

Ansattmedvirkning og varsling

Stjørdal kommune

Forvaltningsrevisjon

2023
FR1216



FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Stjørdal kommunes kontrollutvalg i perioden februar 2023 til juni 2023.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Alle rapporter fra Revisjon Midt-Norge SA publiseres på www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 17.8.23

Tor Arne Stubbe

Oppdragsansvarlig revisor

Merete Montero

Prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor undersøkt hvorvidt Stjørdal kommune sørger for ansattmedvirkning i tråd med regelverk og avtaler, og hvorvidt kommunen har system for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i tråd med regelverket.

Revisor konkluderer med at Stjørdal kommune i all hovedsak har sørget for ansattmedvirkning i tråd med regelverk og avtaler. Det er blant annet opprettet møtestrukturer både sentralt og lokalt for å ivareta kommunikasjon mellom arbeidsgiver og arbeidstakerne. Vernetjenesten synes å fungere godt både sentralt og lokalt, og det er opprettet lokale HMS-team for aktivt arbeid med helse, miljø og sikkerhet ved enhetene. Revisor påpeker at det kan være et potensiale for mer systematisk gjennomføring av vernerunder og medarbeidersamtaler. Arbeidet i arbeidsmiljøutvalget kan trolig styrkes, eksempelvis ved utarbeidelse av handlingsplan for verne- og miljøarbeidet, og gjennom involvering i utarbeidelse og revidering av reglement, rutiner og retningslinjer som berører arbeidsmiljø.

Revisor konkluderer med at Stjørdal kommune har et system for å håndtere varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten, men at systemet har enkelte mangler. Det er utarbeidet rutine for varsling om kritikkverdige forhold og den er tilgjengelig for ansatte. Kommunen har også et eksternt varslingssekretariat som veileder og bistår kommunen ved varsel om kritikkverdige forhold. Revisor har påpekt at varslingsrutinene bør revideres i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene, som et ledd i det kontinuerlige forbedringsarbeidet. Kommunen bør også vurdere om e-post skal være en anbefalt måte å inngi varsel på. Videre er det fortsatt et potensiale for å gjøre varslingsrutinene bedre kjent i organisasjonen. Ledelsesansvaret er presisert i varslingsrutinen, men ut over at varsel skal registreres hos varslingssekretariatet, så gis ingen veiledning til ledere om viktige hensyn. Dette gjelder eksempelvis dokumentasjon og kontradiksjon.

Revisor har på bakgrunn av funn anbefalt kommunedirektøren å:

- Sørge for økt gjennomføring av medarbeidersamtaler
- Sørge for økt gjennomføring av vernerunder
- Sørge for at utarbeidelse og revidering av reglement, rutiner og retningslinjer som berører arbeidsmiljø skjer i samarbeid med arbeidstakerne
- Vurdere en revidering av varslingsrutinene slik at de gir noe mer veiledning til behandling og oppfølging av varsel om kritikkverdige forhold

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	8
1.4 Uttalelse om rapport	9
1.5 Om kommunen.....	10
1.6 Om temaet	11
1.6.1 Arbeidsmiljøloven.....	11
1.6.2 Hovedavtalen.....	12
1.6.3 Utvalg	12
1.6.4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten.....	14
2 Ansattmedvirkning	17
2.1 Problemstilling	17
2.2 Informasjon om utvikling i virksomheten	17
2.2.1 Kriterier	17
2.2.2 Funn	18
2.2.3 Revisors vurdering	19
2.3 Verneombud.....	19
2.3.1 Kriterier	20
2.3.2 Funn	20
2.3.3 Revisors vurdering	23
2.4 Dialog mellom leder og ansatt	23
2.4.1 Kriterier	23
2.4.2 Funn	23
2.4.3 Revisors vurdering	24
2.5 Administrasjonsutvalg.....	24
2.5.1 Kriterier	25
2.5.2 Funn	25
2.5.3 Revisors vurdering	26
2.6 Arbeidsmiljøutvalg	27
2.6.1 Kriterier	27
2.6.2 Funn	27
2.6.3 Revisors vurdering	29
3 Varsling	30
3.1 Problemstilling	30
3.2 Utarbeidet og oppdatert varslingsrutine	30
3.2.1 Kriterier	30
3.2.2 Funn	30

3.2.3	Revisors vurdering	32
3.3	Varslingsrutine tilgjengelig og kjent for ansatte	33
3.3.1	Kriterier	33
3.3.2	Funn	33
3.3.3	Revisors vurdering	35
3.4	Mottak, behandling og oppfølging av varsel.....	35
3.4.1	Kriterier	35
3.4.2	Funn	35
3.4.3	Revisors vurdering	39
3.5	Ytringsklima og omfang av varsel om kritikkverdige forhold	40
3.5.1	Ytringsklima	40
3.5.2	Varsel om kritikkverdige forhold	41
3.5.3	Vurdert å varsle om kritikkverdige forhold	42
3.5.4	Hvorfor ansatte ikke varsler	43
3.5.5	Omfang av kritikkverdige forhold	44
3.5.6	Oppsummering	44
4	Konklusjoner og anbefalinger	46
4.1	Konklusjon.....	46
4.2	Anbefalinger	46
	Kilder	47
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	48
	Vedlegg 2 – Uttalelse	57
	Vedlegg 3 – Møtestruktur	60
	Vedlegg 4 – Varslingsrutine.....	61

Tabell

Tabell 1.	Administrasjonsutvalgets sammensetning pr 1.5.23.....	25
Tabell 2.	Arbeidsmiljøutvalgets sammensetning pr 1.5.23:	28

Figurer

Figur 1.	Administrativ organisering Stjørdal kommune pr 1.2.23.....	10
Figur 2.	Har din tillitsvalgt møter med ledelsen om forhold ved din arbeidsplass? (n=761) Prosent.	19
Figur 3.	Vet du hvem som er verneombud på din arbeidsplass? Prosent (n=817).....	21
Figur 4.	Er det gjennomført vernerunde på din arbeidsplass siste 12 mnd.? (n=813) Prosent.	22
Figur 5.	Har din arbeidsplass en plan for HMS-arbeidet? (n=813) Prosent.....	22

Figur 6.	Har du hatt medarbeidersamtale med din leder siste 12 mnd? Prosent (n=809)	24
Figur 7.	Har Stjørdal kommune skriftlige rutiner for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? Prosent (n=806).	34
Figur 8.	Har du i løpet av siste 12 måneder mottatt informasjon (muntlig eller skriftlig) om hva som regnes som kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? Prosent (n=805).....	34
Figur 9.	Du har svart at du har en særlig rolle ved din arbeidsplass. Føler du deg trygg på hvilke forhold som kan karakteriseres som henholdsvis et avvik, en personalsak og et kritikkverdig forhold (jfr arbeidsmiljøloven)? Prosent (n=240).	36
Figur 10.	Hvem ble varselet levert til? Prosent (n=132)	37
Figur 11.	Fikk du tilbakemelding om at varselet var mottatt? Prosent (n=132).	38
Figur 12.	Fikk du tilbakemelding om hva som ville skje videre? Prosent (n=132).	38
Figur 13.	Oppløpde du at varselet ble forsvarlig fulgt opp? Prosent (n=131).....	39
Figur 14.	Hvordan opplever du ytringsklimaet ved din arbeidsplass? Prosent (n=800)	41
Figur 15.	Har du i løpet av siste 12 måneder levert varsel om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass? Prosent (n=800).	41
Figur 16.	Har du i løpet av siste 12 måneder vurdert å varsle om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass? Prosent (n=667).	42
Figur 17.	Hva er den viktigste årsaken til at varsel ikke ble levert? Prosent (n=106).	43
Figur 18.	Andel ansatte som har varslet om eller observert kritikkverdige forhold i virksomheten siste 12 mnd. Prosent (n=800)	44

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Stjørdal kommune har bestilt en forvaltningsrevisjon med tema Arbeidsmiljø - ansattmedvirkning og varsling om kritikkverdige forhold (sak KU 10/22). Bestillingen er gjort med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2019-2023.

Kontrollutvalgets leder fikk i bestillingsvedtaket fullmakt til å godkjenne prosjektplan og avtale innfasing av forvaltningsrevisjonen. I dialog mellom utvalgsleder, sekretariat og revisor, ble bestillingen diskutert og spesifisert i møte 15.6.22. Det var et ønske om å undersøke ansattes medvirkning i organisasjonen og hvordan organisasjonen har lagt til rette for forsvarlig varsling om kritikkverdige forhold. Revisor har derfor avgrenset revisjonen til disse forholdene og ikke undersøkt andre forhold knyttet til arbeidsmiljø i Stjørdal kommune.

Kontrollutvalget ble orientert om revisors prosjektplan i referatsak 28/22 (2.9.22).

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i rapporten:

- Har kommunen sørget for ansattmedvirkning i tråd med regelverk og avtaler?
- Har kommunen system for varsling om kritikkverdige forhold i tråd med regelverk?

1.3 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRF - kontroll og revisjon i kommunenes standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Stjørdal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Vi har brukt flere metoder for å samle inn data til denne forvaltningsrevisjonen, slik det er skissert i revisors prosjektplan. Det er anvendt både intervju, dokumentgjennomgang og elektronisk spørreskjema. Med bakgrunn i problemstillingene er det behov for dybdekunnskap om prosesser for ansattmedvirkning i organisasjonen og hvordan kommunen har lagt til rette for at ansatte skal kunne varsle om kritikkverdige forhold. Det har vært viktig å kunne beskrive prosessene, og innhente erfaringer og synspunkter på hvordan disse oppleves. Det er gjennomført intervju med fire arbeidsgiverrepresentanter, fem hovedtillitsvalgte,

hovedverneombudet, kvalitetsrådgiver i kommunen, eksternt varslingssekretariat og kommunens kontaktperson i bedriftshelsetjenesten. Det er i tillegg avholdt oppstartsmøte med kommunedirektøren, og et møte med HR-leder og juridisk rådgiver der vi fikk gjennomgått kommunens kvalitetssystem.

Det har vært viktig å innhente en bred tilbakemelding fra ansatte om deres erfaringer knyttet til viktige elementer i hvordan ansattmedvirkningen fungerer. Revisor har derfor sendt ut et spørreskjema til alle fast ansatte med 20 prosent stilling eller mer. Spørreskjemaet ble sendt til 1704 personer, hvorav 824 personer har svart på hele eller deler av spørreskjemaet. Dette gir 48 prosent svar på vår undersøkelse. Analyse av respondentenes tjenestetilknytning viser at det ikke er systematiske skjevheter som kan antas å påvirke resultatene.

Innhenting og gjennomgang av ulike typer dokumentasjon knyttet til medvirkning og varsling har vært viktig for å utfylle datamaterialet, og eventuelt bekrefte eller avkrefte andre data. Eksempelvis er det innhentet og gjennomgått innkallinger og protokoller fra ulike kommunale utvalg. Revisor har i arbeidet fått tilgang til nødvendig dokumentasjon, men innsynsløsningen for saksdokumenter fra politiske møter oppleves uhensiktsmessig. Det er en tilgjengelig oversikt over kommunestyrets saker tilbake til 2008, men det finnes ikke tilsvarende for politiske utvalg. For politiske saker forut for 1.5.22 må det bes om innsyn. Revisor mener dette begrenser gjennomsiktigheten i den politiske saksbehandlingen og påfører kommunen et merarbeid knyttet til innsynsforespørsler.

Samlet vurderer revisor at datamaterialet både er gyldig og pålitelig for å kunne konkludere på problemstillingene for denne forvaltningsrevisjonen.

1.4 Uttalelse om rapport

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14 skal revisor sende utkast til forvaltningsrevisjonsrapport til kommunedirektøren for uttalelse. Uttalelsen skal i sin helhet framgå av rapporten.

