retningslinjene gjennomgås i hovedutvalgene. Kommunalsjefer og enhetsledere er gitt et særlig ansvar for at etikk og etiske retningslinjer jevnlig blir tatt opp til refleksjon og drøfting i den enkelte enhet.

De etiske retningslinjene og etikkplakaten ligger som vedlegg 4 til rapporten. De etiske retningslinjene har ulike punkter, bl.a. om de verdiene som er kommunens etiske kjerneverdier, god forvaltningsskikk, habilitet og forutsigbarhet i saksbehandlingen, interessekonflikter – inklusiv dette med privat virksomhet for ansatte, retningslinjer for gaver og personlige fordeler, privat bruk av kommunens eiendeler, taushetsplikt, plikt og rett til å varsle, ytringsfrihet, innkjøp og anbud, rapportering, oppfølgingsansvar og informasjon/uttalelser i media.

I forbindelse med at kommunen etablerte en offisiell side på Facebook i 2013 ble det utarbeidet retningslinjer for opptreden i sosiale medier for ansatte i kommunen. Arbeidsmiljøutvalget vedtok i 2014 å støtte opp om disse retningslinjene.

2.2.1. Etiske retningslinjer bør være kjent for dem de gjelder

Ansatte

Etiske retningslinjer er del av nytilsatt-opplæringen i kommunen. Da de etiske retningslinjene sist ble revidert, i 2018, ble alle ansatte pålagt å gjennomføre nytilsattkurs (elektronisk) som hadde en egen del på etikk. Dette ble ifølge personal- og organisasjonssjefen gjort for å sikre at alle hadde gått gjennom og var kjent med de etiske retningslinjene.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at et flertall av de ansatte har høy eller svært høy kjennskap til kommunens etiske retningslinjer.

1 Svært lav	2	3	4	5	6 Svært høy
1,5 %	3,2 %	11,5 %	30 %	37,1 %	16,8 %

Tabell 1 Hvor god kjennskap har du til kommunens etiske retningslinjer. N=340

Informasjon fra intervju og spørreundersøkelse tyder imidlertid på at rutinen for gjennomføring av nytilsatte-kurs ikke har vært godt nok kjent, slik at enkelte nytilsatte trolig ikke har gjennomført denne opplæringen siste to år. Blant dem som har jobbet 2 år eller kortere, er det en høyere andel som har svart 1 og 2 (lav kjennskap) på spørsmålet om kjennskap til rutinene, jf. tabell 1. Det er mindre forskjeller mellom de ulike tjenesteområdene, men det er ikke noe tjenesteområde som her skiller seg ut ved at de ansatte har klart mindre kjennskap til retningslinjene. Svarene fra ansatte på stab/støtte/servicetorg tyder på at de har noe bedre kjennskap til retningslinjene. I intervjuene er det to som har kommentert på generelt grunnlag at kommunen har mange rutiner, men at ikke alt er samlet og lett tilgjengelig. Det gjør at det som nytilsatt ikke er like enkelt å få oversikt over de ulike rutinene/retningslinjene som kommunen har.

I spørreundersøkelsen er de ansatte også spurt om de etiske retningslinjene er lett tilgjengelige og nyttige. Svarene er vist nedenfor.

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
Jeg kan lett finne de etiske retningslinjene (gjsn 4,7)*	2,6%	5%	10%	20%	21,5%	34,7%	6,2%
De etiske retningslinjene er nyttige i min arbeidshverdag (gjsn 4,9)▫	1,5%	2,7%	8%	19,3%	22%	42,4%	4,2%

Tabell 2 Påstander om de etiske retningslinjene. Svarene ble gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. *N=340
▫N=337.

Ansatte på tjenesteområde samfunn er mest uenig i at de lett kan finne de etiske retningslinjene og at de etiske retningslinjene er nyttige i deres arbeidshverdag. Ansatte som jobber på tjenesteområde levekår, er mest enig i at de etiske retningslinjene er nyttige.

Nedenfor er det flere påstander som viser ulike måter ansatte kan gjøres kjent med de etiske retningslinjene på, og bli oppmerksomme på kravene til etikk i kommunen. I spørreundersøkelsen skulle ansatte krysse av for påstandene som passet for dem. Kommunen har ikke lagt opp til at etiske problemstillinger skal være del av medarbeidersamtalen, men svarene nedenfor viser likevel at det er en liten andel som har hatt det.

Sett kryss ved de påstandene som passer for deg:	Prosent
Jeg fikk informasjon om de etiske retningslinjer da jeg ble ansatt	54.6%
Jeg har gjennomført e-læring om etikk	57.6%
Jeg har funnet informasjon om de etiske retningslinjene selv	21.2%
Etikk/etiske problemstillinger inngikk i min siste medarbeidersamtale	14.3%

Tabell 3 Svarfordeling på påstander om arbeid med etiske retningslinjer og etikk. Ansatte kan sette flere kryss. Spørsmålet omfattet også påstander vist i tabell 9. N=335

Det er forskjeller mellom tjenesteområdene på om ansatte fikk informasjon om de etiske retningslinjene da de ble ansatt. Det er færre som fikk det på tjenesteområde samfunn, med unntak av renhold, og færre på oppvekst og kultur, med unntak av barnehage. På renhold har nesten alle fått informasjon. Det er også mange av dem som jobber på institusjon som har fått det (tjenesteområde levekår).

Folkevalgte

Flertallet av de folkevalgte som har svart, er enig eller helt enig i at de har god kjennskap til de etiske retningslinjene, men det er nærmere 30 % som ikke har det. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
11,8 %	0 %	11,8 %	14,7 %	20,6 %	35,3 %	5,9 %

Tabell 4 Jeg har god kjennskap til de etiske retningslinjene. N=34

Ser vi på svarene fra de faste kommunestyremedlemmene, er det ingen som har svart vet ikke, og andelen som er helt uenig er noe lavere og andelen som har svart 3, 4 og 5 er noe høyere enn for alle de folkevalgte. Antallet er imidlertid lavt. De som er faste medlemmer i utvalg har også svart at de har bedre kjennskap til de etiske retningslinjene enn snittet for alle de folkevalgte, men her er det to som er uenig (svart mellom 1 og 3 på skalaen).

Et klart flertall av de folkevalgte har svart enig eller helt enig i at de etiske retningslinjene er nyttige i deres hverdag som politiker. Rundt ¼ vet ikke eller er uenig. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
8,8 %	2,9 %	8,8 %	2,9 %	32,4 %	38,2 %	5,9 %

Tabell 5 De etiske retningslinjene er nyttige i min hverdag som politiker. N=34

Ser vi på svarene til de faste medlemmene i kommunestyret er det ingen som ikke vet, og en noe høyere andel som har svart 5 og 6.

Nesten 80% av dem som har svart, har vært med på folkevalgtopplæringen som var i starten av kommunestyreperioden, og alle de faste medlemmene i kommunestyret har deltatt. Enkelte av dem som har deltatt på folkevalgtopplæringen, er uenig i at de har god kjennskap til de etiske retningslinjene.

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

Det var også noen påstander om habilitet. Svarfordelingen er vist nedenfor.

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
Jeg kjenner godt til reglene om habilitet	0%	2,9%	5,9%	11,8%	32,4%	47,1%	0%
Jeg er trygg på at andre folkevalgte tar opp spm om egen habilitet ved behov	0%	0%	8,8%	20,6%	26,5%	41,2%	2,9%
Kommunestyret har for høy terskel for å vedta at noen er inhabile	17,6%	17,6%	11,8%	17,6%	5,9%	11,8%	17,6%

Tabell 6 Påstander om habilitet. Svarene ble gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. N=34.

Det gjennomsnittlige svaret på påstanden om kjennskap til reglene er på 5,2 (enig).

Gjennomsnittet er enda høyere for de faste kommunestyremedlemmene. Her har alle svart enten 5 eller 6.

Gjennomsnittet for svar på påstanden om at en er trygg på at andre tar opp spørsmål om egen habilitet når det er behov for det er på 5 (enig). Snittet er noe lavere for de faste representantene i kommunestyret (4,8), men fordi antall svar er så lavt og forskjellen ikke så stor, har vi ikke grunnlag for å si at det er en faktisk forskjell.

Gjennomsnitt for svar på påstanden om at kommunestyret har for høy terskel for å vedta at noen er inhabile er på 3,1. For de faste kommunestyrrerrepresentantene er snittet noe høyere, 3,7, og det er en noe større spredning i svarene (flere har svart 6 og det er også en noe høyere andel som har svart 2 og 3). Større spredning viser at de faste kommunestyrrerrepresentantene er mer delt i synet på om terskelen er for høy, men siden det er en del som ikke har svart er det usikkert hvor representative svarene er.

De folkevalgte er også spurt om de mener at det er en klar rolle og ansvarsdeling mellom folkevalgte og administrasjon, noe flertallet er enig i. Svarfordelingen er vist under.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
0 %	0 %	6,1 %	21,2 %	36,4 %	21,2 %	15,2 %

Tabell 7 Vi har en klar rolle og ansvarsdeling mellom de folkevalgte og administrasjonen i kommunen. Gj.snitt 4,9 N=33

Dersom vi bare ser på de faste medlemmene i kommunestyret, har alle svart 4, 5 eller 6 eller vet ikke. Andelen vet ikke er lavere, og gjennomsnittet er på 5,2.

De folkevalgte er også spurt om de mener at de har en felles forståelse av noen av punktene i de etiske retningslinjene. Svarene er vist nedenfor.

Vi folkevalgte har en felles forståelse av....	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
punktet om etisk forsvarlig oppførsel (gj.sn 4,6)	0%	3%	6,1%	33,3%	33,3%	15,2%	9,1%
hva slags gaver, reiser/ bevertning mm som vi kan motta (gj.sn. 5,1)	0%	0%	0%	15,2%	39,4%	21,2%	24,2%

Tabell 8 Påstander om forståelse av de etiske retningslinjene. Svarene ble gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. N=33.

På punktet om etisk forsvarlig oppførsel er det liten forskjell i svarene for de som er faste medlemmer i kommunestyret, mens det er en noe høyere andel som er enig i påstanden om gaver mm.

2.2.2. Etiske retningslinjer bør ha sanksjonsmuligheter som praktiseres

Tinn kommunes etiske retningslinjer har ikke omtale av hva som skjer ved brudd på retningslinjene. Intervju med både ledere og tillitsvalgte viser imidlertid at kommunen reagerer ved brudd på de etiske retningslinjene. Alvorlige brudd på etiske retningslinjer håndteres ifølge personal- og organisasjonssjefen som personalsaker, med de retningslinjer og rutiner som gjelder for personalsaker. Dette ble bekreftet av andre ledere og tillitsvalgte. Kommunalsjef for levekår viser til at de i saker som gjelder brudd på taushetsplikten har igangsatt opplæringstiltak. Hun viser også til at de ved brudd har hatt gjennomgang av den aktuelle saken. Det er ikke noen fastsatt frist for når de må starte undersøkelser, men praksis er at det gjøres umiddelbart, og at de har system med muntlige og eventuelt skriftlige advarsler og oppfølging i etterkant.

I kommunens mal for arbeidsavtale er det vist til at Tinn kommunes ansettelsesreglement og alle lokale retningslinjer og reglement er med å regulere ansettelsesforholdet, herunder også etiske retningslinjer.

2.2.3. Revisors vurdering av kommunens etiske retningslinjer

Kommunen har flere tiltak for å sikre at de etiske retningslinjene er kjent for dem de gjelder, både for ansatte og folkevalgte. Våre undersøkelser tyder på at de i hovedsak er fulgt opp.

Kommunen bør imidlertid i større grad sikre at alle ledere er godt kjent med rutinene for opplæring av nytilsatte, slik at alle nytilsatte blir gjort kjent med de etiske retningslinjene. Videre bør det sikres at retningslinjene og relevante rutiner knyttet til arbeid med etikk er lett tilgjengelig for alle ansatte. I de etiske retningslinjene er det vist til andre retningslinjer som skal bli utarbeidet. Denne informasjonen bør oppdateres i samsvar med hva som faktisk er gjort, og eventuelt ha med relevante referanser.

