

FORVALTNINGSREVISJON

Etikk og varsling

*PROSJEKTPLAN*



Folldal kommune

Mars 2023

FR1239

# 1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

<b>Problemstilling</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Har Folldal kommune lagt til rette for å sikre gode etiske holdninger og handlinger i egen organisasjon?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Etiske retningslinjer</li><li>○ Formidling av de etiske retningslinjene</li><li>○ Arenaer internt for refleksjoner og diskusjoner om etiske dilemma</li></ul></li><li>• Har Folldal kommune lagt til rette for åpenhet og en god yringskultur?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Trygt yringsklima</li><li>○ System for avviksmelding</li><li>○ Arenaer for dialog mellom leder og ansatt<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Medarbeidersamtaler</li><li>▪ Personalmøter</li></ul></li><li>○ Arenaer for informasjon og drøfting med tillitsvalgte og verneombud</li></ul></li><li>• Har Folldal kommune lagt til rette for forsvarlig varsling ihht arbeidsmiljøloven?<ul style="list-style-type: none"><li>○ Varslingsrutiner</li><li>○ Tilgjengelighet og formidling av varslingsrutinene</li><li>○ System for håndtering av varsel</li></ul></li></ul>
------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Metode</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokument-/systemgjennomgang</li> <li>• Kvalitative intervju</li> <li>• Spørreskjemaundersøkelse</li> </ul>
<b>Tidsplan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inntil 300 timer, der ressurser for 2024 også inngår.</li> <li>• Levering innen 01.03.2024 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Forventer oppstart i august 2023</li> <li>○ Forventer ferdig med datainnsamling medio jan. 2024</li> </ul> </li> </ul>
<b>Prosjektteam</b>	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Merete M. Montero</p> <p>Prosjektmedarbeider: Trine Holter</p> <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mette Sandvik</li> <li>• Tor Arne Stubbe</li> </ul> <p>Eventuelt ekstern bistand</p>
<b>Uavhengighetserklæring</b>	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
<b>Kontaktperson Folldal kommune</b>	<p>Kommunedirektør eller den som kommunedirektør delegerer</p>

## 2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

### 2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Folldal kommune bestilte forvaltningsrevisjon i sak 3/23. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak:

*Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon for etikk og varsling. Formålet er å undersøke om de ansatte kan komme med forslag til forbedring.*

*Timerammen på forvaltningsrevisjonen kan være på inntil 300 timer.*

*Kontrollutvalget gir følgende innspill på spørsmål som ønskes besvart:*

- 1. Hvordan sikrer kommunen gode etiske holdninger og handlinger i organisasjonen og i hvilken grad er tiltakene fulgt opp?*
- 2. I hvilken grad er varslingsrutinen kjent og tatt i bruk?*

Revisor var til stede i kontrollutvalgets møte, og har notert at kontrollutvalget var opptatt av om kommunen har etablert forsvarlig system for etikk og varsling. Videre ønsker kontrollutvalget å gå i dybden innenfor helse, rehabilitering og omsorg (HRO), og se på hvordan ansatte opplever ytringsklimaet og om de opplever at det nytter å melde fra.

I plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024 er etikk og varsling satt opp som tema for forvaltningsrevisjon. Det står følgende som begrunnelse: *Vurdert til moderat risiko i risiko- og vesentlighetsvurderingen. Det etiske reglementet er fra 2011. Det er utarbeidet egne rutiner for varsling og avvikshåndtering. Innspillet fra Fagforbundet peker på viktigheten av at det arbeides kontinuerlig med dette temaet, i tillegg til beredskapsplaner, HMS og sykefravær.*

### 2.2 Bakgrunnsinformasjon

I regjeringens veiledning til arbeid med etikk<sup>1</sup> står:

*«Etikk er refleksjon over verdier og normer, og begrunnelsen vi gir for våre valg. For folkevalgte og ansatte i en kommune handler etikk om systematisk refleksjon over hva som er god praksis i den kommunale virksomheten. Arbeid med etikk hjelper oss til å gjenkjenne etiske problemstillinger, og dermed muligheten til å foreta gode, velbegrunnede beslutninger.*