Utkast til rapport ble oversendt Stjørdal kommune v/kommunedirektør den 28.6 med frist for å avgi uttalelse innen 14.8. Revisor mottok kommunedirektørens uttalelse den 10.8 (vedlegg 2).

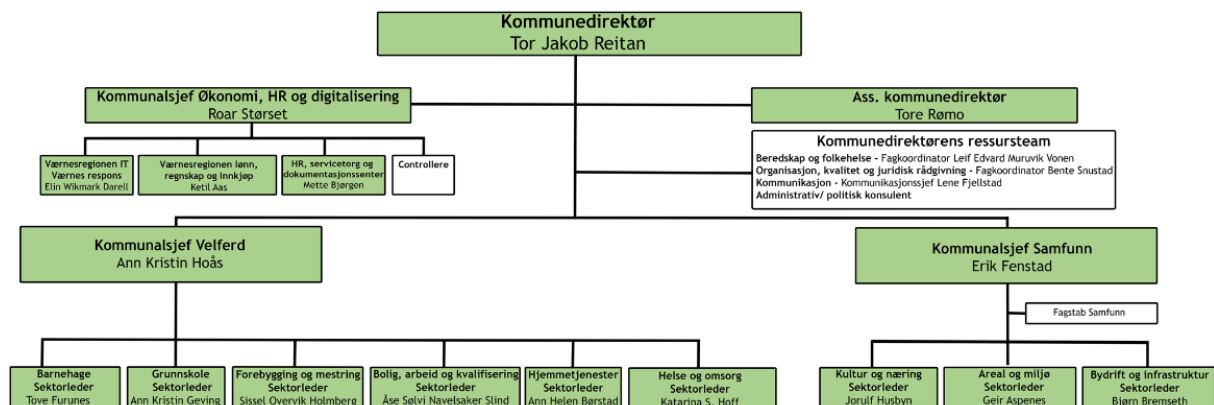
Det er ikke gjort endringer i rapporten på bakgrunn av kommunedirektørens uttalelse.

1.5 Om kommunen

Stjørdal kommune har vært og er i prosess med et omfattende organisasjonsendingsprosjekt – Vi2030. Hensikten med prosjektet er å ruste kommunen for muligheter og utfordringer i tiden fram mot 2030.

I Vi2030 er den administrative organiseringen er gjennomgått og endringer er gjennomført. Det betyr blant annet endringer med betydning for myndighet, ansvar og oppgaver på ulike nivå i organisasjonen. Gjeldende organisasjonskart er resultat av prosessene i Vi2030. I forlengelsen av dette arbeidet er det igangsatt et lederutviklingsprogram for alle kommunens ledere (Led2030).

Figur 1. Administrativ organisering Stjørdal kommune pr 1.2.23



Kilde: <https://www.stjordal.kommune.no/tjenester/om-kommunen/ledelse-og-organisasjonskart/>

Kommunen har ca 1970 fast ansatte og av disse er det ca 70 ledere med budsjett og personalansvar. Innsida er kommunens felles informasjonssider hvor alle ansatte har tilgang. I tillegg har kommunen et kvalitetssystem med relevant og oppdatert informasjon for jobbutførelsen innen samtlige tjenester, og kommunen har en rekke ulike fagsystemer for de ulike tjenestene.

Strategisk ledergruppe består pr 1.5.23 av kommunedirektør, assisterende kommunedirektør, kommunalsjefer, fagkoordinator Organisasjon, kvalitet og juridisk rådgivning og fagkoordinator Beredskap og folkehelse. *Kommunedirektørens ledergruppe* består i tillegg av samtlige sektorledere. *Utvidet ledergruppe* inkluderer enhetslederne ved de ulike tjenesteenhetene i kommunen.

1.6 Om temaet

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler ansattmedvirkning og varsling om kritikkverdige forhold. Begge temaene er tett knyttet til arbeidsmiljø, og har en felles forankring i regelverket.

1.6.1 Arbeidsmiljøloven

Formålet med arbeidsmiljøloven (aml.) er å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon (Arbeids- og sosialdepartementet 2005). Videre skal arbeidsmiljøloven gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomhetene selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter, og legge til rette for et godt ytringsklima i virksomheten.

I kapittel to er det regler som omhandler arbeidsgivers og arbeidstakers plikter. Blant annet skal arbeidstaker medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt medvirke til gjennomføring av iverksatte tiltak for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.

Arbeidstilsynet framhever at det er arbeidsgivers ansvar å sørge for åpenhet og god intern kommunikasjon i virksomheten. Arbeidsgiver skal aktivt bidra til at ytringsfrihet og varsling blir en naturlig del av virksomhetens arbeidsmiljøarbeid¹.

Arbeidsmiljølovens kapittel 2A spesifiserer arbeidsgivers og arbeidstakers rettigheter og plikter knyttet til varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten. Her utdypes også hva som menes med kritikkverdige forhold, og krav til eksempelvis rutiner som skal sikre at varsel blir fulgt opp på en god måte.

Kapittel tre i arbeidsmiljøloven synliggjør krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, og påpeker at dette skal utføres i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. I kapittel fire beskrives generelle krav til arbeidsmiljøet og understreker arbeidstakernes rett til informasjon og medvirkning.

I arbeidsmiljølovens kapittel seks er verneombudets rolle regulert. Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, og skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet.

¹ <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/>

Kapittel sju stiller krav til opprettelse av arbeidsmiljøutvalg, sammensetning av utvalg og utvalgets oppgaver.

Informasjon og drøfting er regulert i kapittel åtte. Arbeidsgiver skal informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte.

De videre kapitlene i arbeidsmiljøloven regulerer eksempelvis arbeidstid, permisjonsrettigheter, ansettelse, opphør av arbeidsforhold og tilsyn med loven.

1.6.2 Hovedavtalen

KS sin hovedavtale gjelder for Stjørdal kommune (KS 2022). Tillitsvalgtordningen er regulert i Hovedavtalen. Det er gjennom ordningen med tillitsvalgte at de ansattes medbestemmelse ivaretas. Formålet med tillitsvalgtordningen er å skape rasjonelle, hensiktsmessige og velfungerende medbestemmelsesordninger som sikrer at de tillitsvalgte får ta del i beslutningsprosesser som kan få konsekvenser for de ansatte. Hovedavtalen regulerer både rettigheter og plikter for arbeidsgiver og arbeidstaker som omhandler informasjon og medvirkning.

1.6.3 Utvalg

Partssammensatt utvalg

Alle kommuner har plikt etter kommuneloven § 5-11 til å opprette ett eller flere partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen som arbeidsgiver. Dersom minst tre fjerdedeler av de ansatte ønsker det, kan utvalget erstattes med andre ordninger.

Det partssammensatte utvalget i Stjørdal kommune kalles administrasjonsutvalget. Administrasjonsutvalget er et folkevalgt organ, som må opprettes av kommunestyret. Det partssammensatte utvalget skal settes sammen av representanter for kommunen (folkevalgte) og for de ansatte.

Ifølge kommuneloven § 5-11 (2) skal de ansattes representanter velges av og blant de ansatte for to år av gangen. Det må velges minst to representanter fra de ansatte. Alle ansatte skal gis mulighet til å delta i valget.

Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for kommunen (folkevalgte). Kommunestyret velger selv kommunens eller fylkeskommunens representanter, og utvalgets leder og nestleder blant disse. Det er regler for valgbarhet.

Kommunestyret bør ha retningslinjer for hvilke saker som skal behandles i administrasjonsutvalget og nærmere regler for utvalgets arbeid. Det bør avklares om administrasjonsutvalget får myndighet til å fatte vedtak på vegne av kommunen. Regler for hvordan saksbehandlingen skal foregå er fastsatt i kommuneloven kapittel elleve.

Arbeidsmiljøutvalg

Stjørdal kommune har plikt til å ha arbeidsmiljøutvalg. Arbeidsmiljøutvalget skal virke for at det blir gjennomført et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, delta i planlegging av verne- og miljøarbeidet og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd (aml. § 7-2 første ledd).

Arbeidsmiljøutvalget skal være sammensatt av et likt antall representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, som alle har stemmerett når utvalget skal fatte vedtak. Utvalget skal ha minst fire medlemmer. Arbeidsgiver peker ut sine representanter, og blant disse skal daglig leder eller en fra den øverste ledelse alltid være med. Arbeidstakernes representanter velges ved flertallsvalg blant arbeidstakerne, med mindre to eller flere fagforeninger som til sammen organiserer flertallet av arbeidstakerne, avtaler at valget skal skje som forholdstallsvalg eller ved at fagforeningene selv utpeker medlemmene. Medlemmene av utvalget velges for to år av gangen. Hovedverneombudet skal være en av arbeidstakernes representanter. Bedriftshelse-tjenesten skal være representert i utvalget, men uten stemmerett. Lederen for utvalget velges vekselvis blant arbeidsgiverens og arbeidstakernes representanter for ett år av gangen.

Nærmere saksbehandlingsregler for arbeidsmiljøutvalget finnes i forskriften om organisering, ledelse og medvirkning (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2013), blant annet at alle kan bringe arbeidsmiljøutfordringer inn for behandling i arbeidsmiljøutvalget. Det skal skrives referater fra møtene.

Verneombudet har plikt til å melde inn saker til utvalget dersom arbeidsgiver innen rimelig tid ikke gir en tilfredsstillende beskrivelse av hvordan en arbeidsmiljøutfordring skal løses eller håndteres.

1.6.4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

Ifølge arbeidsmiljøloven § 2 A-1 har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Videre stilles det krav til fremgangsmåten for varslingen, som skal være forsvarlig. Arbeidstakere har rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det er arbeidsgiver som har bevisbyrden for at varslingen ikke er forsvarlig.

Videre følger det av aml. § 2 A-4 at gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler er forbudt. Arbeidstaker må likevel tåle saklige motargumenter eller motbevis knyttet til de kritikkverdige forholdene vedkommende fremlegger. Gjengjeldelsesforbudet gjelder kun dersom fremgangsmåten ved varslingen var forsvarlig. Dersom arbeidstaker legger frem opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse, må arbeidsgiver sannsynliggjøre at det ikke har funnet sted. Den som blir utsatt for gjengjeldelse kan kreve oppreisning uten hensyn til skyld hos arbeidsgiver. Erstatning må eventuelt kreves gjennom rettsapparatet.

Etter aml. § 2 A-3 har en virksomhet plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Plikten gjelder dersom forholdene tilsier det, men alltid dersom virksomheten har minst fem arbeidstakere.

Rutinen om varsling skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Rutinen skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle. Den skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.

Rutinen skal inneholde følgende:

- Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- Fremgangsmåte for varsling
- Fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling

Ut over dette sier ikke loven noe konkret om hva slags tiltak som skal settes i verk. Dette må tilpasses behovet og situasjonen i den enkelte virksomhet og bransje.

Minimumskravene i loven er i tråd med internasjonal forskning og nasjonale veiledere som anbefaler at varslingsrutiner inneholder informasjon om:

- Hvem som kan bruke varslingsrutinene
- Hvilke saker som omfattes av varslingsrutinene
- Hvem det kan varsles til (både internt og eksternt)
- Hvordan det skal varsles
- Hvordan varsler skal følges opp
- Om varsling er en rett eller en plikt

- Hvordan varsleren er beskyttet mot gjengjeldelse.
- Hvordan virksomheten håndterer feilaktige varsler

Behandlingen av varselet skal dokumenteres skriftlig. Dokumentasjon er spesielt viktig i saker som kan resultere i ansvar for enkeltpersoner.

Varslingssaker skal behandles fortrolig. Dette innebærer at identiteten til varsler og den/de det eventuelt varsles om skal ikke gjøres kjent for flere enn det som er nødvendig for den videre behandlingen.