Kommunen bør også vurdere om det er behov for ytterligere tiltak for å sikre at alle folkevalgte er godt kjent med de etiske retningslinjene.

De etiske retningslinjene beskriver ikke selv reaksjoner ved brudd på retningslinjene, slik KS anbefaler. Våre undersøkelser viser imidlertid at kommunen reagerer ved brudd. Kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig å ta med beskrivelse av reaksjoner ved brudd på retningslinjene.

Kommunen bør også vurdere ytterligere tiltak for å følge opp anbefalingen fra KS om å jevnlig undersøke om medarbeidere kjenner til og etterlever de etiske retningslinjene. Det er positivt at kommunen hadde tiltak for å sikre dette i 2018, som del av arbeidet med retningslinjene, men kan vurdere tiltak for at dette gjøres systematisk.

2.3. Arbeid med etisk dilemmatrening og refleksjon

Ansatte

Ledergruppa i Tinn kommune har hatt etisk refleksjon som fast punkt på dagsorden, men ikke siste halvår 2020. Som følge av en krevende budsjettprosess og pandemi, samt lederskifte og midlertidig konstituering, har det i større grad vært fokus på å sikre daglig drift og oppfølging av budsjett og arbeidsoppgaver knyttet til pandemien.

I 2019/20 gjennomførte kommunen egen lederopplæring for alle enhetsledere i regi av høyskolen Innlandet hvor etikk og refleksjon var en del².

Kommunedirektøren opplyser at fra han ble konstituert som teknisk sjef tidlig i 2020, har de hatt jevnlig ledermøter der etikk var tema. Han opplyser at det var forventet at lederne tok dette videre i møter med egne ansatte. De har ikke hatt slike møter like systematisk siste halvår. Han opplyser

² De deltok på studie «Ledelse av prosesser» som er et studium på masternivå og utgjør 30 studiepoeng (et halvt år fulltidsstudium).

videre at det har tidligere vært noen utfordringer på renhold som de har håndtert. Disse utfordringene har ifølge kommunedirektøren gjort at de på renhold ikke har jobbet med etikk på samme måte som andre enheter.

Levekår har også jevnlig ledermøter der etikk er tema, og de har også innført ledelsens gjennomgang som del av arbeidet med kvalitetsutvikling. Her tar de blant annet opp avvik, klager og varsler, som de bruker aktivt i eget forbedringsarbeid. Kommunalsjefen viser til at etisk refleksjon er en viktig del av kvalitetsarbeidet. Hun kommenterer også at mange i deltidsstillinger gir utfordringer i arbeidet med etisk refleksjon, fordi det er en del som ikke deltar i møter der dette er tema. På tjenesteområdet levekår har de identifisert noen generelle risiko-områder: taushetsplikt og habilitet, og kommunalsjefen opplyser at de også har fokus på gaver. De har nå hatt ekstra opplæring om etikk og taushetsplikt (to e-læringskurs).

På oppvekst og kultur startet de i forbindelse med denne revisjonen en prosess for å sikre mer systematisk arbeid med etikk og varsling. De har bl.a. tatt inn i egne rutiner/årshjul at det skal være årlig gjennomgang av etiske retningslinjer og varslingsrutiner, og at en to ganger i året skal drøfte konkrete etiske dilemmaer. Hun mener at skolene trolig er de som har jobbet mest med etikk på hennes område, men ser at de har hatt behov for tiltak for å sikre at det gjøres systematisk.

Det er som nevnt forventet at etikk skal være fast punkt på dagsorden på personalmøter. De vi har intervjuet viser til at dette gjøres flere steder, men også at de er usikre på om alle enheter gjør det. Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at det er en del som ikke gjør det. Det er 69 prosent som har oppgitt at de har vært på personalmøter/interne møter der etiske problemstillinger er diskutert. Se tabellen under.

Sett kryss ved de påstandene som passer for deg:	Prosent
Jeg har deltatt på personalmøter/interne møter der etiske problemstillinger har blitt diskutert	69.0%
Jeg har selv tatt opp etiske problemstillinger til diskusjon på min arbeidsplass	45.1%
Jeg har deltatt i diskusjoner på jobb om etiske problemstillinger i andre settinger enn det som er nevnt over	50.4%

Tabell 9 Svarfordeling på påstander om arbeid med etiske retningslinjer og etikk. Ansatte kan sette flere kryss. Spørsmålet omfattet også påstander vist i tabell 3. N=335

Når vi ser på tjenesteområdene, er det en lavere andel på tjenesteområde samfunn (51,9 %), og de har i mindre grad selv tatt opp etiske problemstillinger til diskusjon (28,8 %) og deltatt i diskusjoner i andre settinger (36,5%). Andelen som har deltatt på møter er også lavere for ansatte innen pleie og omsorg institusjon (53,5%). Denne andelen er langt høyere enn snittet for kommunen blant de som jobber i stab/støtte/servicetorg (84%) og i barnehage (94%). En ansatt på tjenesteområde levekår har kommentert at de pga pandemien ikke får hatt personalmøter der de vanligvis har etisk refleksjon. En annen kommenterer at det er etterlyst å ha etikk som tema på personalmøte en gang i året, uten at det er blitt gjort noe med.

De ansatte ble også spurt om de har opplevd at etisk vanskelige situasjoner som har oppstått har blitt diskutert på arbeidsplassen, og om de er håndtert på en god måte. Det var mulig å svare vet ikke. Svarfordelingen er vist nedenfor.

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
Etisk vanskelige situasjoner som har oppstått har blitt diskutert på arb.plassen (N=339)	6,8%	9,4%	13,3%	25,7%	26,8%	14,5%	3,5%
Etisk vanskelige situasjoner på arbeidsplassen har blitt håndtert på en god måte (N=336)	3 %	4,8%	13,1%	24,4%	28,6%	18,4%	7,4%

Tabell 10 Påstander om forståelse av de etiske retningslinjene. Svarene ble gitt på en skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad.

Det er et flertall som har svart 4 – 6 på skalaen, noe som viser at de opplever at etisk vanskelige situasjoner som oppstår blir diskutert på arbeidsplassen. Gjennomsnittet er på 4. Det er en noe høyere andel som mener at situasjoner som har oppstått har blitt håndtert på en god måte. Her er gjennomsnittet på 4,4. Vi ser her at ansatte på tjenesteområde levekår som har svart, mener at situasjoner som oppstår blir diskutert på arbeidsplassen. Også dette opplever ansatte på tjenesteområde samfunn at gjøres i mindre grad.

Av 339 som har svart, er det 131 (38,6 %) som oppgir å ha vært i en etisk vanskelig situasjon de siste 12 månedene. Andelen er høyere blant ansatte på tjenesteområde levekår (49,3 %) og lavere på samfunn (15,1 %). Av de 131 som har opplevd å være i en etisk vanskelig situasjon, er det 64,4% som oppgir at det ble funnet en løsning. Det mest vanlige å gjøre for å finne en løsning er å diskutere/spørre leder, og deretter diskutere/spørre en kollega.

Vi stilte et åpent spørsmål om det som følge av pandemien har oppstått nye etiske problemstillinger eller utfordringer. Det er til sammen 57 som har kommentert her. Det er mange ulike kommentarer. Noen kommentarer som går igjen, gjelder besøk og kontakt med pårørende og nærhet og kontakt med barn/elever/brukere. Andre temaer som flere har kommentert, er taushetsplikt, personvern, utfordringer knyttet til teknologi og utstyr, ulike holdninger og tolkning av regler/retningslinjer.

Det var også mulig å gi kommentarer til arbeidet med etikk i kommunen, noe 54 har gjort. De fleste har pekt på ulike utfordringer. Den vanligste er at en mener etikk har for lite fokus på arbeidsplassen, og at en bør jobbe mer systematisk. Det er også noen som har kommentert på utfordringer knyttet til ledelse. Det er 8 som har gitt kommentarer om at det jobbes godt med etikk, og 7 som har gitt mer nøytrale kommentarer.

Folkevalgte

I intervju med ordfører og leder for opposisjonen har vi fått informasjon om at de etiske retningslinjene drøftes i partigruppene. Her tar en også opp etiske problemstillinger, samt at det gjøres i formannskapet og i utvalgene. Folkevalgtopplæringens del om etikk omhandler også en egen del om etisk refleksjon.

Halvparten av de som har svart, har vært med på å drøfte hva de etiske retningslinjene innebærer for dem som folkevalgte. Andelen er høyere for de faste medlemmene i kommunestyret, her har rundt $\frac{3}{4}$ vært med på å drøfte dette.

Nesten 60 % av de som har svart, har vært med på å drøfte hvordan en som folkevalgt skal håndtere interessekonflikter knyttet til arbeidet som folkevalgt og privatperson. Andelen er noe høyere for de faste medlemmene i kommunestyret, her er det i overkant av 70%.

De folkevalgte skulle også vurdere hvor sannsynlig de mener det er at en del etisk vanskelige situasjoner kan oppstå for folkevalgte i kommunen.

Hvor sannsynlig..	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
Utfordringer ift å overholde taushetsplikten (gj.sn 3,7)	14,7%	11,8%	14,7%	17,6%	20,6%	17,6%	2,9%
Interessekonflikter – rollen som folkevalgt og privatperson (gj.sn 3,7)	11,8%	5,9%	23,5%	29,4%	11,8%	14,7%	2,9%
Det å bli tilbudt en utilbørlig fordel (gj.sn 2,3)	38,2%	26,5%	8,8%	11,8%	2,9%	5,9%	5,9%
Press fra utbyggere knyttet til bestemte kontrakter/planer (3,8)	11,8%	11,8%	14,7%	20,6%	23,5%	14,7%	2,9%

Tabell 11 Påstander om etisk vanskelige situasjoner som kan oppstå. Vurder hvor sannsynlig det er at folkevalgte i kommunen kan komme i slike situasjoner. Vurder på en skala fra 1 Ikke sannsynlig til 6 svært sannsynlig. N=34.

Ser vi bare på de faste medlemmene i kommunestyret, var det en høyere andel som mente det var sannsynlig at de kunne komme i situasjoner der det kunne være utfordringer knyttet til taushetsplikten, til å bli tilbudt en utilbørlig fordel, og til å møte press fra utbyggere.

I intervjuene ble rolleforståelse trukket frem som et område som kan være utfordrende.

Samlet har 70 % av de folkevalgte ikke opplevd etisk vanskelige situasjoner som folkevalgt, mens andelen blant de faste medlemmene i kommunestyret er 43%.

Litt over halvparten av de folkevalgte har selv tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon i det politiske miljøet. Blant de faste medlemmene i kommunestyret er det nesten $\frac{3}{4}$ som har gjort det.

Det er mest vanlig å ta det opp i partigruppen, deretter i mer uformelle sammenhenger. Blant de faste medlemmene i kommunestyret er det mest vanlig å ta det opp i uformelle sammenhenger (halvparten har gjort det), deretter i partigruppa (43 %). Blant de faste medlemmene i utvalg er det like vanlig å ta opp situasjoner til diskusjon i utvalget, som i partigruppa og i uformelle sammenhenger. Den som har svart annet, har tatt det opp med administrasjonen. Svarfordelingen for alle er vist nedenfor. Det var mulig å sette flere kryss.

kommunestyret	Ja, i			Nei	Annet
	politiske utvalg	partigruppa	Uformelle sammenhenger		
5,9 %	14,7 %	35,3 %	29,4 %	44,1 %	2,9 %

Tabell 12 Har du selv tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon i det politiske miljøet? Flere svar mulig. N=34

De som har tatt opp etisk vanskelige situasjoner (10 personer) ble spurt om det ble funnet en løsning på den, noe halvparten mente (20 % svarte nei og 30% vet ikke). Det er mest vanlig å diskutere eller spørre en annen folkevalgt for å finne løsninger, deretter å ta det opp med kommunedirektøren. De som ikke har tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon, ble spurt om hvorfor, og de langt fleste hadde ikke gjort det fordi de ikke hadde opplevd slike situasjoner.