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativedlederen/del-a/etikk/id2424157/>

*Kommuneloven signaliserer at kommunal virksomhet skal kjennetegnes av tillit og bygge på en høy etisk standard (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018). Å følge lovene er et etisk og moralsk krav».*

Kapittel 1 i arbeidsmiljøloven har som overordnet mål å sikre at arbeidsmiljøet gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon (Arbeids- og sosialdepartementet 2005). Det blir også uttrykt at loven skal gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstaker selv skal kunne ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med de andre partene i arbeidslivet og at det skal bli lagt til rette for et godt ytringsklima.

Kapittel 2A i arbeidsmiljøloven spesifiserer arbeidsgiver og arbeidstaker sin rett og plikt knyttet til varsling om kritikkverdige forhold i organisasjonen. Her blir det utdypet hva som ligger i kritikkverdige forhold og krav til rutiner som for eksempel skal sikre at varsel blir fulgt opp på en god måte. Arbeidstilsynet poengterer at det er arbeidsgiver sitt ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i organisasjonen.

Arbeidsgiver skal aktivt bidra til ytringsfrihet og at varsling blir en naturlig del av arbeidsmiljøarbeidet. Den enkeltes ytringsfrihet er grunnlovsfestet. Ytringsklima er nært koblet til begrepet «arbeidsmiljø». Ytringsklima kan omtales som både det interne, men også det eksterne ytringsklima. Det interne ytringsklima gjelder gjerne kontekster innenfor virksomhetens «fire vegger», mens eksterne kan omhandle uttalelser til media, diskusjon i sosiale medier eller uttalelser til offentligheten generelt. Ytringsklima har to hovedelement. Det ene er at det er trygt for arbeidstakerne å si ifra, at det ikke får negative konsekvenser å si ifra om arbeidsmiljøutfordringer eller foreslår forbedringer. Det andre elementet er om det nytter å si ifra, om innspillene blir tatt hensyn til og vurdert på en saklig måte. Dersom en ansatt opplever at innspill ikke blir gjort noe med, er det ofte ikke noe poeng i å si ifra.

Varslingsregelverket skal bidra til et godt og konstruktivt ytringsklima der arbeidstaker kan melde ifra og ytre seg kritisk uten å risikere noen form for straff eller negative reaksjoner.

Arbeidstaker skal medvirke i utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens sitt systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidstaker skal også bidra til gjennomføring av de tiltakene som er satt i verk for å «skape et godt og sikkert arbeidsmiljø».

Ifølge arbeidsmiljøloven § 2A-6 skal rutiner for varsling utarbeides i samarbeid med ansatte og tillitsvalgte (for eksempel verneombud og tillitsvalgte). De skal være skriftlige og minimum inneholde:

- oppfordring om å varsle om kritikkverdige forhold

- framgangsmåte for varsling
- framgangsmåte for hvordan arbeidsgiver tar imot, behandler og følger opp et varsel

De som oftest er inne i en varslingssak er arbeidsgiver, ansatte (varsleren og den/de påvarslede), tillitsvalgte, verneombud og Arbeidsmiljøutvalget (AMU). Avhengig av alvorlighetsgrad vil også offentlige myndigheter og Arbeidstilsynet kunne være inne i saken.

Folldal kommunes etiske retningslinjer ble revidert i 2011. Disse retningslinjene gjelder både for folkevalgte og ansatte. Rutiner for intern varsling av kritikkverdige forhold ble revidert i 2009, og behandlet i administrasjonsutvalget i 2017.

## 3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene, problemstillingene og metode for innsamling av data blir gjennomgått her.