Forholdet mellom varsel, avvik og personalsak

Skillet mellom varsel og avvik kan noen ganger være uklart. Varsling er å gi informasjon om kritikkverdige forhold som du har blitt kjent med på arbeidsplassen. Det er varsling når forholdet kan regnes som kritikkverdig i arbeidsmiljølovens forstand (fare for liv eller helse, fare for klima eller miljø, korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet, myndighetsmisbruk, uforsvarlig arbeidsmiljø, brudd på personopplysningssikkerheten).

Avvik defineres som «mangel på oppfyllelse av et krav» (NS-EN ISO 9000:2000). Det betyr brudd på gjeldende lover, forskrifter, prosedyrer, retningslinjer eller rutiner. Avvik blir også omtalt som uønskede hendelser og/eller forhold innenfor helse, miljø og sikkerhet som har ført til eller kan føre til skade på mennesker, miljø og materiell.

Det skal være en egen prosedyre for avvik, som beskriver hva og hvordan ulike typer avvik skal registreres, meldes og håndteres. Avvikshåndteringen henger sammen med internkontroll.

En varslingssak er ikke en personalsak. En ordinær personalkonflikt bør ikke håndteres som en varslingssak, men det bør søkes løsninger gjennom ulike konflikthåndteringsmetoder. For at personalsaker skal betraktes som en varslingssak bør det være en viss alvorlighetsgrad. Varslingssaker kan være kompliserte, og også omfatte personalsaker og konflikter.

Dokumentasjon og kontradiksjon

Et varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten skal nedtegnes skriftlig, enten av den som varsler om det aktuelle forholdet eller av den som mottar et muntlig varsel. Dette for å kunne ivareta rettssikkerheten til den eller de det er varslet på (part i saken). Dette gjelder blant annet retten til innsyn i sakens dokumenter, krav til kontradiksjon, og krav til konfidensialitet og eventuell taushetsplikt. Dokumentasjonskravet må også ivaretas i den videre saksgangen, slik

at muntlig avgitte opplysninger kan forelegges parten(e) til kontradiksjon, eksempelvis godkjente referater fra møter.²

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 pålegger taushetsplikt om noens personlige forhold. Dette vil gi begrensninger i muligheten til å fremlegge informasjon til den det er varslet om.

² <https://www.arbeidstilsynet.no/tema/varsling/slik-bor-arbeidsgiver-handtere-varsling/#Prinsipperforsaksbehandlingen>

2 ANSATTMEDVIRKNING

I dette kapitlet beskriver vi hvordan Stjørdal kommune arbeider med systematisk ansattmedvirkning i organisasjonen. Kapitlet har egne avsnitt om arbeidsgivers informasjonsplikt overfor tillitsvalgte, om verneombudet, dialogen mellom leder og ansatt, og formelle samarbeidsfora. Revisjonskriterier, funn og vurderinger presenteres for hvert tema.

2.1 Problemstilling

Revisor har arbeidet ut ifra følgende problemstilling:

- Har kommunen sørget for ansattmedvirkning i tråd med regelverk og avtaler?

2.2 Informasjon om utvikling i virksomheten

Hovedavtalen skal være et virkemiddel for å sikre og legge til rette for gode prosesser mellom partene og for en positiv utvikling av kvalitativt gode tjenester i kommuner. Samarbeidet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver må baseres på tillit og gjensidig forståelse for partenes ulike roller.

Tillitsvalgte skal være et bindeledd mellom arbeidsgiver og ansatte. Arbeidstakerne skal gjennom tillitsvalgtordningen få reell innflytelse på hvordan arbeidsplassen skal organiseres, og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles, slik at tjenesteytingen blir best mulig. Det er avgjørende for et godt resultat at de tillitsvalgte involveres så tidlig som mulig.

2.2.1 Kriterier

- Arbeidsgiver skal informere tillitsvalgte om beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold
- Arbeidsgiver skal regelmessig avholde informasjonsmøter med hoved/fellestillitsvalgte på sentralt nivå i kommunen
- Arbeidsgiver skal informere tillitsvalgte om ansettelsesprosesser i henhold til hovedavtalen

2.2.2 Funn

Revisor har mottatt skriftlig dokumentasjon som viser at det gjennomføres regelmessige informasjonsmøter med tillitsvalgte. Alle hovedtillitsvalgte møter kommunedirektørens ledergruppe hver sjette uke i Forum for tillitsvalgte. Videre er det lagt en møtestruktur for møter mellom arbeidstakerne og arbeidsgiver på ulike nivå i organisasjonen (vedlegg 3). Hovedtillitsvalgte bekrefter i intervju at Forum for tillitsvalgte gjennomføres, og at øvrig møtestruktur er iverksatt eller under etablering.

Hovedtillitsvalgte opplever at de i hovedsak er godt informert i ansettelsesprosesser sentralt. Som oftest er de koblet inn allerede ved utforming av stillingsutlysning. Derneft får de tilsendt søkerlister og de deltar ved utvelgelse av kandidater til intervju. De får også tilsendt innstilling.

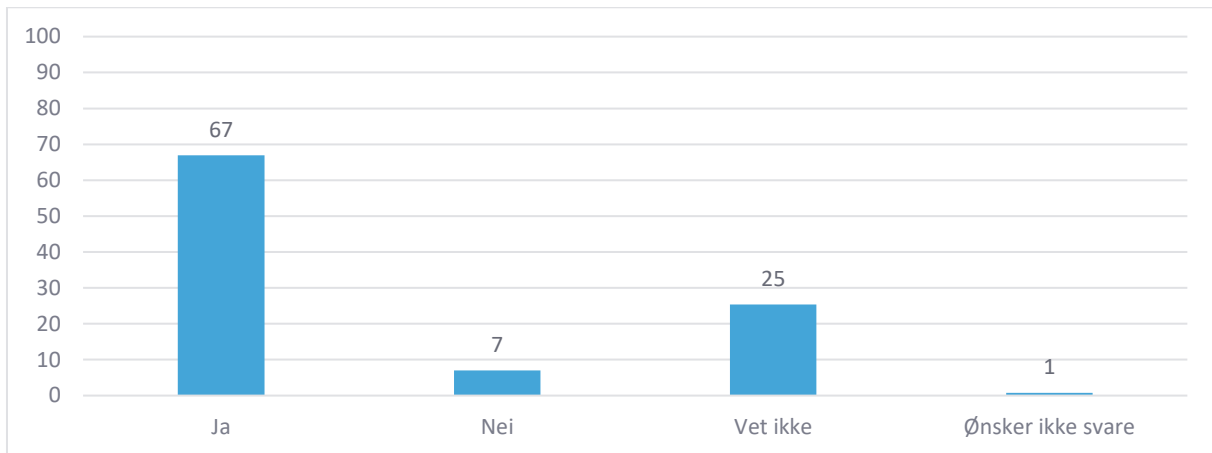
Hovedtillitsvalgte har fått tilbakemeldinger om at plasstillitsvalgte enkelte ganger kommer sent inn i ansettelsesprosesser. Hovedtillitsvalgte tror ikke det er med overlegg, men at det handler mer om å huske på at tillitsvalgte skal være med i disse prosessene fra starten.

Stjørdal kommune har innført HMS-team som en del av sitt systematiske arbeid med helse, miljø og sikkerhet i virksomheten. HMS-team er faste møter mellom enhetsleder, plasstillitsvalgte og lokalt verneombud. Disse møtene skal gjennomføres én gang pr måned og være navet i det lokale og operative HMS-arbeidet.

I intervjuene er både representanter for arbeidsgiver, arbeidstaker og bedriftshelsetjeneste spurt om de kjenner til hvordan HMS-team fungerer lokalt. Gjennomgående mener alle at HMS-team er etablert og at de i stor grad fungerer etter hensikten. Alle påpeker at de ikke kan svare for alle enheter og at det helt sikkert varierer hvor ofte det avholdes møter og hvilke saker de behandler. Flere påpeker at dette er et godt tiltak for å sikre dialog og kontinuitet i arbeidet med HMS, og at det er 'de som er nærmest, som kjenner hvor skoen trykker'.

Revisor har i spørreundersøkelsen spurt om de ansatte kjenner til at det er møter mellom ledelse og tillitsvalgte lokalt (figur under). Det er 67 prosent av de ansatte som kjenner til at det er slike møter, mens 25 prosent ikke vet om det gjennomføres slike møter. Det er 7 prosent av de ansatte som mener at ledelse og tillitsvalgte ikke møtes lokalt.

Figur 2. Har din tillitsvalgt møter med ledelsen om forhold ved din arbeidsplass? (n=761) Prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge

2.2.3 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen innfrir de utvalgte krav som gjelder for informasjon til tillitsvalgte om utvikling i virksomheten, regelmessige møter med tillitsvalgte og involvering i ansettelsesprosesser.

Stjørdal kommune har etablert en møtestruktur som legger til rette for god informasjon og kommunikasjon mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, både på sentralt nivå og på enhetene. Tillitsvalgte er involvert i ansettelsesprosesser, men det er kommet tilbakemeldinger om at det kan være et potensiale for tidligere involvering på enkelte enheter.

2.3 Verneombud

Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, og vedkommende skal se til at arbeidet blir innrettet, vedlikeholdt og utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt. Verneombudet skal delta aktivt i virksomhetens HMS-arbeid. Verneombudet skal også tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor eget verneområde. Her hører også etablering, utøvelse og vedlikehold av internkontrollsystemet i virksomheten også med.³

³ <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/roller-i-hms-arbeidet/verneombud/>

2.3.1 Kriterier

- Kommunen skal ha verneombud
- Det skal velges hovedverneombud om kommunen har flere verneombud
- Det skal være kjent i kommunen hvem som er verneombud
- Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde
- Arbeidsgiver skal sørge for at verneombud får nødvendig opplæring

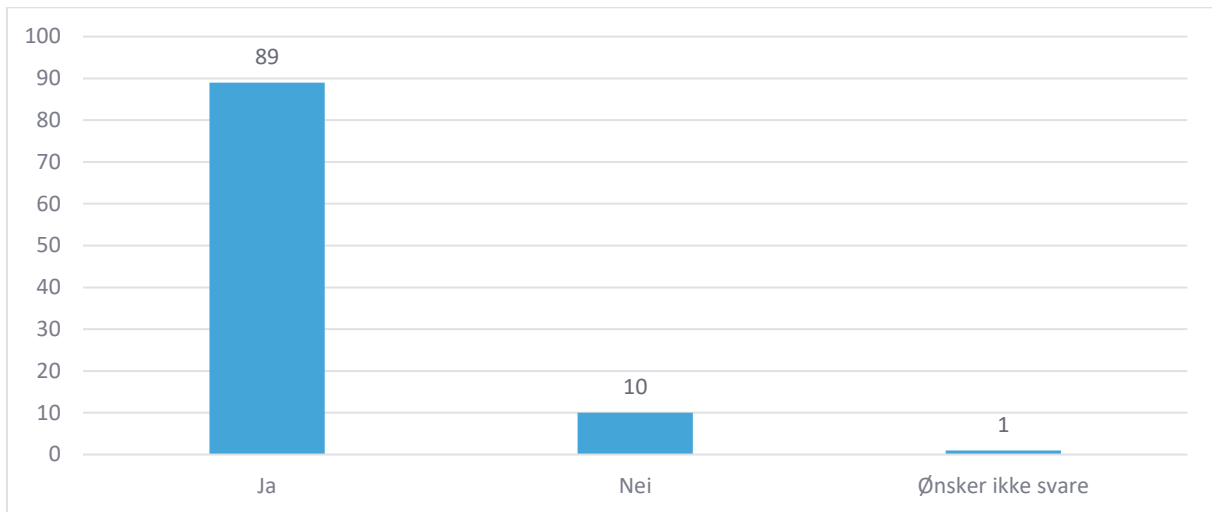
2.3.2 Funn

Stjørdal kommune har både hovedverneombud og lokale verneombud. Hovedverneombudet forteller at det har vært stor utvikling i verneombudenes rolle på arbeidsplassene. Antall verneområder/verneombud er økende, og pr mai 2023 er det 51 verneområder/verneombud. Hovedverneombudet mener at innføringen av HMS-team på enhetene i kommunen har bidratt til et økt fokus på HMS og verneombudenes rolle i arbeidsmiljøet.