Det var et åpent spørsmål om det som følge av pandemien har oppstått nye etiske problemstillinger eller utfordringer. Det er tre av de folkevalgte som har kommentert. En kommentar viser til at det kan være vanskelig å håndtere alle hensyn ved ansettelser uten fysiske møter, en annen at formannskapet får mye makt og den tredje at det kan være utfordringer knyttet til gjennomføring av Teamsmøter. Det var også mulig å gi kommentarer til arbeidet med etikk i kommunen generelt, noe tre gjorde. En tok opp dette behandling av sensitiv informasjon på privat PC el., og to nevnte behovet for jevnlig å ta opp spørsmål knyttet til etikk og habilitet/behov for jevnlig kurs.

2.3.1. Revisors vurdering - etisk dilemmatrening og refleksjon

Kommunen har arenaer for etisk dilemmatrening og refleksjon for både ansatte og folkevalgte.

Våre undersøkelser viser at mange i administrasjonen også bruker disse arenaene til etisk dilemmatrening og refleksjon, men også at det er enheter som ikke gjør dette i tilstrekkelig grad. Noe av dette kan tilskrives den spesielle situasjonen som har vært som følge av pandemien. Pandemien gjør trolig at behovet for slik dilemmatrening og refleksjon er enda større. Det er positivt at en på oppvekst og kultur har satt i gang en prosess for å sikre mer systematisk arbeid med etikk. Det bør en også få til i større grad på de andre områdene og kanskje særlig på tjenestemråde samfunn.

En viktig del av arbeidet med etikk er også å sørge for økt oppmerksomhet for de etiske dilemmaer en som ansatt i kommunen faktisk står i. Eksempel på dette kan være hvilke etiske dilemmaer det er ved at ansatte bruker kommunens utstyr privat. At det er en lav andel av de ansatte på

tjenesteområde samfunn som mener at de har vært i en etisk vanskelig situasjon siste 12 måneder, kan enten være et tegn på at rutiner og retningslinjer gjør at slike situasjoner i liten grad oppstår, eller det kan være et tegn på at en ikke er bevisst nok på hvilke etiske dilemmaer som er på tjenesteområdet.

Våre undersøkelser viser også at arenaene som folkevalgte har blitt brukt, men også at de trolig kan brukes i større grad. Det er positivt at så vidt mange av de faste medlemmene i kommunestyret og i utvalg selv har tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon, og at det er vanlig for utvalgsmedlemmer å ta opp dette i utvalgene. Vi mener drøfting av hva retningslinjene innebærer i praksis og hvordan en håndterer interessekonflikter, kan være viktige tiltak for å sikre gode etiske holdninger og handlinger. Selv om mange har vært med på å drøfte dette, er det også en del som ikke har det.

Det at så vidt mange mener at det er mindre sannsynlig at folkevalgte i kommunen kan komme i etisk vanskelige situasjoner knyttet til taushetsplikt, interessekonflikter og det å bli tilbudt en utilbørlig fordel, kan være en indikasjon på at en ikke er tilstrekkelig oppmerksom på de utfordringer en folkevalgt kan stå overfor.

3. Varsling

I hvilken grad er kommunens rutine for varsling i samsvar med lovkrav?
I hvilken grad er varslingsrutinen kjent og tatt i bruk?

Til disse problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal

- vurdere risiko for overtredelse av kravene til varsling
- utarbeide nødvendige rutiner og tiltak på bakgrunn av risikovurderingen
- ha skriftlige rutiner som skal inneholde
 - en oppfordring til å varsle
 - fremgangsmåte ved varsling
 - fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging
 - rutine for å sikre krav til dokumentasjon og arkivering
- sikre at ansatte og ledelse har tilstrekkelig kompetanse til å varsle i tråd med rutiner og lovkrav
- sikre at varslingsrutinene kjent i organisasjonen og at de følges opp
- sikre at ansatte opplever det som trygt å varsle om kritikkverdige forhold
- sikre at den som varsler og den det ev. varsles om har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

3.1. Rutiner i samsvar med lovkrav

3.1.1. Risikovurdering og utarbeiding av rutiner på bakgrunn av dem

Kommunens felles varslingsrutine er ikke utarbeidet med utgangspunkt i egne risikovurderinger, men det er tatt utgangspunkt i et eksempel i veileder om varsling og ytringsfrihet fra KS. Personal- og organisasjonssjefen har ansvar for varslingsrutinen. Hun er ikke kjent med at det er gjort vurdering av risiko knyttet til varsling. Hun mener at kommunen burde hatt en rutine for risikovurdering knyttet til økonomiske misligheter/korrupsjon, og at enhetene bør gjøre mer konkrete risikovurderinger for egen virksomhet, fordi de har ulike risikoer.

3.1.2. Skriftlige rutiner i tråd med lovkravene

Kommunen har en skriftlig rutine som er vedtatt av arbeidsmiljøutvalget i 2017. Ved overgang til Compilo er rutinen lagt inn i dette systemet og sist oppdatert i september 2020. I Compilo er det lagt inn lenker til lovverket og til Arbeidstilsynets temaside om varsling. I tillegg til selve rutinen som er vedtatt av arbeidsmiljøutvalget, er det i Compilo lagt inn en kort omtale av hva varsling og kritikkverdige forhold er. Kommunen har i 2015 utarbeidet en oversikt over ulike varslingskanaler. Det er ikke vist til denne i selve rutinen, men den ligger som vedlegg i Compilo.

Reglene om varsling i arbeidsmiljøloven ble endret i 2019, med virkning fra 01.01.20. Det ble da bl.a. innført en aktivitetsplikt for arbeidsgiver. Aktivitetsplikten innebærer at et varsel innen rimelig tid skal bli tilstrekkelig undersøkt, og arbeidsgiver skal påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. arbeidsmiljøloven § 2A-3. Kommunen har i sin rutine en bestemmelse om at den som har varslet, innen 14 dager skal få bekreftelse på at varsel er mottatt og at varselet vil bli fulgt opp i tråd med rutinen. Utover det er det ikke lagt noen føringer eller frister i rutinen. En av de tillitsvalgte opplyser at varslingssaker generelt blir godt behandlet i kommunen, men at det i noen saker kan ta litt lang tid.

Vi har sett kommunens rutine opp mot sjekklisten som Arbeidstilsynet har utarbeidet. Hele sjekklisten er vist i vedlegg 2. Sjekklisten har egne punkt om å sikre at det er trygt å varsle, herunder å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø, som vi omtaler i punkt 3.2.5.

I kommunens rutine står det at det er ønskelig at alle medarbeidere varsler om kritikkverdige forhold.

Rutinen har noen punkt som gjelder fremgangsmåte for varsling. Det står at varselet bør leveres nærmeste leder eller tillitsvalgt/verneombud. Rutinen omtaler ikke hva som ikke regnes som varsling om kritikkverdige forhold. Det er heller ikke spesifisert i rutinen hvem som har rett til å varsle. I selve rutinen er det ikke omtale av hvem en kan varsle til, hvis varselet gjelder nærmeste eller øverste leder, men i vedlegget Varslingskanaler er det vist til at en kan gå til overordnet leder, tillitsvalgt, verneombud og tilsynsmyndigheter/annen offentlig myndighet. Kontrollutvalget er også satt opp som en varslingskanal i vedlegget. Praksis er ifølge lederne som vi har intervjuet, er at varsel på leder går til nivået over, eller til tillitsvalgt/verneombud. Ved varsel på kommunedirektør skal ordfører eller kontrollutvalg varsles. Hovedverneombudet mener ansatte kan være usikre på hvordan de skal varsle om leder, men tror ikke at det er noe stort problem, fordi ansatte kan gå til verneombud eller tillitsvalgt.

I rutinene er det laget et skjema for varsling, der varsler skal skrive hva varslet gjelder. Her kan varsler komme med forslag om tiltak. I rutinen er det videre satt krav om at varslingen skal være forsvarlig, og at varsling via skjema, kvalitetslos eller i tråd med varslingsplikt og til tilsynsmyndighet/annen offentlig myndighet er forsvarlig. Det er ikke omtale av når arbeidstaker har varslingsplikt.

I rutinen er det åpnet for anonym varsling, men kommunen oppfordrer til ikke å varsle anonymt, fordi oppfølgingen av et anonymt varsel kan være begrenset. I rutinen er det også informasjon om at arbeidsgiver vil ta kontakt med varsler dersom det er behov for ytterligere informasjon. Videre at arbeidsgiver vurderer om det er grunnlag for å gi ytterligere informasjon om hva som skjer med varselet, utover den nevnte bekreftelsen på at varsel er mottatt. Det er vist til at taushetsplikt kan begrense arbeidsgivers mulighet til å gi informasjon.

Kommunen har i tillegg til skjema for varsling, laget et skjema for oppfølging av intern varsling. Skjema og kommunens rutine for varsling ligger i vedlegg 5 til rapporten. Det omfatter bl.a. egne

punkter om gjennomførte undersøkelser og konklusjon av disse, at tilbakemelding til varsler er gitt og at den/de det varsles om har fått nødvendig informasjon. Det er også egne punkt for tiltak, videre oppfølging og videre oppfølging overfor varsler og oppfølging av den det er varslet om. De ulike punktene skal dateres.

Personal- og organisasjonssjefen opplyser at kravet til kontradiksjon skal bli ivaretatt gjennom varslingsrutinens del om undersøkelse. Hun opplyser også at varslingsaker skal bli saksbehandlet og dokumentert i Elements (kommunens sak og arkivsystem).

Personal- og organisasjonssjefen opplyser at ansatte i tillegg til å bruke varslings skjema, kan varsle via avviksmelding i kommunens kvalitetssystem, Compilo (het tidligere kvalitetslos). Varslings skjema ligger i Compilo.

Lederne som vi har intervjuet, opplyser at de legger til grunn kommunens felles rutine for varsling, og at det ikke er laget egne lokale rutiner på tjenesteområdene. Kommunalsjef for oppvekst opplyste at de nå etter at revisjonen startet har satt i gang en prosess for å sikre lokal tilpasning av varslingsrutinene på de ulike enhetene.

3.1.3. Revisors vurdering – risikovurdering og varslingsrutiner

Kommunens rutine for varsling er ikke utarbeidet på grunnlag av egne risikovurderinger i kommunen slik loven legger opp til.

Rutinen burde vært oppdatert innholdsmessig som følge av endringene i arbeidsmiljøloven, og oppdateringene bør behandles i AMU. Ved oppdatering av rutinen for varsling, kan Arbeidstilsynets sjekklister være et godt hjelpemiddel for å sikre samsvar mellom rutinen og gjeldende krav.

Kontrollutvalget i kommunen bør ikke brukes som varslingskanal/en som skal håndtere varsler på vegne av kommunen som arbeidsgiver. Kontrollutvalget har et ansvar for å kontrollere om varslingsinstituttet fungerer, og skal derfor ikke utføre arbeidsgivers oppgaver i varslingsaker. De skal være uavhengige til å kunne kontrollere at kommunes plikter som arbeidsgiver blir ivaretatt. Kommunens varslingsrutiner bør derfor vise tydelig at kontrollutvalget ikke inngår i kommunens system for håndtering av varsler, men at varsling til kontrollutvalget, på linje med varsling til eksterne tilsynsmyndigheter vil være forsvarlig.

Rutinen har en oppfordring til å varsle, men ivaretar ellers ikke alle kravene etter arbeidsmiljøloven fullt ut. Når det gjelder framgangsmåte for varsling, beskriver ikke rutinen tydelig nok hvem som har rett til å varsle, hva et varsel bør inneholde og hvilken rolle verneombud, tillitsvalgt og AMU har i varslingsaker. Rutinen bør også omtale hva som ikke regnes som varsling.