### 3.1 Avgrensing

Tema for denne forvaltningsrevisjonen er å se på om det i Folldal kommune blir arbeidet systematisk med etikk, ytringskultur og varsling. Systematisk betyr i denne sammenhengen om det finnes retningslinjer og rutiner, om disse er tilgjengelige for ansatte, om det er gitt informasjon eller opplæring i disse, og hvorvidt det jevnlig legges til rette for å drøfte etiske problemstillinger. Revisor vil undersøke om det er etablert overordnede strukturer, for deretter å se hvordan det blir praktisert innenfor HRO.

Videre vil revisor undersøke om Folldal kommune har en god ytringskultur. I dette ligger arbeidstakernes mulighet til å ytre seg både generelt og om kritikkverdige forhold. Også her vil revisor undersøke om det er etablert overordnet system, for deretter å se konkret på forholdene ved HRO.

Revisor har valgt å avgrense revisjonen til å gjelde varsling og ikke å se på avvik. Revisor vil heller ikke gå inn i personalsaker som er enkeltforhold mellom arbeidsgiver og ansatte. Det vil ikke bli utført en kontroll av kommunens oppfølging av konkrete varslingssaker.

### 3.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger basert på bestilling av «Etikk og varsling» vil bli svart ut i prosjektet:

- Har Folldal kommune lagt til rette for å sikre gode etiske holdninger og handlinger i egen organisasjon?
  - Etiske retningslinjer
  - Formidling av de etiske retningslinjene
  - Arenaer internt for refleksjoner og diskusjoner om etiske dilemma
- Har Folldal kommune lagt til rette for åpenhet og en god ytringskultur?
  - Trygt ytringsklima
  - System for avviksmelding
  - Arenaer for dialog mellom leder og ansatt

- Medarbeidersamtaler
- Personalmøter
- Arenaer for informasjon og drøfting med tillitsvalgte og verneombud
- Har Folldal kommune lagt til rette for forsvarlig varsling ihht arbeidsmiljøloven?
  - Varslingsrutiner
  - Tilgjengelighet og formidling av varslingsrutinene
  - System for håndtering av varsel

### **3.3 Kilder til kriterier**

- Arbeidsmiljøloven med rettskilder
- Kommuneleaven
- Ytringsfrihet og varsling. KS
- Gode råd for etikkarbeid. KS
- Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll, KS
- Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen, KS
- Kommunens egne vedtak og retningslinjer

### **3.4 Metoder for innsamling av data**

Revisor vil ta utgangspunkt i flere ulike datakilder som til sammen gir et bredt oversiktsbilde over hvordan kommunen arbeider med etikk og varsling:

- Analyse av rutiner, prosedyrer og retningslinjer i kommunen
- Kontroll av tilgjengelig informasjon (kvalitetssystem, nettressurser og lignende)
- Intervju med utvalgte ledere, tillitsvalgte og verneombud
- Spørreskjemaundersøkelse til samtlige ansatte

En gjennomgang av samlet skriftlig materiale vil vise om det er vedtatt føringer for ansatte i virksomheten, om føringene er oppdatert og riktige, og hvorvidt dette er tilgjengeliggjort og informert om.

Kvalitative intervju med utvalgte ledere, tillitsvalgte og verneombud vil gi utfyllende informasjon om de prosesser som har pågått, og pågår, for å vedlikeholde og utvikle det systematiske arbeidet.



Alle fast ansatte vil få tilsendt spørreskjemaundersøkelse om varsling og ytringsklima. Dette vil gi informasjon om hvordan de ansatte opplever ytringsklimaet. Videre vil det gi informasjon om ansatte er tilstrekkelig informert om hva kritikkverdige forhold er og hvordan de skal varsle på en forsvarlig måte. De ansatte vil også kunne uttale seg om de opplever at det nytter å varsle.

Trondheim 01.03.2023

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig revisor

Dokumentet er elektronisk signert

**VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING**

Prosjekt nr: FR1239

Kommune: Follidal kommune

**Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:**

Etikk og varsling

**Hovedreferanse:**

Kommuneloven § 24-4

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3

RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4

RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13

RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6

Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<i>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.  Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.  <i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></i>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrollopgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrollopgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Trondheim 01.03.2023

*Merete M. Montero*

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)