Hovedverneombudet samler alle verneombudene i kommunen fire ganger pr år. Da tas det opp relevante tema og saker for verneombudenes arbeid lokalt. Verneombudene får tilbud om opplæring i hva verneombudsrollen innebærer og viktigheten av HMS-arbeid. Pr dato er det tre til fire nye verneombud som ikke har fått tilbud om opplæring, men hovedverneombudet forteller at dette blir gjennomført ganske snart. Slik opplæring tilbys årlig som et 40-timers kurs. Det ligger dessuten god informasjon på 'Innsida' om verneombudets virksomhet og oppgaver, inkludert navn og kontaktinformasjon til alle lokale verneombud.

I figuren under gjengis hva ansatte har svart på spørsmålet om de vet hvem som er verneombud på egen arbeidsplass. Det er 89 prosent av de som har svart som bekrefter at de vet hvem som er verneombud. Det er 10 prosent som har svart at de ikke vet hvem som er verneombud, mens en prosent ikke har ønsket å svare på dette spørsmålet.

Figur 3. Vet du hvem som er verneombud på din arbeidsplass? Prosent (n=817).

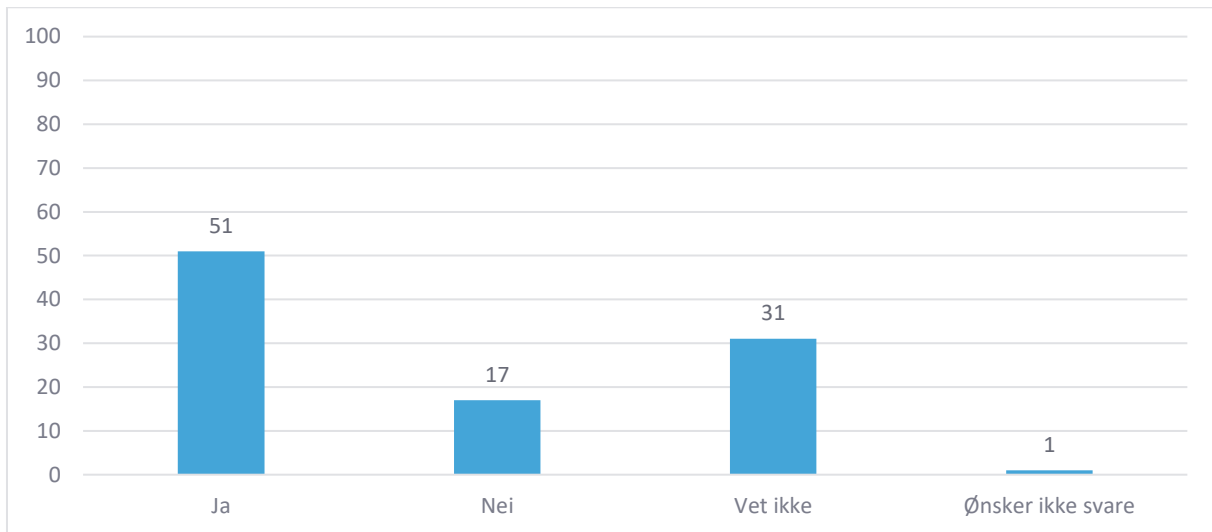


Kilde: Revisjon Midt-Norge

Hovedverneombudet mener at kommunen ikke er god nok på gjennomføring av vernerunder. Det pågår et arbeid med å utarbeide digitale skjema for vernerunder. Hovedverneombudet forteller at det skal lages HMS-handlingsplaner for hver enkelt arbeidsplass, men hennes inntrykk er at oppfølgingen av disse er for dårlig. Vernerundene bør gjøres minst en gang pr år, og kanskje helst på våren (dersom det dukker opp tiltak med budsjettmessige konsekvenser). Hovedverneombudet mener dette er et lederansvar å få gjennomført, og at verneombudene skal delta på disse vernerundene. Hovedverneombud forteller at det ikke er gjennomført noen hoved-vernerunde for hele virksomheten.

I figuren under gjengis resultater for hva ansatte har svart på spørsmål om det er gjennomført vernerunde på deres arbeidsplass det siste året. Her svarer 51 prosent at det er gjennomført vernerunde, mens 17 prosent svarer at det ikke er gjennomført noen vernerunde siste år. Det er 31 prosent av de ansatte som ikke vet om det er gjennomført noen vernerunde ved deres arbeidsplass.

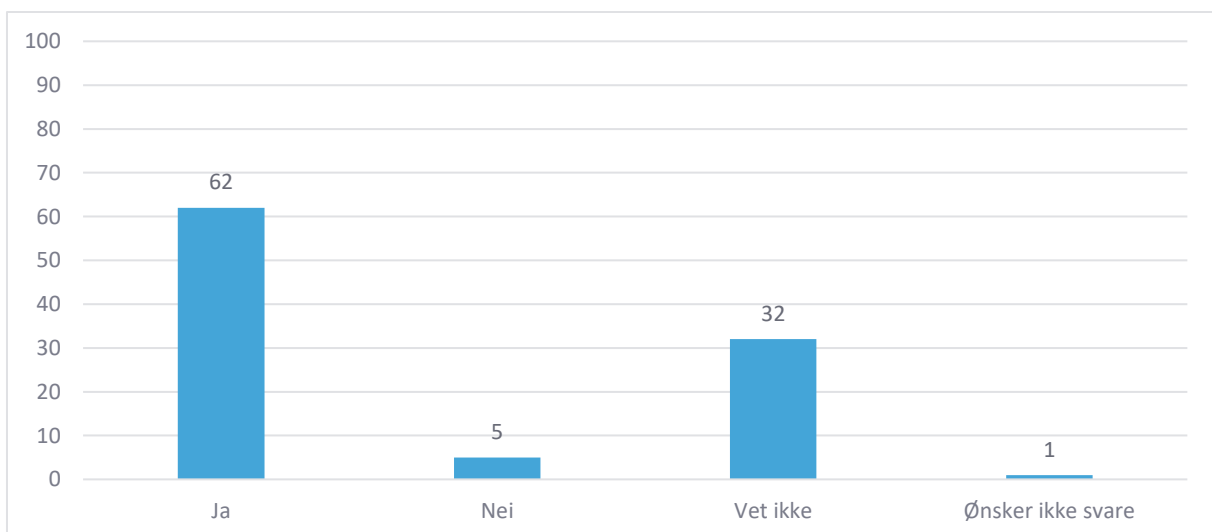
Figur 4. Er det gjennomført vernerunde på din arbeidsplass siste 12 mnd.? (n=813) Prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Hovedverneombudet forteller at hun ikke kjenner til at det er utarbeidet eller vedtatt noe overordnet handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten. Hovedverneombudet har sitt årshjul for aktiviteter og rapporterer til arbeidsmiljøutvalget på gjennomføringen av dette. Hun kjenner til at det skal utarbeides HMS-handlingsplaner for hver enkelt arbeidsplass, men hennes inntrykk er at oppfølgingen av disse er for dårlig. Ansatte har i spørreundersøkelse svart på om de kjenner til om det er utarbeidet en plan for HMS-arbeidet på egen enhet (se figur under). Her svarer 62 prosent at de kjenner til at enheten har en slik plan, mens 5 prosent svarer at det ikke er utarbeidet en HMS-plan. Det er 32 prosent av de ansatte som har svart at de ikke vet om det er utarbeidet egen plan for HMS på deres arbeidsplass.

Figur 5. Har din arbeidsplass en plan for HMS-arbeidet? (n=813) Prosent.



Kilde: Revisjon Midt-Norge

2.3.3 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen innfrir de utvalgte krav som gjelder for verneombud.

Kommunen har hovedverneombud og lokale verneombud i 51 verneområder/enheter, og ansatte oppgir i stor grad å vite hvem som er verneombud. Det er opprettet HMS-team ved enhetene, noe som legger til rette for involvering av verneombudene i planlegging og gjennomføring av tiltak med betydning for arbeidsmiljøet. Hovedverneombudet bekrefter at det store flertallet av verneombud har gjennomgått opplæring, og at det kun er noen få nyvalgte verneombud som ikke har fått nødvendig opplæring.

2.4 Dialog mellom leder og ansatt

Det er ikke et lovkrav at virksomheten skal gjennomføre medarbeidersamtaler, men det kan være hensiktsmessig for å oppfylle arbeidsmiljølovens krav ved utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon (§4-2, pkt 2). For å oppfylle kommunens arbeidsgiverpolitikk så er aktiv bruk av medarbeidersamtaler og resultater fra disse et eget tiltak⁴. Kommunedirektøren opplyser at det er et internt krav at det skal gjennomføres medarbeidersamtaler årlig. Dette er også presisert i de nylig innførte lederavtalene i kommunen.

2.4.1 Kriterier

- Det bør gjennomføres jevnlig medarbeidersamtaler

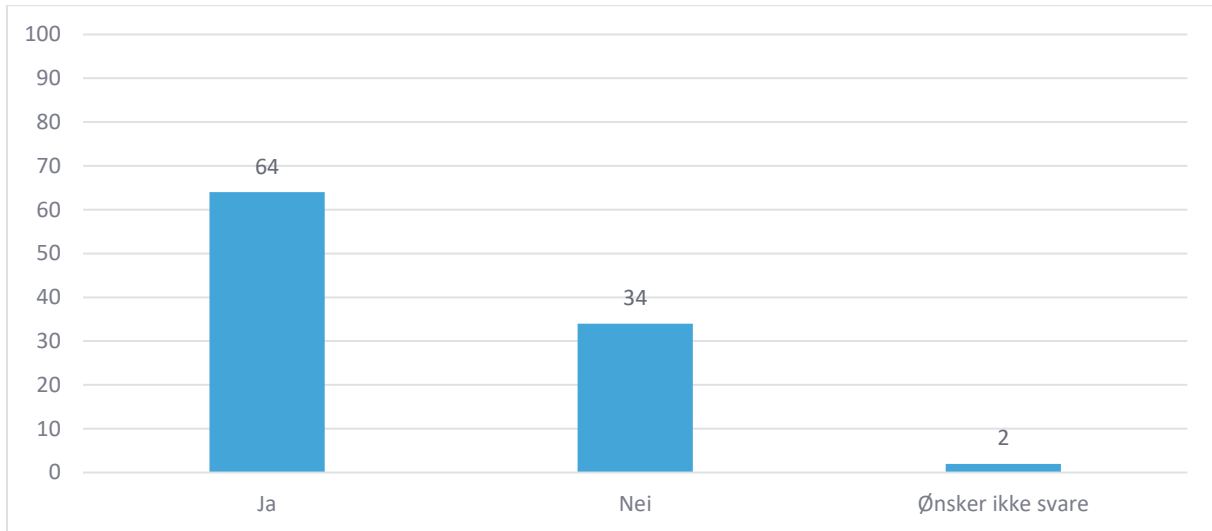
2.4.2 Funn

De informantene revisor har intervjuet mener at det er en variabel praksis knyttet til gjennomføring av medarbeidersamtaler. Det har vært et fokus på relasjonell ledelse og at leder er tilgjengelig for sine ansatte. Flere ledere har mange ansatte (70+), noe som gjør det krevende å få planlagt og gjennomført samtalene i en hektisk hverdag. Enkelte av de tillitsvalgte forteller om ansatte som har hatt 1-2 medarbeidersamtaler i løpet av over 20 år i kommunen.

⁴ <https://www.stjordal.kommune.no/tjenester/om-kommunen/jobb-i-kommunen/stjordal-kommune-som-arbeidsplass/arbeidsgiverpolitikk.45089.aspx>

Revisor har spurt om ansatte har hatt medarbeidersamtale i løpet av det siste året. I figuren under ser vi at det er 64 prosent som svarer at de har hatt medarbeidersamtale, mens 34 prosent oppgir at de ikke har hatt en slik samtale.