Rutinen beskriver ikke godt nok reglene for saksbehandling av varsel, f.eks. hvilke frister som gjelder og hvilke saksbehandlingsprinsipper arbeidsgiver skal ta hensyn til. Etter vår vurdering sikrer ikke rutinen at kravet til kontradiksjon ivaretas. Skjemaet legger opp til at det skal

gjennomføres undersøkelser, men det er ikke lagt noen føringer på hvilke, hvordan, av hvem, eller på annen måte spesifisert at kravet til kontradiksjon skal ivaretas.

I rutinen står det at oppfølging av anonyme varsler kan bli begrenset. Vi mener at det i tillegg kan være nyttig med informasjon i rutinen om hvordan arbeidsgiver skal håndtere anonyme varsel. Håndtering av anonyme varsler kan være vanskeligere for dem som mottar varselet, slik at det kan være behov for noe mer veiledning i hva en må være oppmerksom på og hvordan en går frem. Rutinen mangler også informasjon om hvordan arbeidsgiver skal håndtere varsel som ikke regnes som varsel om kritikkverdige forhold. Den har heller ikke med informasjon om konsekvenser som lovbrudd og andre kritikkverdige forhold kan få for dem som begår dem, f.eks. kommunens praksis ift. anmeldelser.

Rutinen har heller ikke omtale av hvilke krav som er satt til dokumentasjon og arkivering i varslingssaker.

3.2. Rutiner – kjent og tatt i bruk

3.2.1. Kompetanse til å varsle

For at ansatte og ledelse skal kunne ta i bruk rutinen og sikre forsvarlig håndtering av varsling, er det viktig at en har tilstrekkelig kompetanse til å varsle i samsvar med rutinen, herunder å vite hva som er varsling og å kjenne igjen et varsel og håndtere det i samsvar med loven. Kjennskap til kravene i arbeidsmiljøloven er sentralt for å ha tilstrekkelig kompetanse til å varsle. Flertallet (65 %) opplyser at de var delvis kjent med kravene i arbeidsmiljøloven om varsling og bare en liten andel (5 %) var ikke kjent med dem før denne undersøkelsen, mens 30 % var godt kjent med reglene.

Leder, tillitsvalgte og verneombud har fått egne spørsmål om håndtering av varsler. De er spurt om de har rutiner/fast praksis for å håndtere varsler om kritikkverdige forhold, noe 54,4 % av de 79 som har svart mener. 34,2 % har svart at de har det delvis, mens resten (11,4 %) opplyser at de ikke har det, eller at de er usikre. En har svart at det ikke har vært aktuelt.

Kommunens rutine har som nevnt ikke en beskrivelse av hva som ikke regnes som varsling om kritikkverdige forhold. De tillitsvalgte er spurt om de mener ansatte har en felles forståelse av hva varsling er. De tillitsvalgte er usikre på dette, eller mener at ansatte trolig ikke har en felles forståelse. Personal- og organisasjonssjefen er også usikker på om ansatte har en slik felles forståelse. Hun opplyser at kommunen har tiltak for å sikre en felles forståelse, både ved at enhetsleder skal gå gjennom varslingsrutinen og ved at det er forventet at enhetene sikrer drøfting/refleksjon/bevisstgjøring for sine ansatte.

De ansatte er spurt om de vet hvordan de kan varsle på egen arbeidsplass. Svarfordelingen er vist under.

Nei	Nei, men jeg vet hvor jeg kan finne varslingsrutinen	Nei, men jeg vet hvem jeg kan spørre om jeg får behov	Ja
7,7 %	8 %	31,4 %	53 %

Tabell 13 Vet du hvordan du kan varsle på din arbeidsplass? N=338

Det er et klart flertall som svarer at de har vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold, og også et flertall som svarer at de har vært med på å diskutere hva varsling er. Svarfordelingen er vist under.

Har du vært med på å diskutere hva..	Ja	Nei	Vet ikke
..man skal forstå som kritikkverdige forhold på arbeidsplassen din?	65,5 %	26,5 %	8 %
..varsling er på arbeidsplassen din?	54 %	37,5 %	8,5 %

Tabell 14 Spørsmål om kritikkverdige forhold og varsling. N=340

Det er forskjeller mellom de ulike tjenesteområdene. Særlig på samfunn svarer ansatte at de ikke har vært med på å diskutere hva kritikkverdige forhold er, og hva varsling er. I tillegg ligger skole/ voksenopplæringen og hjemmetjenesten litt lavere enn snittet i kommunen, når det gjelder om man har vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold. Hjemmetjeneste og institusjoner ligger også lavere på å ha diskutert varsling, samt at kultur/oppvekst (utenom skole/barnehage) også ligger litt lavere

Kommunalsjef for oppvekst opplyste at de nå etter at revisjonen startet har satt i gang en prosess både for å sikre lokal tilpasning av varslingsrutinene på de ulike enhetene, og for å sikre en felles forståelse av hva varsling er. Årlig gjennomgang av rutinene skal legges inn i de ulike enhetens årshjul. Det er kommentert av flere ansatte på oppvekst at de nå i høst har satt fokus på dette.

3.2.2. Revisors vurdering – kompetanse til å varsle

Rutiner for varsling er et viktig tiltak for å sikre nødvendig kompetanse til å varsle og å håndtere varsel. Siden kommunens rutine har mangler, mener vi at den ikke er et godt nok tiltak for å gi ansatte og de som skal motta varsel tilstrekkelig kompetanse om varsling. Kommunens rutine bør ha med beskrivelse av hva som ikke er varsling, jf. Arbeidstilsynets sjekkliste. Svarene i spørreundersøkelsen viser at ansatte er relativt godt kjent med regelverket og hvordan de skal varsle, men undersøkelsen viser også at det er rom for å sikre noe bedre kompetanse i det å motta varsler.

I tillegg til at ansatte har kjennskap til rutine og regelverk, kan det å drøfte/reflektere rundt hva man skal forstå med kritikkverdige forhold og varsling, være viktige tiltak for å sikre nødvendig kompetanse og en felles forståelse av hva kritikkverdige forhold og varsling er. Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at kommunens tiltak for å drøfte/sikre refleksjon/bevisstgjøring bør følges bedre opp. Utfordringen med å sikre tilstrekkelig kompetanse om varsling er størst på

tjenesteområde samfunn, men undersøkelsen viser at det kan følges bedre opp også for ansatte innen pleie og omsorg.

Vi mener prosessen som er igangsatt på oppvekst, med tilpasning av rutiner og jevnlig gjennomgang, kan bidra til å sikre tilstrekkelig kompetanse om varsling.

3.2.3. Kjennskap til og bruk av varslingsrutinene

Kommunens varslingsrutiner er også del av kommunens etiske retningslinjer. Kommunen har, som nevnt i punkt 2, tiltak for å sikre at disse er kjent. Personal- og organisasjonssjefen opplyser også at enhetslederne har ansvar for at rutinene gjøres kjent for alle ansatte, og at de i høst har fått en påminnelse om dette i forbindelse med etikkarbeidet. De ansatte er som nevnt i punkt 3.1 spurt om de vet hvordan de skal varsle på egen arbeidsplass. 53 % av de som har svart vet hvordan de kan varsle, og 39,4 % vet hvor de kan finne rutinen eller hvem de kan spørre. Det er forskjeller mellom de ulike områdene, og tjenesteområde samfunn skiller seg ut med at en lavere andel har svart at de vet hvordan de skal varsle, særlig på renhold og plan/landbruk.

Nesten $\frac{3}{4}$ av de som har svart, oppgir at de ikke har varslet om kritikkverdige forhold de siste to årene. Blant de som har varslet, er det mest vanlig å varsle til nærmeste leder. Det er flest som har varslet innen pleie og omsorg, skole og renhold. Svarfordelingen er vist under.

Nei	Ja, har varslet					
	til nærmeste leder	til overordnet ledelse	til tillitsvalgt/verneombud	til BHT	om mottatt varsel	på annet vis
72,6 %	19,4 %	5,9 %	8,8 %	1,2 %	1,5 %	2,6 %

Tabell 15 Har du varslet om kritikkverdige forhold de siste to årene – har du varslet flere ganger kan du sette flere kryss. N=340.

Det er 247 som ikke har varslet, og 65 % av disse har ikke varslet fordi de ikke har sett kritikkverdige forhold på jobben. Den nest vanligste årsaken er at de kritikkverdige forholdene har vært kjent og fulgt opp av leder. Svarfordelingen er vist under.

Ikke sett kritikkverdige forhold	Forholdene var kjent og håndtert	Vet ikke hvordan jeg varsler	Det er for tungvint å melde fra	Frykt for represalier fra ledelsen	Jeg tror ikke det blir fulgt opp	Annet
65,4 %	27,2 %	2,9 %	2,1 %	0 %	5,8 %	2,9 %

Tabell 16 Hva er årsaken til at du ikke har varslet om kritikkverdige forhold? Flere svar mulig N=243

De som hadde varslet, er spurt om de har fått tilbakemelding på varselet. Svarfordelingen er vist under.

Ja	Ja, delvis	Nei, varslet anonymt	Nei
40,9 %	41,9 %	3,2 %	14 %

Tabell 17 Har du fått tilbakemelding på varselet om kritikkverdige forhold? N=93

Det er små tall når vi ser på de ulike tjenesteområdene. Vi ser imidlertid at det er enkelte på alle områdene som svarer at de ikke har fått tilbakemelding på varselet, og at det er mest utbredt innen pleie og omsorg.

De ble også spurt om i hvilken grad varselet ble håndtert på en god måte. Svarene er vist under.

1 svært liten grad	2	3	4	5	6 svært stor grad	Vet ikke
5,4 %	8,6 %	18,3 %	23,7 %	20,4 %	16,1 %	7,5 %

Tabell 18 I hvilken grad mener du varselet ble håndtert på en god måte? N=93.

På tjenesteområde samfunn mener en overvekt av de som har varslet at varselet i liten grad ble håndtert på en god måte.

De 93 er også spurt om det fikk noen konsekvenser for dem å varsle, noe 80,6 % svarte at det ikke hadde. Det var 7,5 % som mente at det hadde overveiende positive konsekvenser og 14 % at det hadde overveiende negative konsekvenser. Også her er andelen som opplever at det har vært negativt større for tjenesteområde samfunn, der 30 % har svart at det har vært negativt.

Som nevnt i punkt 3.2.1 mener et flertall av ledere, tillitsvalgte og verneombud at de har rutiner/fast praksis for å håndtere varsler om kritikkverdige forhold, mens 1/3 har svart at de har det delvis og 11,4 % at de ikke har det eller er usikre og en at det ikke har vært aktuelt.

Av ledere og tillitsvalgte oppgir 31,6 % (25 av de 79) at de har fått meldinger om kritikkverdige forhold (varsler). De fleste har fått ett eller to til tre meldinger/varsler. Fem av de 25 oppgir å ha fått fire eller mer. Ledere tillitsvalgte skulle svare på noen påstander om oppfølging av varsel de hadde mottatt. Svarfordelingen er vist nedenfor.

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
Ivaretar varsler og den det varsles om på en god måte*	0 %	0 %	4 %	16 %	44 %	36 %	0 %
Kan ved behov få hjelp til å håndtere varsler #	0 %	0 %	4 %	4 %	28 %	64 %	0 %

Tabell 19 Påstander om oppfølging av varsel som leder/tillitsvalgt har mottatt. Svar på skala fra 1 helt uenig til 6 helt enig. N=25. *Hele påstanden: Når jeg har fått varsel om mulige kritikkverdige forhold, har jeg sørget for at både den som melder fra og den det ev. blir meldt om, blir ivarettatt på en god måte. #Hele påstanden: Jeg kan ved behov få hjelp til å håndtere meldinger om kritikkverdige forhold.

Både kommunalsjefene og økonomisjefen har relativt kort erfaring i kommunen, og de har ikke selv mottatt varsler. Personal- og organisasjonssjefen, hovedverneombudet og en av de tillitsvalgte har mottatt varsler/fulgt opp varsler. Hovedverneombudet mener at det er mest vanlig at saker tas opp uten at det varsles, og at de blir løst, slik at det ikke er behov for varsling. Hun viser dessuten til at sakene som regel ikke er så alvorlige som en varslingssak.

Personal- og organisasjonssjefen er ikke kjent med at varslingsskjemaet er blitt brukt, og de har generelt lite varslingsaker. Hun mener at de oftere har avvik eller klager, enn varsel etter arbeidsmiljøloven. Hun opplyser også at de bruker varslingsrutinens deler om undersøkelse og krav til kontradiksjon i saker som gjelder kritikkverdige forhold.

3.2.4. Revisors vurdering – kjennskap til og bruk av varslingsrutiner

Nesten halvparten av de ansatte er ikke kjent med rutinene for varsling. De fleste av disse har imidlertid svart at de enten vet hvem de kan spørre eller hvor varslingsrutinen er. De ansatte har etter vår vurdering derfor i hovedsak kjennskap til varslingsrutinene eller hvordan de skal finne dem. Det at en del av de spurte oppgir å ha varslet, viser også at rutinene er kjent og i bruk. Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at rutinens krav om å gi tilbakemelding følges opp i mange saker. Kommunen kan likevel vurdere om det er behov for tiltak for å sikre dette enda bedre, og kanskje særlig innen pleie og omsorg.

3.2.5. Trygt å varsle og forsvarlig arbeidsmiljø

Et åpent miljø på jobb er viktig for at ansatte opplever at det er greit å varsle, noe som igjen er viktig for at en faktisk varsler. Vi har spurt om ansatte i kommunen risikerer å bli møtt med uvilje dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Vi har spurt om reaksjoner både fra kollegaer og leder. De som har svart, opplever at de i noe mindre grad blir møtt med uvilje fra leder enn fra kollegaer, dersom de kommer med kritiske synspunkt om egen arbeidsplass. Det gjennomsnittlige svaret på en skala fra 1 helt uenig (altså at en ikke risikerer å bli møtt med uvilje) til 6 helt enig, er for kollegaer 2,43 og for leder 2,18. Svarfordelingen er vist under.

Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra..	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
Kollegaer (N=340)	28,2 %	30 %	13,5 %	15 %	3,2 %	3,8 %	6,2 %
Leder (N=339)	35,8 %	30,5 %	10,9 %	8 %	5,9 %	2,1 %	6,8 %

Tabell 20 Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra ... hvis jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben.

Når vi ser på tjenesteområdene, er det særlig ansatte innen pleie og omsorg som i større grad mener at de blir møtt med uvilje fra kollegaer dersom de kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben. Det er ikke tydelige forskjeller når det gjelder ledere.

Hovedverneombudet opplever at kommunen jobber for å ha en kultur for å kunne varsle, og at det er en kultur for åpenhet, slik at ansatte kan si ifra om kritikkverdige forhold, enten selv eller via tillitsvalgte eller verneombud.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at de ansatte i hovedsak opplever at det er greit å varsle om kritikkverdige forhold, og at egen leder legger til rette for det, men her er det en del som har svart vet ikke. De har svart på en skala fra 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad. Det gjennomsnittlige svaret på om det er greit å varsle er på 4,82. På spørsmål om leder legger til rette, er gjennomsnittet 4,58. Svarfordelingen er vist under.

I hvilken grad...	1 svært liten	2	3	4	5	6 svært stor	Vet ikke
Er det greit å varsle om kritikkverdige forhold (N=340)	1,5 %	3,5 %	5,9 %	18,8 %	33,3 %	30,6 %	6,5 %
Leder legger til rette for varsling (N=337)	2,1 %	5,3 %	9,5 %	19,6 %	26,4 %	25,8 %	11,3 %

Tabell 21 Spørsmål om å varsle om kritikkverdige forhold på jobben.

De er små forskjeller mellom tjenesteområdene, men ansatte på samfunn opplever i noe mindre grad at leder legger til rette for varsling, enn andre ansatte.

Et klart flertall mener at det er viktig å kunne være anonym i noen tilfeller for å varsle om kritikkverdige forhold. Svarfordelingen er vist under.

Ja	I noen tilfeller	Nei	Vet ikke
11,2 %	61 %	24,5 %	3,3 %

Tabell 22 Er det viktig for deg å kunne være anonym for å varsle om kritikkverdige forhold? N=331

Rutiner i tråd med gjeldende krav og at rutinen følges, er viktige tiltak for å sikre at det er trygt å varsle, og for å sikre at både varsler og den det varsles om har et forsvarlig arbeidsmiljø. Som omtalt i punkt 3.2.3 opplever flertallet av de ansatte i Tinn kommune, at varselet er håndtert på en god måte. Rundt 1/3 mener at varselet i mindre eller liten grad er håndtert på en god måte, og 14 % ment at varslingen hadde overveiende negative konsekvenser. Utfordringene var størst på tjenesteområdet samfunn.

Det er også viktig at kommunens rutine slår fast at det ikke skal gjengjeldes som følge av varslingen. Både tillitsvalgte og hovedverneombud mener at ansatte som har varslet ikke har blitt utsatt for sanksjoner/gjengjeldelse.

Arbeidsgiver skal særlig påse at den som har varslet, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidsgiver skal også om nødvendig sørge for tiltak som er egnet for å forebygge gjengjeldelse, jf. arbeidsmiljøloven § 2A-3. I forarbeidene er det nevnt at et slikt tiltak kan være å gjennomføre oppfølgingssamtaler med varsleren, og eventuelt innarbeide det tiltaket i de interne rutineene, jf. Prop. 74 L (2018-2019).

Ifølge sjekklisten fra Arbeidstilsynet, skal rutinen svare på hvordan arbeidsgiver skal sikre at arbeidsmiljøet er fullt forsvarlig, også for den som blir varslet på og arbeidsmiljøet ellers. I skjema for oppfølging av varsler, som er del av kommunens rutine for varsling, er det egne punkt om informasjon og oppfølging av både varsler og den det er varslet om. I selve rutinen er det nevnt at det ikke skal gjengjeldes som følge av varslingen.

Nesten alle som har mottatt meldinger om kritikkverdige forhold (varsler), er enig i at de har sørget for at både den som melder/varsler og den det blir meldt/varslet om, blir ivaretatt på en god måte. 20 av 25 har svart enig eller helt enig i dette og 23 av 25 er enig eller helt enig i at de kan få hjelp ved behov til å håndtere slike meldinger.

De lederne som vi har intervjuet, vektlegger det å ha et åpent og trygt arbeidsmiljø for å legge til rette for at ansatte kan varsle. Videre vektlegger de at ansatte blir tatt på alvor, og at man har gode rutiner og systematikk.

3.2.6. Revisors vurdering – trygt å varsle og forsvarlig arbeidsmiljø

Kommunens rutiner for varsling, med egne punkt for å sikre oppfølging både av dem som varsler og dem det varsles om, er tiltak som kan bidra til at det er trygt og varsle, og at både varsler og den det varsles om har et forsvarlig arbeidsmiljø. Det er også et viktig tiltak at rutinen slår fast at det ikke skal gjengjeldes som følge av varslingen. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at ansatte i hovedsak opplever at det er greit å varsle og at de i liten grad risikerer å bli møtt med uvilje fra leder ved kritiske synspunkt på egen arbeidsplass. Dette tyder på at flertallet av de ansatte opplever det som trygt å varsle.

Vi ser imidlertid noen forbedringspunkter både for å legge til rette for varsling, og for å sikre god håndtering av varselet. Dette gjelder kanskje særlig tjenesteområde samfunn.

Enkelte har erfart at varsler ikke er håndtert på en god måte. Det er også noen svakheter i rutinen knyttet til saksbehandling av varsel, se punkt 3.2. Vi mener derfor at det er risiko for at kommunen ikke får håndtert alle varsler i tråd med de kravene som er satt. Det kan være med på å gjøre det mindre trygt for dem som skal varsle, og kan føre til at kommunen ikke får ivaretatt arbeidsmiljøet til dem som varsler og dem det varsles om godt nok i alle tilfeller. Manglene i rutinene kan også gjøre det vanskeligere for ledere ute i organisasjonen å håndtere slike saker på en god måte. Det at tillitsvalgte trekker frem at saksbehandlingen i noen saker har blitt bedre ved involvering av sentraladministrasjon/personal- og organisasjonssjef, mener vi kan illustrere dette. Ledere ute har trolig mindre kjennskap til kravene til saksbehandlingen av varsel, og derfor større behov for detaljerte rutiner.

4. Konklusjoner og anbefalinger

4.1. Konklusjoner

Hvordan sikrer kommunen gode etiske holdninger og handlinger i organisasjonen og i hvilken grad er tiltakene fulgt opp?

Kommunen har tiltak for å sikre gode etiske holdninger og handlinger, og har redegjort for det etiske arbeidet i kommunens årsberetning.

Det er utarbeidet etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, men vedtaket om oppdatering av retningslinjene i 2020 er ikke fulgt opp. Kommunen bør vurdere om en skal beskrive reaksjoner ved brudd i de etiske retningslinjene, slik KS anbefaler.

Kommunen har tiltak for at retningslinjene skal være kjent og følges, men noen av tiltakene er ikke fulgt godt nok opp. Dette gjelder både tiltak for å sikre at retningslinjene er kjent og for å sikre systematisk arbeid med etisk dilemmatrening og refleksjon.

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

Kommunens rutine for varsling er ikke fullt ut i samsvar med gjeldende lovkrav. Rutinen er ikke utarbeidet på grunnlag av egne risikovurderinger, slik loven legger opp til. Rutinen er ikke i samsvar med lovkravene på flere områder, særlig knyttet til regler for saksbehandling/håndtering av varsler.

I hvilken grad er varslingsrutinen kjent og tatt i bruk?

De ansatte har i hovedsak kjennskap til varslingsrutinen. Det at rutinen har noen mangler, gir risiko for at varsling ikke blir håndtert i samsvar med intensjonen i rutinen. Kommunen sikrer ikke godt nok at alle ansatte har kompetanse til å varsle og til å ta imot varsler. Det er viktig at ansatte er trygge på at alle varsler håndteres på en god måte. Mangler i rutinene kan gjøre det vanskeligere for ledere ute i organisasjonen å håndtere varsler på en god måte.

4.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å

- oppdatere de etiske retningslinjene og vurdere om det skal være omtale av reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- sikre at det arbeides systematisk med etikk i hele organisasjonen
- oppdatere varslingsrutinene slik at de er i tråd med gjeldende krav
- sikre at de som skal motta varsel har kompetanse til å håndtere dem på en god måte

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

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

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

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

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

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (opphevet)

Offentlige dokument

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

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

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

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

Elektroniske kilder

KS, ks.no, nettsider, juni – september 2020

Arbeidstilsynet, arbeidstilsynet.no, nettsider, juni – september 2020

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



TINN KOMMUNE

VESTFOLD OG TELEMARKE REVISJON IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Anne Sætedal

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	2020/2710 - 4	Anne Tove Sandal Telgenes, tlf.	216	12.02.2021

Forvaltningsrevisjon Etikk og varsling - rapport til uttalelse

Kommunedirektøren tar revisjonsrapporten når det gjelder etikk og varsling til etterretning.