Figur 6. Har du hatt medarbeidersamtale med din leder siste 12 mnd? Prosent (n=809)



Kilde: Revisjon Midt-Norge

2.4.3 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen delvis innfrir kriteriet om årlige medarbeidersamtaler.

Medarbeidersamtalen er et godt verktøy for å sikre medvirkning på egen arbeidsplass. Stjørdal kommune har som utgangspunkt at medarbeidersamtaler skal gjennomføres årlig. Av de som har svart på spørreundersøkelsen, så oppgir 34 prosent at de ikke har hatt medarbeidersamtale siste 12 måneder. Det tilsier at det er et stort potensial for å forbedre den formelle dialogen mellom leder og ansatt.

2.5 Administrasjonsutvalg

Kommuneloven pålegger alle kommuner/fylkeskommuner å opprette ett eller flere partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg). Utvalget skal behandle saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen/fylkeskommunen som arbeidsgiver (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2018). Det er kommunestyret som fastsetter hva slags saker utvalget skal behandle og hvilken vedtaksmyndighet utvalget skal ha.

2.5.1 Kriterier

- Kommunen skal ha et administrasjonsutvalg
- Administrasjonsutvalget skal være opprettet av kommunestyret
- Administrasjonsutvalget bør ha delegert myndighet og retningslinjer for arbeidet
- Administrasjonsutvalget skal behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte

2.5.2 Funn

Kommunen har opprettet administrasjonsutvalg. Utvalget består av formannskapets medlemmer med tillegg av fire tillitsvalgte (se tabell under).

Tabell 1. Administrasjonsutvalgets sammensetning pr 1.5.23.

Navn	Representerer	Stilling/rolle
Eli Arnstad	Arbeidsgiver	Ordfører (leder)
Ole Hermod Sandvik	Arbeidsgiver	Varaordfører (nestleder)
Tor Helge Forbord Slind	Arbeidsgiver	Folkevalgt
Nelly Anita Lian	Arbeidsgiver	Folkevalgt
Gunnar Uglem	Arbeidsgiver	Folkevalgt
Anette Tollefsen Jensen	Arbeidsgiver	Folkevalgt
Renate Trøan Bjørshol	Arbeidsgiver	Folkevalgt
Jan Inge Kaspersen	Arbeidsgiver	Folkevalgt
Ann-Inger Leirtrø	Arbeidsgiver	Folkevalgt
Håkon Einarsve	Arbeidsgiver	Folkevalgt
Espen Myhr Grandalsmo	Arbeidsgiver	Folkevalgt
Rune Hyldmo	Arbeidstaker	Hovedtillitsvalgt
Hilde Merete Øia	Arbeidstaker	Hovedtillitsvalgt
May Ingunn Berg	Arbeidstaker	Hovedtillitsvalgt
Hanne Pettersen Haugen	Arbeidstaker	Hovedtillitsvalgt

Kilde: stjordal.kommune.no

I Stjørdal kommunes delegeringsreglement (28.01.21) er følgende delegering gjort til Administrasjonsutvalget:

«3. DELEGERING TIL ADMINISTRASJONSUTVALGET

Administrasjonsutvalget behandler og gir tilråding i saker vedrørende overordnede personalpolitiske spørsmål og retningslinjer.

3.1. Administrasjonsutvalget har avgjørelsesmyndighet innenfor budsjettets rammer og etter retningslinjer som er fastsatt i lov eller tariffavtale, i medhold av lov eller vedtatt av kommunestyre/formannskap, herunder:

- Tvistespørsmål ved tolkning av lokale avtaler angående arbeidstakernes ansettelses- og arbeidsvilkår.*
- Effektiviserings- og produktivitetstiltak.*

3.2. Administrasjonsutvalget har uttalerett i følgende saker:

- Tilsetting av kommunedirektør.*
- Personalpolitiske retningslinjer.*
- Ansettelses- og arbeidsreglement, permisjonsreglement og andre reglement som berører arbeidstakerne.*
- Organisasjonsplaner»*

Administrasjonsutvalget har møter omtrent en gang hver tredje måned og rammen for møtet er 50 minutter. Utvalget behandler og gjør vedtak (uttaler seg) i saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, eksempelvis bruk av åremålsstillinger (sak 4/23) og lønnsoppgjøret (sak 2/23). Innkallinger og møteprotokoller viser at utvalget har relativt mange orienteringssaker hvor administrasjonen informerer om aktuelle tema. Dette gjelder blant annet lønnspolitisk plan, sykefravær, 10-faktorundersøkelse, livsfasepolitikk, beredskap, lederutviklingsprogrammet, kvalitetssystemet, Helseplattformen osv. Revisor finner ikke at etiske retningslinjer eller varslingsrutiner er behandlet eller informert om i utvalget.

Tillitsvalgte opplever at møtene i administrasjonsutvalget i stor grad er informasjonsmøter, og et formøte til formannskapet. Dette er det eneste forumet hvor tillitsvalgte møter folkevalgte, og enkelte tillitsvalgte mener det kunne vært lagt opp til å bruke utvalget mer aktivt til diskusjoner. Fra intervjuene med hovedtillitsvalgte framkommer at det kan være noe usikkerhet rundt utvalgenes rolle, ansvar og myndighet.

2.5.3 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen oppfyller kriterier for administrasjonsutvalg.

Kommunen har oppnevnt administrasjonsutvalg og sammensetningen av utvalget er i tråd med regelverket. Delegeringsreglementet spesifiserer utvalgets myndighet og saksområder. Det er gjort kjent på kommunens nettsider hvem som er representanter i utvalget. Revisor har gjennomgått møteinnkallinger og protokoller fra utvalgsmøtene, og finner at sakene som

behandles er relevante for utvalgets mandat. Fra arbeidstakersiden oppleves utvalgsmøtene i hovedsak som informasjonsmøter, hvor arbeidsgiver informerer om aktuelle saker. Revisor vurderer at kriteriet om at utvalget skal behandle saker knyttet til arbeidsgiver/arbeidstakerspørsmål er oppfylt.

2.6 Arbeidsmiljøutvalg

Alle virksomheter med minst 50 ansatte har plikt til å opprette et arbeidsmiljøutvalg (AMU). Arbeidsmiljøutvalget skal arbeide for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet i virksomheten, og følge nøye med på utviklingen av arbeidsmiljøet.

2.6.1 Kriterier

- Kommunen skal ha arbeidsmiljøutvalg
- Arbeidsmiljøutvalgets sammensetning skal være i henhold til regelverket
- Ledervervet skal rulleres mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentantene
- Det skal være kjent i kommunen hvem som er medlemmer av utvalget
- Arbeidsmiljøutfordringer bør bringes inn til arbeidsmiljøutvalget
- Arbeidsmiljøutvalget bør behandle prinsipielle arbeidsmiljømessige saker
- Arbeidsmiljøutvalget skal delta i å utarbeide et handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten
- Arbeidsmiljøutvalget skal gi råd om prioritering av virksomhetens planer i arbeidsmiljøspørsmål
- Arbeidsmiljøutvalget skal hvert år avgi rapport om sin virksomhet til kommunens styrende organer og arbeidstakernes organisasjoner
- Arbeidsgiver skal sørge for at medlemmene av arbeidsmiljøutvalget får nødvendig opplæring

2.6.2 Funn

Kommunen har etablert arbeidsmiljøutvalg (AMU). Utvalget er sammensatt av fire representanter for arbeidsgiversiden, fire representanter for arbeidstakersiden og en representant fra bedriftshelsetjenesten. I tillegg viser møteprotokollene at NAV arbeidslivssenter inviteres fast

til møtene. Møtene avholdes fire til seks ganger pr år og rammen for møtet er to timer (se tabell under).

Tabell 2. Arbeidsmiljøutvalgets sammensetning pr 1.5.23:

Navn	Representerer	Stilling/rolle
Mette Bjørgen (leder)	Arbeidsgiver	HR-leder
Tor Jakob Reitan	Arbeidsgiver	Kommunedirektør
Åse Sølvi N. Slind	Arbeidsgiver	Sektorleder, Bolig, arbeid og kvalifisering
Erik Fenstad	Arbeidsgiver	Kommunalsjef Samfunn
Karin Aune Berg	Arbeidstaker	Hovedverneombud
Rune Hyldmo	Arbeidstaker	Hovedtillitsvalgt Fagforbundet
Marita Hellberg	Arbeidstaker	Hovedtillitsvalgt Fagforbundet
Hilde Merete Øia	Arbeidstaker	Hovedtillitsvalgt Utdanningsforbundet
Bodil Myhr	Bedriftshelsetjenesten	Friskgården

Møteprotokollene fra AMU viser at ledervervet rulleres mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og ledervervet holdes for ett år av gangen. Pr 1.5.23 ledes AMU av arbeidsgiversiden. Oversikt over medlemmer i AMU finnes på Innsida og er tilgjengelig for alle ansatte. De fleste innkallinger og møteprotokoller for AMU er tilgjengelig på kommunens nettside.

AMU har en del faste orienteringssaker, blant annet fra hovedverneombud, bedriftshelsetjenesten og kommunedirektør. I tillegg rapporteres det regelmessig i AMU om sykefravær, avvik og skademeldinger. Ut over dette behandler utvalget en rekke relevante saker, som Vi2030⁵, IA-handlingsplan⁶, AKAN-arbeid⁷, budsjett/økonomi og ulike byggeprosjekter. AMU har gjort vedtak i flere av disse sakene. Innkallinger og protokoller i perioden 2020-2023 viser at AMU har behandlet årsrapporter for AMU, Hovedverneombud og Bedriftshelsetjenesten for alle år. Revisor finner ikke at varslingsrutiner eller etiske retningslinjer er behandlet av AMU i

⁵ <https://www.stjordal.kommune.no/tjenester/om-kommunen/vare-prosjekter/vi2030-morgendagens-stjordal/>

⁶ Stjørdal kommune, protokoll fra møte i AMU 20.04.21, https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende_arbeidsliv/id947/

⁷ <https://akan.no/>

valgperioden. Møteprotokollene viser at det ble avholdt et halvdagsseminar for medlemmene i AMU den 30.09.20, hvor det blant annet ble gjennomgått hensikt og mål med AMU og utvalgets ulike roller og oppgaver. Årsrapporter fra AMU er tatt inn i kommunens årsrapporter og behandlet i kommunes styrende organ. Revisor har ikke funnet at AMU har utarbeidet et handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten, og det framgår ikke av protokollene at det er løftet fram konkrete arbeidsmiljøutfordringer i virksomheten. Rutine for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten er ikke behandlet av AMU i inneværende periode.

I intervju har revisor fått bekreftet ovenstående informasjon både fra arbeidsgiversiden, arbeidstakersiden og bedriftshelsetjenesten. Enkelte informanter har påpekt at AMU i for stor grad er et informasjons- og rapporteringsorgan, og at de skulle ønsket at utvalget i større grad kunne diskutere tiltak og handlinger i kommunens arbeid med helse, miljø og sikkerhet.

2.6.3 Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen i hovedsak oppfylder krav til arbeidsmiljøutvalg.

Kommunen har oppnevnt arbeidsmiljøutvalg og sammensetningen er i tråd med regelverket. Leder i AMU velges for ett år av gangen og ledervervet går på omgang mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Hvem som er medlemmer av utvalget, framgår av kommunens nettsider. AMU har behandlet planer som angår arbeidsmiljøspørsmål, og utvalget har utarbeidet årsrapporter som behandles i styrende organer i kommunen. AMU har også gjennomført felles opplæring etter eget vedtak tidlig i valgperioden. AMU har trolig et forbedringspotensial i å behandle mer konkrete arbeidsmiljøutfordringer, saker av prinsipiell arbeidsmiljømessig karakter (eks reglement, rutiner, retningslinjer), og delta i arbeid med et handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten.