Vi vil følge opp revisjonens anbefaling på følgende måter:

Etiske retningslinjer

Etiske retningslinjer oppdateres og rulleres i løpet av året. Vi kommer til å legge inn et eget punkt som omtaler reaksjoner ved brudd på retningslinjene. Etter kommunestyrets behandling og vedtak legges retningslinjene inn i Compilo. Compilo er vårt kvalitetssystem hvor alle kommunalt ansatte har tilgang. Det er også her alle ansatte lett kan finne alle overordna retningslinjer som gjelder i kommunen. Det vil i løpet av året bli utarbeidet rutine for å forhindre økonomisk korrupsjon. Det er også planlagt å gjennomføre temadag for folkevalgte hvor etikk, etiske dilemmaer og antikorrupsjon er på dagsorden.

Systematisk arbeid

For å sikre at det arbeides systematisk med både med etikk og andre viktige retningslinjer og rutiner i hele kommuneorganisasjonen er vi avhengig av å ha en overordna administrativ organisering og ledelse som ivaretar kommunedirektørens helhetlige ansvar for ledelse, styring og kontroll (internkontroll) på sine tjenesteområder. Fokus og bevissthet på etikk, etisk atferd skal gjennomsyre hele kommuneorganisasjonen. Vi må derfor ha på plass en organisasjon og ledelsesstruktur som ivaretar dette behovet.

Varslingsrutiner

Vi er allerede i gang med å oppdatere varslingsrutinene våre slik at disse er i tråd med gjeldene lovkrav. Rutinen skal behandles og vedtas i arbeidsmiljøutvalget og legges deretter legges inn i Compilo.

Opplæring

For å sikre at våre ledere har kompetanse til å kunne håndtere og saksbehandle eventuelle varslingssaker har vi allerede avtalt opplæring i temaet med Stamina Helse som er vår bedriftshelsetjeneste.

Med hilsen

Anne Tove Sandal Teigenes
kommunedirektør

Brevet er sendt elektronisk og inneholder derfor ingen signatur.

Mottakere av dette brevet:
VESTFOLD OG TELEMARK REVISJON IKS

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Etikk

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

Kommunal- og moderniseringsdepartementet etablerte Etikkportalen i 2010 i samarbeid med KS. Portalen skal blant annet bidra til oppbygging av kompetanse, som er et sentralt verktøy for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren.³ Departementet har støttet et samarbeidsprosjekt mellom KS og Transparency International Norge (TI) om etikk og antikorrupsjon. KS og TI har utarbeidet en håndbok «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon». De anbefaler at kommuner har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, og at retningslinjene bør være behandlet av kommunestyret.

I veileder til kommunedirektørens internkontroll «Orden i eget hus», har KS trukket fram at kommunene må ha ulike sektorovergripende reglement på plass, bl.a. innenfor etisk standard og antikorrupsjon. Å ha etisk reglement «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og ajourføre reglementet, gjøre det kjent i organisasjonen og sikre at det blir fulgt. I veilederen vises det til at det ofte ikke er mangel på rutiner som er problemet, men at de ikke følges. Kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1 innebærer et også krav om å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik fra etisk standard/reglement og evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andra tiltak for å sikre kontroll med at kravene til etikk ivaretas.

KS har utarbeidet et rammeverk for etiske retningslinjer og gode råd for etikkarbeid i kommunene. De etiske retningslinjene bør være så konkrete som mulig, og de skal være enkle å forstå. De bør dessuten være relevante for medarbeidernes arbeidshverdag og begrenset i omfang, slik at de er lette å sette seg inn i. Det er også anbefalt at de etiske retningslinjene beskriver reaksjoner ved brudd på retningslinjene. Videre at kommunen jevnlig undersøker om medarbeidere kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og at det blir reagert ved brudd på dem.

KS anbefaler å sette av tid til verdiarbeid og etisk refleksjon, og opprette arenaer for diskusjoner rundt etiske problemstillinger for ledere og i samlinger der hele virksomheten er samlet, samt på andre samhandlingsarenaer, som kommunestyret. Sett i lys av kravet om internkontroll er det naturlig at kommunen i tillegg til å ha arenaer for etisk dilemmatrening, også sikrer at disse brukes systematisk.

³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunalinndeling/etikk-i-kommunesektoren/id2009799/>

Kommunen skal redegjøre i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten, jf. kommuneloven § 14-7. I forarbeidene til loven står det at plikten til å redegjøre, innebærer en forventning om at kommunene må foreta seg noe for å sikre en høy etisk standard i virksomheten sin. Det var også krav om å redegjøre for etikk i årsberetningen i gammel kommunelov (§48). Eksempler på ulike typer tiltak som kan bidra til å sikre en høy etisk standard kan være at kommunen utarbeider eller oppdaterer etiske retningslinjer, på ulike måter søker å skape oppmerksomhet og kunnskaper om de etiske retningslinjene, gjennomfører dilemmatrening og andre tiltak for å bevisstgjøre ansatte og folkevalgte om mulige etiske utfordringer, holder kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, fokuserer på etikk i folkevalgtopplæringen og gjør etiske utfordringer til et fast punkt i samtaler mellom ledere og ansatte.⁴

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Det skal redegjøres for det etiske arbeidet i årsberetningene
- De etiske retningslinjene bør være kjent for dem de gjelder
- De etiske retningslinjene bør ha sanksjonsmuligheter som praktiseres ved brudd
- Kommunen bør ha arenaer for etisk dilemmatrening og refleksjon, som brukes systematisk

Varsling

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

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

Arbeidsgiver har en aktivitetsplikt ved varsling, varselet skal innen rimelig tid bli tilstrekkelig undersøkt, og arbeidsgiver skal påse at den som har varslet har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, jf. § 2A-3. Bestemmelsen om aktivitetsplikt er ny, og ble vedtatt i 2019 med virkning fra 01.01.20. Det er ikke definert i forarbeidene hva som regnes som «rimelig tid». Det må vurderes i det enkelte

⁴ Jf. Ot. Prp. nr. 17 (2008-2009) og Prop. 46 L (2017-2018).

tilfelle, og det er åpnet for at ressursmessige hensyn vil kunne inngå i en slik vurdering. Det er heller ikke satt krav til hvilke undersøkelser arbeidsgiver må gjøre. Arbeidsgiver har ikke plikt til å gjøre grundigere undersøkelser enn hva varselet saklig sett gir grunnlag for. Arbeidsgivers plikt til særlig å påse at kravene til arbeidsmiljø fortsatt blir ivaretatt for varsleren, henger sammen med at varslere kan være i en spesielt sårbar situasjon. Hvis det anses som nødvendig, skal arbeidsgiver iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Eksempel på et slikt tiltak kan være å gjennomføre oppfølgingssamtaler med varsleren og eventuelt innarbeide dette i de interne rutinene, jf. Prop. 74 L (2018-2019).

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

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

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

Arbeidstilsynet har laget en sjekkliste for varslingsrutiner (se nedenfor). En rutine som oppfyller og svarer på disse spørsmålene vil oppfylle minimumskravene i arbeidsmiljøloven kapittel 2A.⁵

1. Hva er varsling om kritikkverdige forhold?
2. Hva regnes *ikke* som varsling om kritikkverdige forhold?
3. Hvem har rett til å varsle?
4. Gi en oppfordring til arbeidstakerne om å varsle om kritikkverdige forhold.

⁵ Jf. arbeidstilsynet.no/tema/varsling/virksomheten-skal-ha-rutiner-for-intern-varsling/

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

Ifølge arkivreglene skal kommunens håndtering av konflikter og varsling langtidsbevares.⁶

I tillegg til å ha rutiner, er det viktig å skape en åpen organisasjon, der det er kultur for å stille spørsmål også om kritikkverdige forhold.⁷ I denne sammenhengen er også den enkelte ansattes mulighet til å ytre seg om kritikkverdige forhold og det å åpent kunne si ifra om kritikkverdige forhold sentralt. I arbeidsmiljøloven § 2A-1 tredje ledd er det vist til at ytring om forhold som gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold ikke regnes som varsling, med mindre forholdet omfattes av arbeidsmiljøloven § 2A-1 annet ledd (kritikkverdige forhold). Brown (2013) legger til grunn at de kritikkverdige forholdene skal påvirke grupper av individer eller ha offentlig interesse, for at en skal kunne kalle det varsling, samt at den som varsler er på innsiden av organisasjonen det varsles

⁶ Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver § 7-12 nr. 1 e og f

⁷ KS' veileder om varsling

om.⁸ Det er sentralt at kommunen også drøfter disse forholdene internt, for å sikre en felles forståelse av hva varsling er.

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

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Kommunen skal:

- vurdere risiko for overtredelse av kravene til varsling
- utarbeide nødvendige rutiner og tiltak på bakgrunn av risikovurderingen
- ha skriftlige rutiner som skal inneholde:
 - En oppfordring til å varsle
 - Fremgangsmåte ved varsling
 - Fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging
 - Rutine for å sikre krav til dokumentasjon og arkivering
- sikre at ansatte og ledelse har tilstrekkelig kompetanse til å varsle i tråd med rutiner og lovkrav
- sikre at varslingsrutinene kjent i organisasjonen og at de følges opp
- sikre at ansatte opplever det som trygt å varsle om kritikkverdige forhold
- sikre at den som varsler og den det ev. varsles om har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø

⁸ Fafo rapport 2017:04, Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner.

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev 08.09.20. Oppstartsmøte ble holdt 29.09.20 med kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst og kultur, kommunalsjef levekår, økonomisjef og personal og organisasjonssjef til stede.

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden september/oktober 2020 – januar 2021.

Innsamling av data

For å undersøke kommunens arbeid med etikk og varsling, har vi gjennomgått kommunens etiske retningslinjer og etikkplakat, inklusiv den politiske behandlingen av disse, kommunens årsberetning for 2018 og 2019, og kommunens varslingsrutine. Vi har dessuten sett dokumentasjon på folkevalgtopplæringen 2019/20 og temadag om etikk for kommunestyret, utvalgsledere og enhetsledere i 2018. Videre har vi gått gjennom innkallinger til et utvalg ledermøter våren 2020, kommunens antikorrupsjonsprogram, rutine for å forebygge og forhindre mislighetssaker og retningslinjer for opptreden i sosiale medier for ansatte i kommunen. Vi har også brukt informasjon fra kommunen sine nettsider (tinn.kommune.no), samt internettsidene til KS (ks.no) og arbeidstilsynet (arbeidstilsynet.no) i perioden september 2020 til januar 2021.

Vi har intervjuet ordfører og leder for opposisjonen, kommunedirektør, kommunalsjef for oppvekst og kultur, kommunalsjef for levekår, økonomisjef, personal- og organisasjonssjef, hovedverneombud, og hovedtillitsvalgte for Fagforbundet, Utdanningsforbundet og NSF (norsk sykepleierforbund). Referat fra intervjuet er bekreftet av kilden. Videre har vi innhentet informasjon via e-post og telefon fra kommunens ansvarlig for informasjonssikkerhet.

Vi har også gjennomført to spørreundersøkelser. En som ble sendt alle ansatte i kommunen, med spørsmål om arbeid med etikk og varsling, og en til folkevalgte.

Spørreundersøkelsen til de ansatte er sendt til fast ansatte, både i heltids og deltidsstillinger. Den er sendt til 610 ansatte og vi har fått svar fra 340, en svarprosent på 56. Ved første utsendelse var det dessverre noen som hadde falt ut av listene, men revisjonen fikk god hjelp fra administrasjonen på oppvekst og kultur for å rette opp dette. Det ble foretatt tre purringer, for å øke svarprosenten, men det var enkelte som ikke fikk alle tre purringene.

Spørreundersøkelsen til folkevalgte er sendt til faste medlemmer i kommunestyre, hovedutvalg og kontrollutvalg, samt alle som er ført opp som 1. og 2. vara. Vi har fått 34 svar, noe som gir en svarprosent på 54. Det er totalt 14 av de 24 faste medlemmene i kommunestyret som har svart, en svarprosent på 58. Det ble foretatt tre purringer.

Om de som har svart på spørreundersøkelsen til ansatte

De fleste som har svart på undersøkelsen har vært ansatt i 6 år eller lengre, og jobber 80 % eller mer. Svarfordelingen på de to spørsmålene er vist under.

	Antall	%
2 år eller kortere	39	11,5 %
3 – 5 år	30	8,8 %
6 år eller lenger	271	79,7 %

Tabell 23 Hvor lenge har du jobbet i Tinn kommune? N=340

	Antall	%
80 % eller mer	270	79,4 %
Mellom 30 og 79 %	60	17,6 %
Mindre enn 30 %	10	2,9 %

Tabell 24 Hvor stor stilling har du i praksis? (Ta med ekstravakter slik at du har med hvor mye du vanligvis jobber i løpet av en måned N=340)

De ansatte har også svart på hvor de jobber i kommunen. Svarfordelingen er vist under.

	Antall
Stab/støtte funksjoner og Servicetorg	20
Tjenesteområde samfunn (teknisk, brann)	33
Tjenesteområde samfunn (renhold)	9
Tjenesteområde samfunn (plan/landbruk og miljø, annet)	11
Tjenesteområde levekår (PLO - hjemmetjenester)	46
Tjenesteområde levekår (PLO - institusjon)	43
Tjenesteområde levekår (Helse og familietjenesten, NAV Tinn, annet)	47
Tjenesteområde oppvekst og kultur (barnehage)	36
Tjenesteområde oppvekst og kultur (skole, voksenopplæring)	71
Tjenesteområde oppvekst og kultur (annet, kultur, PPT og barnevern)	24

Tabell 25 Hvor jobber du? Har du flere stillinger i kommunen, svar ut fra hvor du har størst stilling. N=340.

Vi har kartlagt svarprosent på de ulike tjenesteområdene og svarprosenten er lavest på tjenesteområde levekår, 43 %. På tjenesteområde samfunn er svarprosenten på 65, mens den på oppvekst og kultur er på 69 % og for stab/støtte-funksjoner og servicetorg er på ca. 80 %.

Det at alle ansatte i kommunen har fått spørreundersøkelsen, altså at det ikke er gjort et utvalg, gjør at lav svarprosent ikke er like problematisk. Vi har litt lav svarprosent for tjenesteområde levekår, men vi ser ikke at det er grunnlag for å si at det er systematiske skjevheter blant dem som har svart. Vi mener derfor at de som har svart på undersøkelsen kan gi et representativt bilde

Om de som har svart på spørreundersøkelsen til de folkevalgte

De folkevalgte skulle svare på hvilke verv de har. Svarfordelingen er vist under

	Antall	%
Kommunestyret	14	41,2 %
Vara til kommunestyret	7	20,6 %
Utvalgsmedlem	14	41,2 %
Varamedlem til utvalg	14	41,2 %

Tabell 26 Kryss av for hvilke verv du har (flere kryss mulig). N=34

Selv om svarprosenten ikke er så høy, mener vi at undersøkelsen likevel kan gi et relativt dekkende bilde. Det lave antallet svar gir imidlertid større usikkerhet for disse tallene, enn tallene fra undersøkelsen for de ansatte.

Relevans og pålitelighet

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

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

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor. Vi har litt lav svarprosent på spørreundersøkelsene, noe som gjør at det er litt usikkerhet til informasjonen fra dem og kanskje særlig undersøkelsen rettet mot de folkevalgte. Vi har imidlertid supplert denne informasjonen med informasjon fra intervju og dokumentasjon og tatt hensyn til de begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

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

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres og rapporteres i samsvar med lov og forskrift, og god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven §24-2. Denne forvaltningsrevisjonen

er gjennomført i samsvar med kommuneloven, forskrift om kontrollutvalg og revisjon og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon⁹.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁹ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning for revisjoner som er startet etter 1. oktober 2020. Denne revisjonen er omfattet av RSK 001, fastsatt 1 februar 2011. RSK 001 er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Vedlegg 4 Tinn kommunes etiske retningslinjer

TINN KOMMUNES ETISKE RETNINGSLINJER

Vedtatt kommunestyret sak 83/01 20.09.2001
Rullert i kommunestyret sak 65/03 19.06.2003
Rullert i kommunestyret sak 92/06 22.06.2006
Rullert i kommunestyret sak 22/08 28.02.2008
Revidert og rullert i kommunestyret sak 89 /11 – 30.08.2011
Revidert og rullert i kommunestyret sak/18 -2018.

INNLEDNING

Et levende og sunt lokaldemokrati bygger på et gjensidig tillitsforhold mellom innbyggere og folkevalgte. Kommunens ansatte, som forvalter det ansvaret politikerne er tildelt gjennom valget, vil gjennom holdninger og atferd være med å bestemme den oppfatningen befolkningen danner av sin egen kommune.

Både ansatte og folkevalgte i Tinn kommune må derfor være klar over hvilken rolle de spiller når det gjelder innbyggernes tillit og holdning til kommunen.

De må derfor ta aktivt avstand fra og bekjempe enhver form for uetisk drift eller forvaltning.

1. LOJALITET TIL LOVER, FORSKRIFTER, INTERNE REGLEMENT OG VEDTAK

Alle plikter lojalt å overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet. Dette innebærer også at alle forholder seg lojalt til vedtak som er fattet, på både politisk og administrativt hold.

2. GOD FORVALTNINGSSKIKK VEKTLLEGES

Som forvaltere av lokalsamfunnets felles midler og ressurser stilles det spesielt høye krav til den enkelte medarbeiders etiske holdning og atferd i sin virksomhet for kommunen.

Kommunens ansatte skal opptre profesjonelt og i tråd med god forvaltningsskikk. Alle innbyggere skal behandles likeverdig.

3. REDELIGHET, ÆRLIGHET OG ÅPENHET

Tinn kommune legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet.

Åpenhet og offentlighetsprinsippet skal praktiseres i størst mulig grad, med visse forbehold til taushetsplikten. Relevant og tilstrekkelig informasjon skal gis uoppfordret. Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandling av saker, må respekteres av ansatte og ikke brukes i andre sammenhenger, - eller til personlig vinning.

Både folkevalgte og ansatte har ansvar for å etterleve dette prinsippet.

4. HABILITET OG FORUTSIGBARHET I SAKSBEHANDLINGEN

Tinn kommune stiller strenge krav til sine medarbeideres handlemåte og framferd slik at ingen skal trekke i tvil at integritet og rettssikkerhet er grunnleggende.

Forvaltningsloven har bestemmelser om habilitet som gjelder alle ansatte i kommunen. Alle som arbeider med saksbehandling i kommunen må gjøre seg kjent med denne loven og opptre i samsvar med bestemmelsene der.

Verken ansatte eller folkevalgte skal la egne interesser, eller interessene til familie eller nære venner, påvirke handlinger, saksframstilling eller vedtak.

Ansatte skal være åpne om verv og/eller engasjement i interesse- eller politiske organisasjoner som kan ha betydning for tjenesteutførelsen i form av inhabilitet eller brudd på lojalitetsplikten.

Videre kan ansatte ikke inneha verv, styreverv eller andre lønnede oppdrag som kan skade kommunens interesser eller som kan svekke tilliten til kommuneforvaltningen.

5. UNNGÅ INTERESSEKONFLIKTER

Kommunens folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for, skal en ta dette opp med overordnede.

Som kommunalt ansatt skal man også reflektere over og være seg bevisst at det kan stilles spørsmål om interesser og habilitet i forbindelse med personlige relasjoner (nære venner, kjærester, samboer/ektefeller) mellom ansatte i samme avdeling/enhet. Slike situasjoner bør unngås.

Situasjoner hvor overordna/underordna har en personlig relasjon (nært vennskap, kjærester, samboer/ektefelle) skal unngås. Dersom slike situasjoner skulle oppstå, har partene selv (den ene eller den andre) ansvar for å skifte arbeidssted.

Privat virksomhet i tillegg til ordinært ansettelsesforhold i Tinn kommune.

Ansatte i Tinn kommune kan ikke drive selvstendig virksomhet eller påta seg oppdrag som på noen måte kan komme i konflikt med den stilling vedkommende har i kommunen. Dette gjelder for eksempel hvis en driver virksomhet hvor en benytter sin "kommunale kompetanse" eller kommunale opplysninger til fordel for seg selv. Det gjelder særskilt hvis det gjennom tilleggsoppdraget kan reises tvil om vedkommendes habilitet og lojalitet i forhold til kommunen.

Alle slike forhold skal tas opp med, og avklares med enhetsleder, som avklarer med rådmannen dersom det er tvilstilfeller.

6. ETISK FORSVARLIG OPPFØRSEL

Enhver ansatt eller folkevalgt i Tinn kommune, har et selvstendig ansvar for å tydeliggjøre og skape etisk forsvarlig oppførsel, - og legge til rette for praktisering av dette.

Det skal tas aktivt avstand fra og bekjempe enhver uetisk forvaltningspraksis.

Alle har et selvstendig ansvar for å ta opp forhold som en får kjennskap til på arbeidsplassen, og som ikke er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer.

For eksempel vil mobbing, *enhver form for* trakassering, *også seksuell trakassering*, rasisme og etnisk diskriminering ikke tolereres.

Ansatte skal være seg bevisst at atferd og opptreden utenfor arbeidstid også kan påvirke omverdens oppfatning av kommunen. Det vil si at ansattes atferd kan påvirke kommunens omdømme.

Alle ansatte plikter å utføre arbeidet sitt og opptre utad på en måte som ikke skader kommunens omdømme. Folkevalgte vil også gjerne oppfattes som representanter for kommunen og bør følge samme retningslinjer.

7. LOJALITET

Det skal vises varsomhet med å gi uttalelser som skaper, eller kan være egnet til å skape, tvil om den politiske beslutningsprosessen.

Ansatte har ikke anledning til å fremme sine tjenstlige forhold direkte for kommunens folkevalgte med sikte på å omgå normal tjenestevei. Det forventes at tillitsvalgtes kontakter benyttes på en ryddig og grei måte.

Kommunens ansatte plikter å følge de rettslige og etiske regler og retningslinjer som gjelder for virksomheten, samt å etterfølge pålegg fra overordnede.

Lydighetsplikten medfører aldri noen plikt til å følge pålegg om å gjøre noe ulovlig eller uetisk.

Kritikkverdige forhold tas opp tjenestevei.

Arbeidsgiver plikter å sørge for at den nødvendige åpenhet er til stede for en tillitsfull samhandling med ansatte.

8. RETNINGSLINJER I FORHOLD TIL GAVER ELLER PERSONLIGE FORDELER

Folkevalgte og ansatte skal verken selv eller på vegne av andre ta i mot gaver, reiser, hotelopphold, bevertning, rabatter, lån eller andre ytelser eller fordeler som kan påvirke deres tjenestehandling, eller kan være egnet til å bli oppfattet slik.

Mottatte gaver skal eventuelt returneres med en kort skriftlig redegjørelse for kommunens regler om dette.

Ansatte kan ikke benytte seg av kommunale innkjøps- og rabattordninger ved personlige innkjøp.

Gaver og erkjentheter av mindre verdi som gis til vanlige anledninger og høytider aksepteres (inntil 300 kroner).

Moderate former for gjestfrihet og representasjon må ikke utvikle seg slik at det påvirker beslutningsprosessen eller kan være egnet til å oppfattes slik.

Dersom ansatte er i tvil om et forhold er innenfor kommunens etiske normer, avgjøres saken av den ansattes leder.

Gaver av vesentlig verdi skal klareres med rådmannen før de aksepteres.

9. PRIVAT BRUK AV KOMMUNENS EIENDELER, MASKINER, BILER OG ANNET UTSTYR (mobiltelefon, PC/internett)

Bruk av kommunens eiendeler; maskiner, biler og annet utstyr som verktøy, hjelpemidler etc. kan bare skje i samsvar med fastsatte retningslinjer og kun etter avtale med ansvarlig leder. Det samme gjelder for bruk av mobiltelefon, PC/internett. Det er ikke anledning til å bruke kommunens tjenestebiler (leasingbiler) til privat kjøring/bruk.