3 VARSLING

I dette kapittelet beskriver vi hvordan Stjørdal kommune arbeider systematisk med varsling om kritikkverdige forhold i organisasjonen.

3.1 Problemstilling

Revisor har arbeidet ut ifra følgende problemstilling:

- Har kommunen system for varsling om kritikkverdige forhold i tråd med regelverk?

3.2 Utarbeidet og oppdatert varslingsrutine

Arbeidsmiljølovens kapittel 2A spesifiserer arbeidsgivers og arbeidstakers rettigheter og plikter knyttet til varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten. Her utdypes også hva som menes med kritikkverdige forhold, og krav til eksempelvis rutiner som skal sikre at varsel blir fulgt opp på en god måte.

3.2.1 Kriterier

- Det skal være utarbeidet varslingsrutine
- Rutinen skal være oppdatert i henhold til gjeldende lov og regelverk
- Rutinen skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle
- Rutinen skal oppfordre til å varsle om kritikkverdige forhold
- Rutinen skal beskrive framgangsmåte(r) for å inngi varsling
- Rutinen skal være utarbeidet i samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte for arbeidstakerne

3.2.2 Funn

Stjørdal kommune har en rutine for intern varsling av kritikkverdige forhold, og de har retningslinjer for Stjørdal kommunes varslingssekretariat. Begge er ifølge revisors kontaktperson oppdatert i henhold til endringer i arbeidsmiljøloven, som ble endret fra 01.01.2020. Revisor har mottatt rutinen og retningslinjen i papirversjoner. Utarbeidelse og revidering av disse framgår ikke med dato/tidspunkt i den versjon revisor har mottatt. I intervju har revisor spurt tillitsvalgte og verneombud om de har vært involvert i utarbeidelsen av

varslingsrutinene. Ingen av de spurte kan huske at de har vært involvert i utarbeidelsen av disse. Revisor har heller ikke funnet at varslingsrutinene er behandlet som egen sak i arbeidsmiljøutvalget eller administrasjonsutvalget i inneværende valgperiode.

Rutinen for varsling av kritikkverdige forhold oppfordrer ansatte til å varsle. Den presiserer at rutinen gjelder alle ansatte i Stjørdal kommune, og at innleid arbeidstaker også har rett til å varsle.

Rutinen henviser til varsling i tråd med arbeidsmiljølovens kapittel 2A, og gjengir hva som kan anses å være kritikkverdige forhold. Videre presiserer rutinen både ansattes rett til å varsle og hvilke forhold ansatte har en plikt til å varsle om. Rutinen understreker at varslingsordningen er en del av ledelsens ansvarsområde, og at det er et ledelsesansvar å undersøke og iverksette tiltak i forhold til kritikkverdige forhold som avdekkes.

Varslingsrutinen beskriver ulike framgangsmåter ved varsling, og at vanlig tjenestevei er foretrukket (nærmeste leder, eventuelt overordnet leder). Videre beskrives tillitsvalgte, verneombud og varslingssekretariatet som aktuelle mottakere av varsel om kritikkverdige forhold. Rutinen beskriver ikke offentlig tilsynsmyndighet, annen offentlig myndighet eller media/offentligheten som aktuelle varslingsmottakere. Videre beskriver rutinen at varslingssekretariatet skal ha beskjed dersom ledere, tillitsvalgte eller andre mottar et varsel om kritikkverdige forhold.

Rutinen beskriver at «varsling kan skje via telefon, ved personlig oppmøte, via e-post eller ordinær post». Det oppgis at opplysningene blir behandlet fortrolig, men at varselet som hovedregel omfattes av partsinnsyn. Rutinen beskriver også at det kan varsles anonymt.

Varslingsrutinen viser også til varslersens vern mot gjengjeldelse, med eksempler på hvordan dette skal oppfattes. Det understrekes at den/de det er varslet på også skal vernes, og det henvises da til retningslinjer for Stjørdal kommunes varslingssekretariat.

Det er utarbeidet et eget skjema for å varsle om kritikkverdige forhold. Dette er et vedlegg til varslingsrutinen. Skjemaet angir hvem det er ønskelig skal motta varselet, at varsel kan leveres til varslingssekretariatet, at det er ønskelig at det varsles med navn (ikke anonymt), og at varslers vil få tilbakemelding innen 14 dager. Dernest må det kritikkverdige forholdet beskrives, og det bes om forslag fra varslers om hva som bør gjøres med det beskrevne forholdet.

3.2.3 Revisors vurdering

- Det skal være utarbeidet varslingsrutine.

Det er dokumentert at kommunen har utarbeidet en rutine for varsling om kritikkverdige forhold. Revisor vurderer at kriteriet er oppfylt.

- Rutinen skal være oppdatert i henhold til gjeldende lov og regelverk

Det oppgis at rutinen er revidert etter siste endringer i arbeidsmiljøloven, noe som bekreftes av enkeltelementer i rutinen. Rutinen er ikke datert. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

- Rutinen skal oppfordre til å varsle om kritikkverdige forhold

Den gjeldende rutinen oppfordrer alle ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold, og understreker at ansatte også har en plikt til å varsle om særlige forhold. Revisor vurderer at kriteriet er oppfylt.

- Rutinen skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle

Revisor finner ikke at rutinen begrenser ansattes rett til å varsle. Revisor vurderer at kriteriet er oppfylt.

- Rutinen skal beskrive framgangsmåte(r) for å inngi varsling

Rutinen beskriver hvem som på forsvarlig måte kan motta varsel om kritikkverdige forhold. Det beskrives også hvordan varsel kan meldes. Revisor registrerer at kommunen oppgir at varsling kan skje via e-post, men vil påpeke at e-post normalt ikke er vurdert som en sikker form for kommunikasjon, og at konfidensielle opplysninger ikke bør oppgis i e-post. Revisor vurderer at kriteriet er oppfylt, men anbefaler kommunen å vurdere risikoen for at konfidensielle opplysninger kommer på avveie.

- Rutinen skal være utarbeidet i samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte for arbeidstakerne

Rutinen er utarbeidet av arbeidsgiver og gjort gjeldende av kommunedirektør. Revisor har ikke mottatt informasjon som tilsier at tillitsvalgte har vært involvert i utarbeidelsen av eller uttalt seg til den gjeldende rutinen. Revisor vurderer at kriteriet ikke er oppfylt.

3.3 Varslingsrutine tilgjengelig og kjent for ansatte

Arbeidsmiljøloven krever at varslingsrutinene er tilgjengelige og gjort kjent for ansatte.

3.3.1 Kriterier

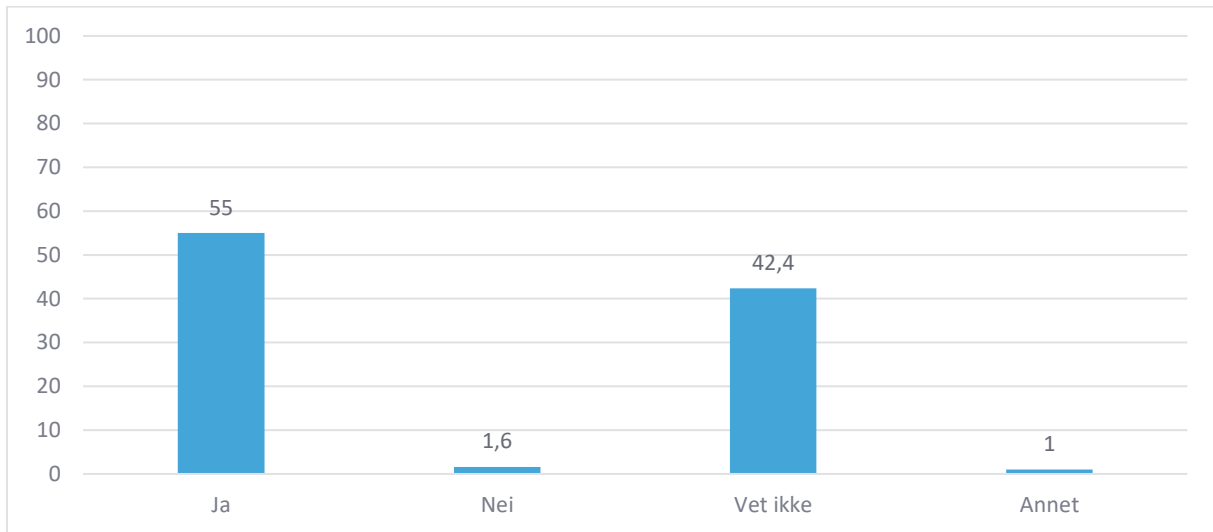
- Rutinen skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere
- Rutinen skal gjøres kjent for alle arbeidstakere i organisasjonen

3.3.2 Funn

Rutinen for varsling av kritikkverdige forhold ligger tilgjengelig for alle ansatte på Innsida. Dette bekreftes av alle informanter som revisor har intervjuet. Det er ikke gjennomført informasjons- eller opplæringstiltak overfor ansatte eller ledere når det gjelder varslingsrutinen eller varsel om kritikkverdige forhold som tema. Revisor har fått informasjon om at kommunen nå har tatt inn dette som en del av informasjonen som gis til nyansatte (onboarding-programmet). Revisor har også fått informasjon om at temaet varsling er tatt inn i lederutviklingsprogrammet.

Revisor har i spørreundersøkelsen spurt ansatte om Stjørdal kommune har skriftlige rutiner for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (figur under). Det er 55 prosent av de ansatte som svarer at kommunen har slike retningslinjer, mens 42,4 prosent av de ansatte svarer at de ikke vet om kommunen har varslingsrutine. Det er i tillegg 1,6 prosent av de ansatte som mener at kommunen ikke har en skriftlig rutine for varsel om kritikkverdige forhold, og 1 prosent som svarer Annet.

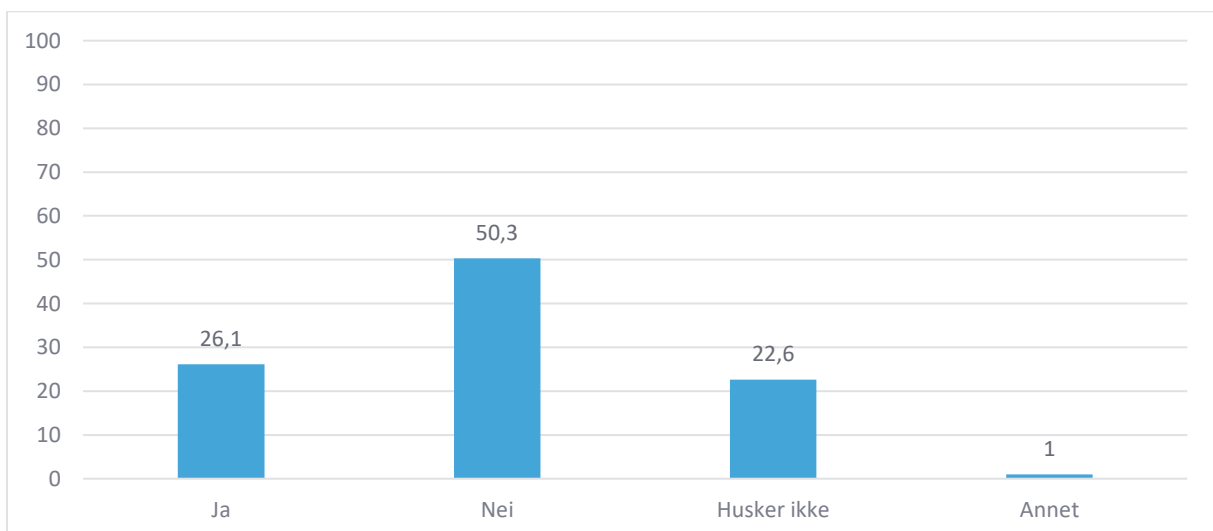
Figur 7. Har Stjørdal kommune skriftlige rutiner for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? Prosent (n=806).



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Videre har revisor spurt ansatte om hvorvidt de i løpet av siste 12 måneder har mottatt informasjon (muntlig eller skriftlig) om hva som regnes som kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (figur under). Her er det 26,1 prosent som bekrefter at de har mottatt slik informasjon, mens 50,3 prosent svarer at de ikke har fått informasjon om hva som regnes som kritikkverdige forhold. I tillegg er det 22,6 prosent som svarer at de ikke husker om de har fått slik informasjon.

Figur 8. Har du i løpet av siste 12 måneder mottatt informasjon (muntlig eller skriftlig) om hva som regnes som kritikkverdige forhold på arbeidsplassen? Prosent (n=805).



Kilde: Revisjon Midt-Norge

3.3.3 Revisors vurdering

- Rutinen skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere

Rutinen ligger elektronisk tilgjengelig for alle ansatte på Innsida. Revisor vurderer kriteriet som oppfylt.

- Rutinen skal gjøres kjent for alle arbeidstakere i organisasjonen

Rutinen er ikke gjort kjent for alle arbeidstakere i organisasjonen, men er tatt inn i nyansattopplæring og i lederutviklingsprogram. Revisor vurderer kriteriet som delvis oppfylt.

3.4 Mottak, behandling og oppfølging av varsel

Arbeidsmiljøloven krever at varslingsrutinen skal beskrive fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

3.4.1 Kriterier

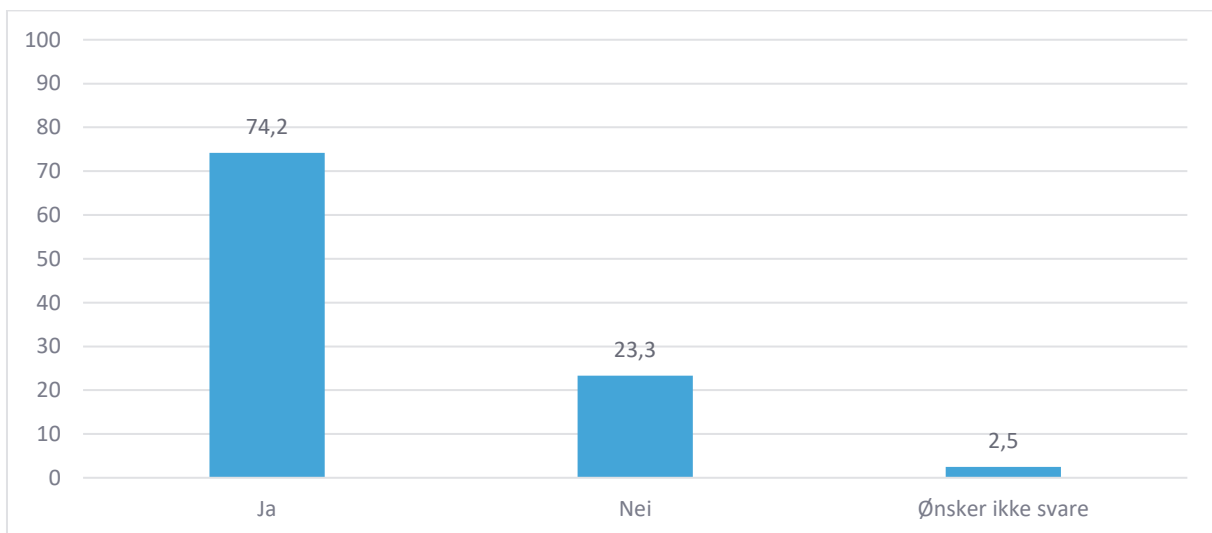
- Rutinen skal beskrive framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsel

3.4.2 Funn

Varslingsrutinen beskriver at det er et ledelsesansvar å oppklare de faktiske forhold og iverksette tiltak for å rette opp i kritikkverdige forhold. Videre står det at ledere, tillitsvalgte eller andre som mottar et varsel skal gi beskjed til varslingssekretariatet om dette. Varslingssekretariatet sørger for registrering av innkomne varsel og skal påse at kommunens varslingsrutine og arbeidsmiljølovens regler om varsling blir fulgt. Revisor finner ikke at rutinen gir veiledende informasjon om hvilke undersøkelser ledere i organisasjonen kan eller bør gjennomføre. Varslingsrutinen beskriver heller ikke hvordan de faktiske forhold bør dokumenteres, eksempelvis gjennom godkjente referater fra samtaler/møter (kontradiksjon). Revisor finner heller ikke noen henvisning til hvordan slik dokumentasjon skal arkiveres/oppbevares. Rutinen gir ikke særskilt veiledning i tilfelle varslet retter seg mot kommunens topledelse.

Rutinen for varsling av kritikkverdige forhold i Stjørdal kommune viser til at nærmeste leder/overordnet leder, tillitsvalgte, verneombud og varslingssekretariatet som aktuelle mottakere av varsel om kritikkverdige forhold. Ansatte som har en slik rolle⁸, har i spørreundersøkelsen fått spørsmål om hvorvidt de føler seg trygge på hvilke forhold som kan karakteriseres som henholdsvis et avvik, en personalsak eller et kritikkverdig forhold. I figuren under ser vi at 74,2 prosent med en særlig rolle i virksomheten føler seg trygge på å skille mellom et avvik, en personalsak og et kritikkverdig forhold. Det er 23,3 prosent som svarer at de ikke er trygge på dette, og 2,5 prosent ønsker ikke å svare på dette spørsmålet.

Figur 9. Du har svart at du har en særlig rolle ved din arbeidsplass. Føler du deg trygg på hvilke forhold som kan karakteriseres som henholdsvis et avvik, en personalsak og et kritikkverdig forhold (jfr arbeidsmiljøloven)? Prosent (n=240).



Kilde: Revisjon Midt-Norge

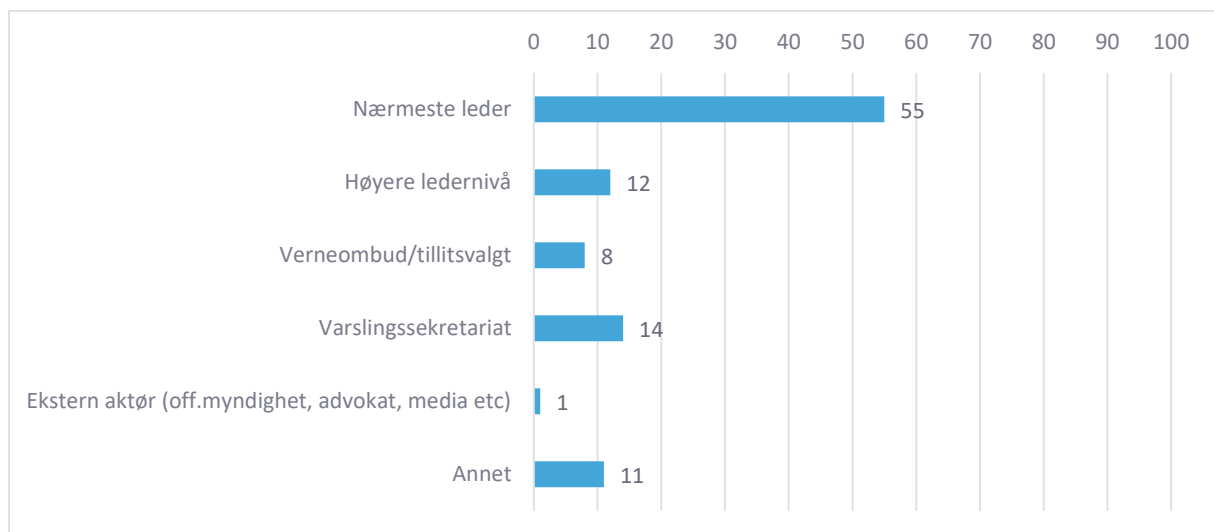
Stjørdal kommune har over tid brukt Advokatkontoret Welde til bistand i varslingssaker. Det er gjennomført en anskaffelse (2023) hvor Advokatkontoret Welde er valgt som leverandør av varslingssekretariat i Stjørdal kommune. Det er også utarbeidet egen Rutine for varslingssekretariat. Rutinen avklarer saksbehandling hos varslingssekretariatet og kommunikasjon med kommunen som arbeidsgiver. Varslingssekretariatet skal registrere og forberede saker som omhandler varsling etter arbeidsmiljølovens kapittel 2A Varsling. Representant for varslingssekretariatet bekrefter i intervju de oppgaver som er tillagt

⁸ Dette inkluderer ledere med personal og budsjettansvar, fagansvarlige/fagkoordinatorer, verneombud og tillitsvalgte.

sekretariatet og den kommunikasjonen som er forventet med kommunen. I dette ligger også veiledning av ansatte som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold. Varslingssekretariatet utfører ikke undersøkelser i forbindelse med varsel om kritikkverdige forhold, men vil oversende eventuelle varsel til kommunedirektør. Varslingssekretariatet skal innen to måneder motta en skriftlig tilbakemelding fra kommunedirektør om hvordan varselet så langt er behandlet. Rutinen for varslingssekretariat inneholder ikke særskilt veiledning for hvordan varsel mot kommunens toppledelse skal håndteres.

I figuren under ser vi hvordan svarene har fordelt seg med hensyn til hvem ansatte har levert varsel til. Her ser vi at 55 prosent av de ansatte oppgir å ha levert varsel til nærmeste leder, mens 12 prosent har varslet høyere ledernivå. Det er 8 prosent som har varslet verneombud eller tillitsvalgte, mens 14 prosent oppgir å ha kontaktet varslingssekretariatet. Kun en prosent oppgir å ha varslet eksternt. I kategorien annet oppgir de aller fleste at de har varslet i flere av de ovenstående kanalene.

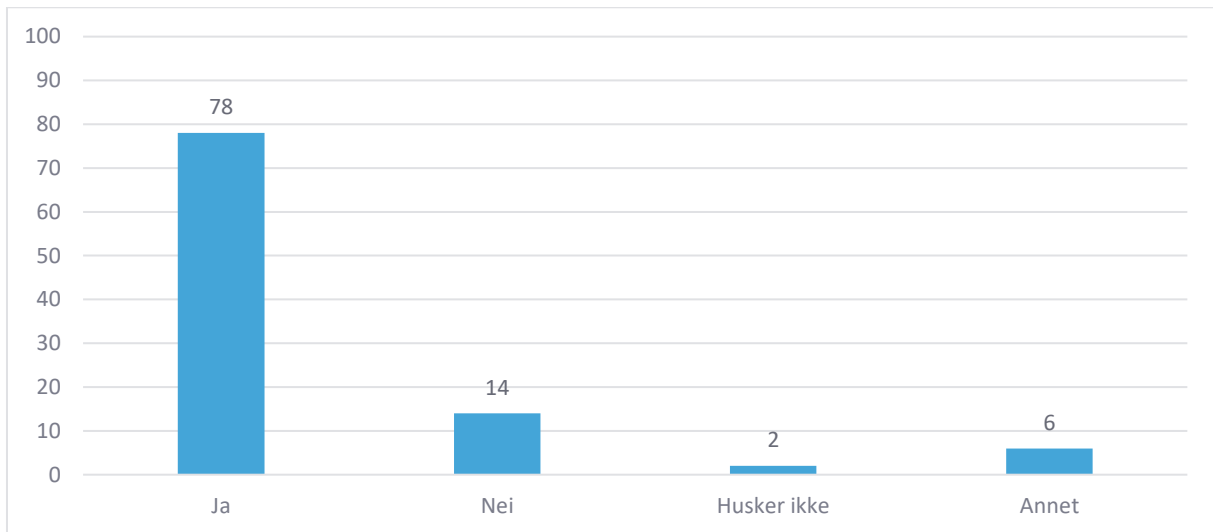
Figur 10. Hvem ble varselet levert til? Prosent (n=132)



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Revisor har videre spurt de ansatte som oppgir å ha varslet om kritikkverdige forhold om de fikk noen tilbakemelding på om varsel var mottatt (figur under). Her oppgir 78 prosent at de fikk en slik tilbakemelding, mens 14 prosent svarer at de ikke fikk noen tilbakemelding. Det er to prosent som ikke husker om de fikk noen tilbakemelding, mens seks prosent har svart Annet. Av de som svarte Annet, så påpeker de at det enten har tatt lang tid, at varselet ble levert muntlig eller at varsel er levert nylig.