Det er viktig at ansatte tar aktiv avstand fra enhver uetisk handlemåte eller handlinger som kan oppfattes slik, som for eksempel:

- nedlasting av pornografisk materiale eller materiale som kan oppfattes slik
- bruk av kommunens telefoner/elektronisk verktøy til handlinger som kan oppfattes som uetiske. '

Det utarbeides egne retningslinjer for informasjonssikkerhet og beredskap.

10. TAUSHETSPLIKT

Samtlige medarbeidere i Tinn kommune har taushetsplikt etter forvaltningslovens § 13. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjeneste eller arbeid. Han eller hun kan heller ikke nytte konfidensielle opplysninger i egen virksomhet eller i tjeneste/arbeid for andre.

I tillegg til forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder bestemmelser i diverse særlover. Fortrolige opplysninger som mottas i forbindelse med behandlingen av saker i kommunen, må respekteres og ikke brukes til personlig vinning.

Tinn kommune forventer at kommunens ansatte gjør sitt beste når det gjelder å gi korrekt og fullstendig informasjon om kommunens virksomhet og ulike tjenester.

All informasjon som gis i forbindelse med virksomhet for kommunen, skal være korrekt og pålitelig og ikke med hensikt gis tvetydig formulering.

11. PLIKT OG RETT TIL Å VARSLE

Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Kritikkverdige forhold er forhold som er brudd på lov, interne regler/retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer.

Kritikkverdige forhold kan for eksempel være; forhold som kan medføre fare for liv og helse, mobbing og trakassering, korrupsjon, maktmisbruk, underslag, tyveri og økonomiske misligheter, brudd på taushetsplikt, diskriminering.

Faglig eller politisk uenighet vil ikke anses å falle inn under det varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven tar sikte på å verne.

Varslingen skal være forsvarlig, og det skal ikke gjengjeldes som følge av varslingen.

Varsling via varslingsskjema og gjennom kvalitetsloven er forsvarlig.

Varsling i samsvar med varslingsplikt, eller varsling til tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet, er også alltid forsvarlig. Varselet bør leveres nærmeste overordnet leder eller tillitsvalgt/verneombud.

Arbeidsgiver ønsker at varselet skal underskrives med navn. Da kan arbeidsgiver innhente ytterligere opplysninger fra varsler, og gi tilbakemelding til varsleren om hva som gjøres med forholdet.

Vern mot gjengjeldelse

Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med arbeidsmiljølovens § 2-4, er forbudt, jf arbeidsmiljølovens § 2-5.

Det vil si at gjengjeldelse er forbudt dersom varslingen er forsvarlig.

Vernet gjelder alle former for gjengjeldelse, som for eksempel trakassering, ubegrunnet omplassering, dårlig lønnsutvikling, fratakelse av arbeidsoppgaver, oppsigelse og avskjed.

Dersom det viser seg at det ikke forelå kritikkverdige forhold, er varsler vernet mot gjengjeldelse såfremt vedkommende har vært i god tro. En arbeidstaker som tar opp kritikkverdige forhold, må tåle motargumenter hvis kolleger og ledelse er uenige i kritikken.

Kommunen har utarbeidet egen varslingsrutine.

12. YTRINGSFRIHET

Alle ansatte i Tinn kommune har full ytringsfrihet som privatpersoner.

Ytringsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet som hviler på tungtveiende hensyn til samfunn og enkeltmennesker. Ansatte i kommunen har samme grunnleggende ytringsfrihet, jf Grunnlovens § 100.

Lojalitet er også en grunnleggende verdi. Medarbeidere kan oppleve at lojalitetsplikten noen ganger kan komme i konflikt med og begrense ytringsfriheten. Dette gjelder ytringer som kan skade virksomheten og kommunens interesser.

Ansatte som er deltakere i den offentlige samfunnsdebatten om Tinn kommunes ansvarsområde har selv plikt til å presisere overfor mediene at de uttaler seg som privatpersoner. I slike tilfeller skal kommunal stillingstittel, brevhode, faks eller e-post ikke benyttes.

Kritikk som gjelder eget fagområde og egen arbeidsplass, skal søkes løst tjenestevei.

13. INNKJØP OG ANBUD SKAL SKJE I TRÅD MED LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Innkjøp skal skje i henhold til Lov om offentlige anskaffelser og i tråd med kommunens regler for innkjøp og kontrahering av bygg- og anleggsvirksomhet.

14. RAPPORTERING AV UREGELMESSIGHETER

Uregelmessighet og mistanke om at noe er ureglementert skal rapporteres til nærmeste overordnede/enhetsleder, som skal ta saken opp med rådmann.

Oppfølging av slike saker skal rapporteres til revisjonen.

15. OPPFØLGINGSANSVAR

Ledere på alle nivå, (rådmann, enhetsledere og avdelingsledere/arbeidsledere) har et særlig ansvar for å følge opp at medarbeiderne er kjent med og etterlever kommunens etiske retningslinjer.

16. INFORMASJON

Det er lederen for det aktuelle tjenesteområdet som i alminnelighet uttaler seg til media om saker vedrørende den aktuelle virksomheten.

I saker på overordna nivå er det rådmannen eller den han/hun bemyndiger som uttaler seg på kommunens vegne.

Enhver medarbeider i Tinn kommune skal informere og søke råd hos nærmeste overordnede i saker som kan ha innvirkning på kommunens renommé og den tillit (omdømme) som kommunen nyter i ulike sammenhenger.

Alle kommunens medarbeidere er ansvarlig for å gi korrekte og fullstendige opplysninger innafor eget fagområde.

En hovedregel skal være at på direkte henvendelse fra pressen bør den ansatte uttale seg som har best innsikt i saken og som kan gi en helhetlig framstilling.

ETIKKPLAKATEN

Etisk standard for folkevalgte og ansatte i Tinn kommune

Organisasjonskulturen i Tinn kommune skal gjenspeile våre etiske kjerneverdier. Både folkevalgte og ledere skal gå foran og motivere til etisk refleksjon og gode valg.

Våre etiske kjerneverdier er:

Lojalitet, redelighet, ærlighet og åpenhet

Folkevalgte og ansatte bidrar til å virkeliggjøre våre etiske verdier når vi:

Lojalitet

Vi opptrer profesjonelt og viser respekt for alle mennesker.
Vi er lojale i oppfølgingen av politiske og administrative vedtak.
Vi følger norsk lov, interne regler og retningslinjer og ivaretar god forvaltningsskikk.
Vi er bevisste på at våre handlinger og holdninger påvirker kommunens omdømme.

Redelighet

Vi opptrer redelig i alle sammenhenger.
Vi er klar på egen rolle og unngår dobbelttroller.
Vi sørger for at fortrolige opplysninger ikke kommer på avveier, og vi misbruker ikke tilgang på informasjon.
Vi opptrer upartisk og praktiserer likebehandling.
Vi unngår gaver eller andre personlige fordeler som kan påvirke våre tjenestehandlinger, eller som kan vekke mistanke om slik påvirkning.
Vi kjøper ikke varer eller tjenester fra kommunens ansatte, venner eller slektninger.

Ærlighet

Vi unngår interessekonflikter og er ærlige om verv, engasjement eller interesser som kan ha betydning for tjenesteutførelsen eller habilitet i saksbehandlingen.
Vi er åpne om vennskap og kjennskap som kan påvirke vår vurdering og dømmekraft.
Vi sørger for at vår habilitet er vurdert før vi saksbehandler og treffer avgjørelser.

Åpenhet

Vi bidrar til åpenhet i alt arbeid og samhandling i kommunen.
Vi lytter til innbyggernes innspill gjennom dialog, brukarmedvirkning og høringer.
Vi sikrer offentlighetens krav på innsyn og opptrer profesjonelt i kontakt med media.
Vi arbeider for fellesskapets beste og sørger for at økonomiske verdier forvaltes forsvarlig.

Varsling

Vi har rett og plikt til å varsle om kritikkverdige forhold.
Vi har mot til å varsle og tillit til at ledelsen ivaretar den som varsler, og sørger for at kritikkverdige forhold blir rettet opp.



Tinn kommune 00 Administrasjon - fellesområde 00 HMS Varsling

Vedlegg 5 Kommunens varslingsrutine

Intern varsling og oppfølging - rutine

Metadata

Formål

Varsling er en viktig del av helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i enheten/avdelingen. Gjennom varsling kan kritikkverdige forhold avdekkes og forbedres.

Omfang/Virkeområde

Varsling er å si ifra om kritikkverdige forhold i enheten/avdelingen. Kritikkverdige forhold er forhold som er brudd på lov, interne regler/retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer.

Ansvar

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutine for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold.

Arbeidstaker skal varsle i henhold til denne rutinen, med mindre det er forhold som gjør at intern varsling ikke er hensiktsmessig. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold.

Dersom arbeidstaker er i tvil, kan problemstillingene tas opp med tillitsvalgt, verneombud eller evt sendes Arbeidsmiljøutvalget.

Aktivitet/beskrivelse

Intern varsling

Det skal legges til rette for et godt yringsklima i enheten/avdelingen. Godt yringsklima er med på å danne grunnlag for forbedring og utvikling.

1. Det er ønskelig at alle medarbeidere varsler om kritikkverdige forhold.
2. Varslingen skal være forsvarlig.
3. Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt. Overfor innleide arbeidstakere gjelder forbudet både for arbeidsgiver og innleier.
4. Varsling via Varslingsskjema (se vedlegg) i Compilo er forsvarlig.
5. Varsling i samsvar med varslingsplikt, eller varsling til tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet, er også alltid forsvarlig.
6. Dette varselet bør leveres nærmeste overordnet leder eller tillitsvalgt/verneombud.
7. Arbeidsgiver ønsker at varselet skal underskrives med navn. Da kan arbeidsgiver innhente ytterligere opplysninger fra varsler, og gi tilbakemelding til varsleren om hva som gjøres med forholdet. Arbeidstaker kan allikevel varsle anonymt. Arbeidsgivers mulighet til å følge opp et anonymt varsel, kan imidlertid være begrenset.

8. Arbeidstaker som varsler vil innen 14 dager få en bekreftelse på at varselet er mottatt, og vil bli fulgt opp i tråd med rutinen (se vedlegg Oppfølging av intern varsling for Tinn kommune - skjema). Arbeidsgiver vil ta nærmere kontakt desom det er grunnlag for å gi deg ytterligere informasjon om hva som skjer med saken du har varslet om. (Blant annet kan lovbestemt taushetsplikt begrense arbeidsgivers mulighet for å gi ytterligere informasjon om saken.)

Hjemmel

<http://lovdata.no/lov/2005-06-17-62/§2-3>

<http://lovdata.no/lov/2005-06-17-62/§2a-1>

<http://lovdata.no/lov/2005-06-17-62/§2a-2>

<http://lovdata.no/lov/2005-06-17-62/§2a-3>

<http://lovdata.no/lov/2005-06-17-62/§2a-4>

Vedlegg

Oppfølging av intern varsling i Tinn kommune - skjema

Varslings skjema

Referanser

[Arbeidstilsynets temaside om varsling](#)

Varslingsskjema

Jeg ønsker å varsle om følgende kritikkverdige forhold:

Jeg mener følgende bør gjøres

(dersom varsler ønsker å komme med forslag):

Varslet av:

Dato:

☐ Jeg ønsker å være anonym

Rutine/skjema for oppfølging av intern varsling Tinn kommune

Trinn	Oppfølging av forholdet	Dato
1	Varsel mottatt av:	
2	Undersøkelser er gjennomført:	
3	Konklusjon:	
4	Tilbakemelding er gitt til varsler:	
5	Nødvendig informasjon er gitt til den eller de det er varslet om	
6	Tiltak:	
7	Videre oppfølging:	
8	Videre oppfølging overfor varsleren:	
9	Den det er varslet om er fulgt opp:	



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no