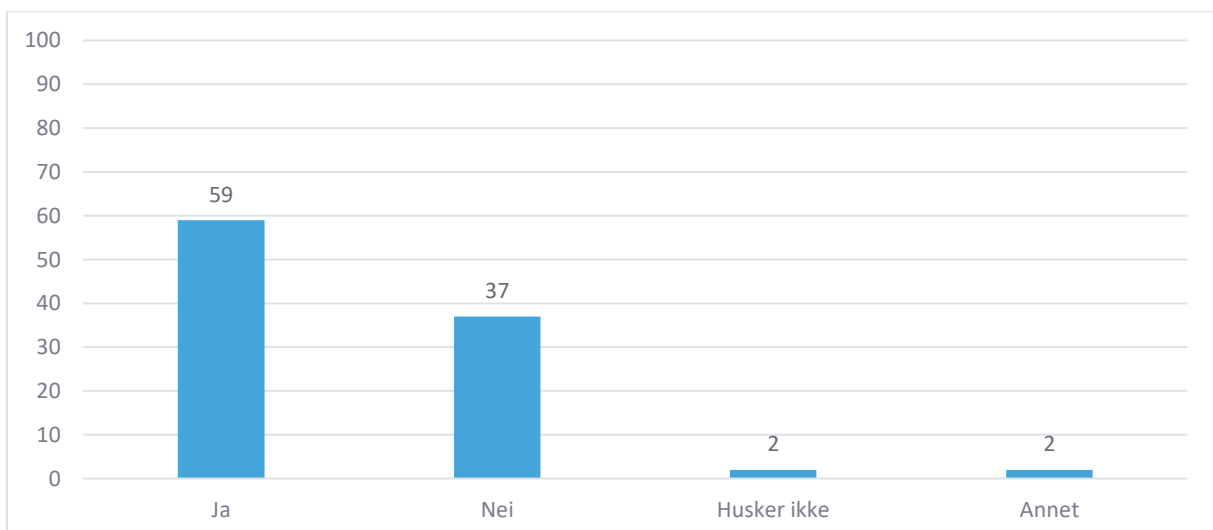
Figur 11. Fikk du tilbakemelding om at varselet var mottatt? Prosent (n=132).



Kilde: Revisjon-Midt Norge

For at det skal være meningsfullt for ansatte å varsle om kritikkverdige forhold, så er det viktig at varsler får noe informasjon om hvordan varslet vil følges opp. De som oppgir å ha varslet ble derfor stilt spørsmål om de fikk noen tilbakemelding om hva som ville skje videre (figur under). Her svarer 59 prosent at de fikk slik tilbakemelding, mens 37 prosent svarer at de ikke fikk noen tilbakemelding om hva som ville skje videre.

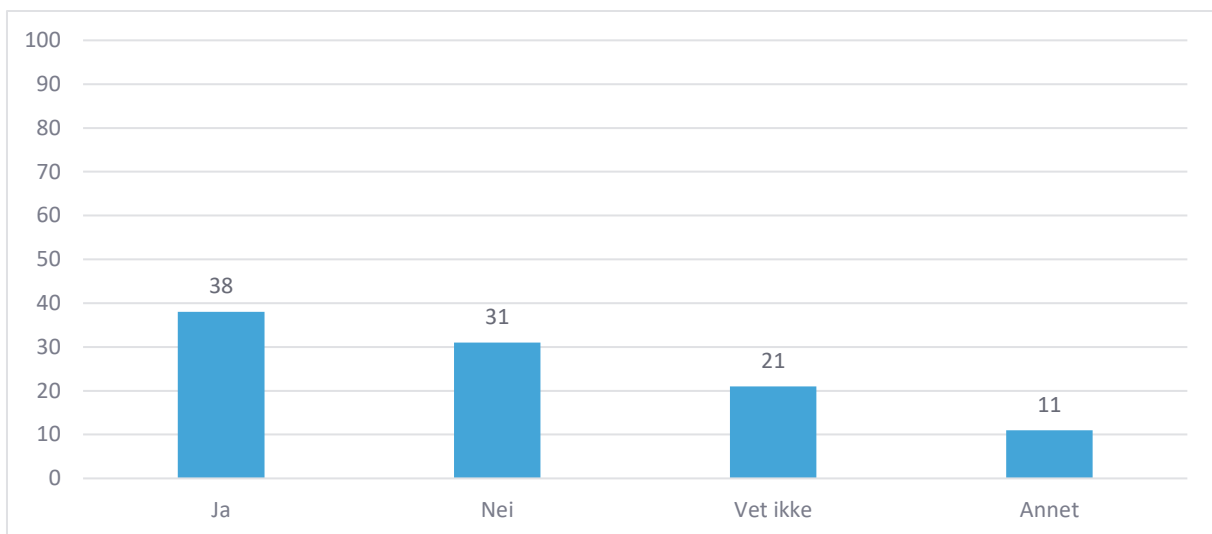
Figur 12. Fikk du tilbakemelding om hva som ville skje videre? Prosent (n=132).



Kilde: Revisjon Midt-Norge

Avslutningsvis ble de som hadde varslet spurt om de opplevde at deres varsel ble forsvarlig fulgt opp. Her svarer 38 prosent at de opplever at varsel ble forsvarlig fulgt opp, mens 31 prosent svarer at de ikke opplever oppfølgingen som forsvarlig. Det er 21 prosent som tilkjenner at de ikke vet om oppfølgingen var forsvarlig, mens 11 prosent har svart Annet. Av de som har svart Annet, så påpeker majoriteten at det har tatt for lang tid.

Figur 13. Opplevde du at varselet ble forsvarlig fulgt opp? Prosent (n=131)



Kilde: Revisjon Midt-Norge

3.4.3 Revisors vurdering

- Rutinen skal beskrive framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsel

Revisor registrerer at den som mottar et varsel om kritikkverdige forhold skal gi beskjed til varslingssekretariatet om dette. Samtidig understreker rutinen at det er et lederansvar å oppklare de faktiske forhold og iverksette tiltak i forhold til det som avdekkes. Rutinen gir ingen veiledning i hvilke undersøkelser som kan være relevante for ledere å iverksette. Rutinen presiserer heller ikke hvor viktig det er å dokumentere de faktiske forhold, å foreta kontradiksjon ved nedtegning av muntlig avgitte opplysninger, eller kontradiksjon som en partsrettighet dersom noen er på-varslet. Rutinen synliggjør ikke hvordan et eventuelt varsel mot kommunens toppledelse vil bli håndtert. Revisor vurderer at kriteriet ikke er oppfylt.

Revisor vil framheve at resultater fra spørreundersøkelsen til ansatte viser at det i hovedsak varsles vanlig tjenestevei. De fleste ansatte oppgir også at de fikk tilbakemelding om at varselet

var mottatt (78 prosent). Det var 59 prosent som svarte at de hadde fått tilbakemelding om hva som ville skje videre, mens 38 prosent av de som varslet om et kritikkverdig forhold mener at dette ble forsvarlig fulgt opp.

3.5 Ytringsklima og omfang av varsel om kritikkverdige forhold

Formålet med varslingsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven er å skape et trygt ytringsklima som bidrar til å få fram forbedringsområder i virksomheten, og at forholdene blir rettet opp uten konsekvenser for den som sier ifra. Revisor har i sin spørreundersøkelse til ansatte spurt om hvordan de opplever ytringsklimaet ved egen arbeidsplass.

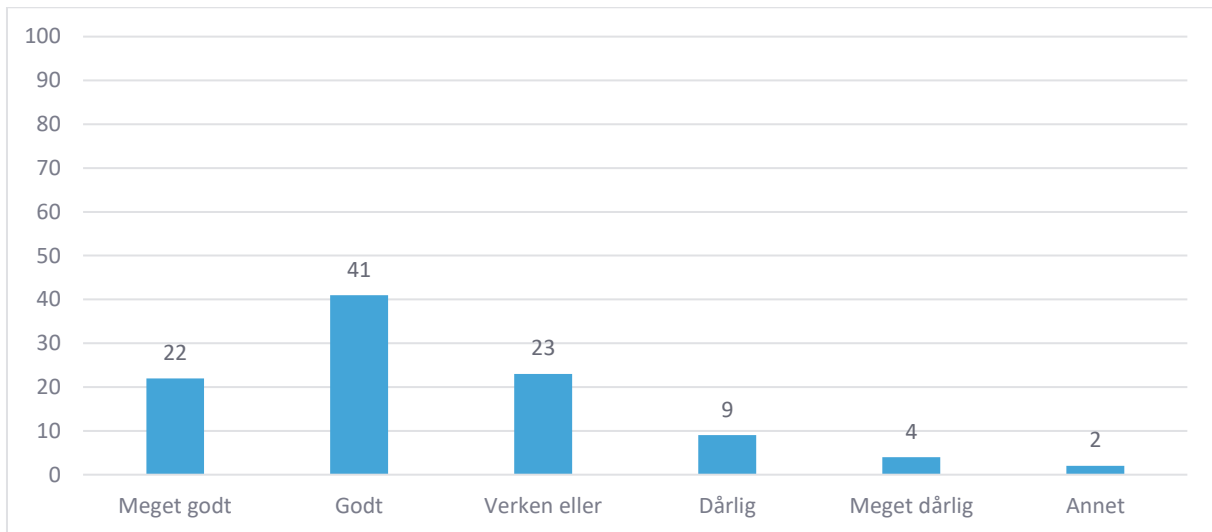
3.5.1 Ytringsklima

Kommunen skal som arbeidsgiver bidra til et trygt ytringsklima i virksomheten (aml 1-1). Det vil si at arbeidsgiver må fremme en kultur der ansatte sier ifra om eksisterende feil, mangler og utfordringer, slik at virksomheten kan ta dette inn i sitt forbedringsarbeid. Deretter må feil, mangler og utfordringer bli rettet opp, slik at ansatte opplever at det nytter å si ifra.

Stjørdal kommune anvender Compilo som kvalitetssystem. Compilo inneholder en modul for å melde avvik i virksomheten. Ifølge kvalitetsrådgiver er det gjennomført omfattende opplæring for ledere og ansatte i organisasjonen, både om hva som er et avvik, hvorfor det skal meldes og hvordan det skal meldes. I 2021 og 2022 ble det meldt inn henholdsvis 213 og 433 HMS-avvik. Kvalitetsrådgiver tar det som et godt tegn at meldingsfrekvensen øker, da det betyr at ansatte i økende grad kjenner til systemet og ønsker å skape endring/forbedring. Kommunedirektør forteller i intervju at han ønsker at ansatte skal melde fra om feil og mangler, og at meldingene skal bli mottatt på en god måte. Han ønsker at kommunen skal fremme en 'no blame policy', og er opptatt av det som kan forbedres, og ikke hvem som har skyld i feilen.

Revisor har spurt ansatte om hvordan de opplever ytringsklimaet ved egen arbeidsplass. Det er 22 prosent som svarer at ytringsklimaet er meget godt, mens 41 prosent svarer at det er godt. Videre er det 9 prosent som svarer at ytringsklimaet er dårlig, mens 4 prosent svarer at det er meget dårlig. Det er 23 prosent som svarer at ytringsklimaet verken er godt eller dårlig.

Figur 14. Hvordan opplever du ytringsklimaet ved din arbeidsplass? Prosent (n=800)

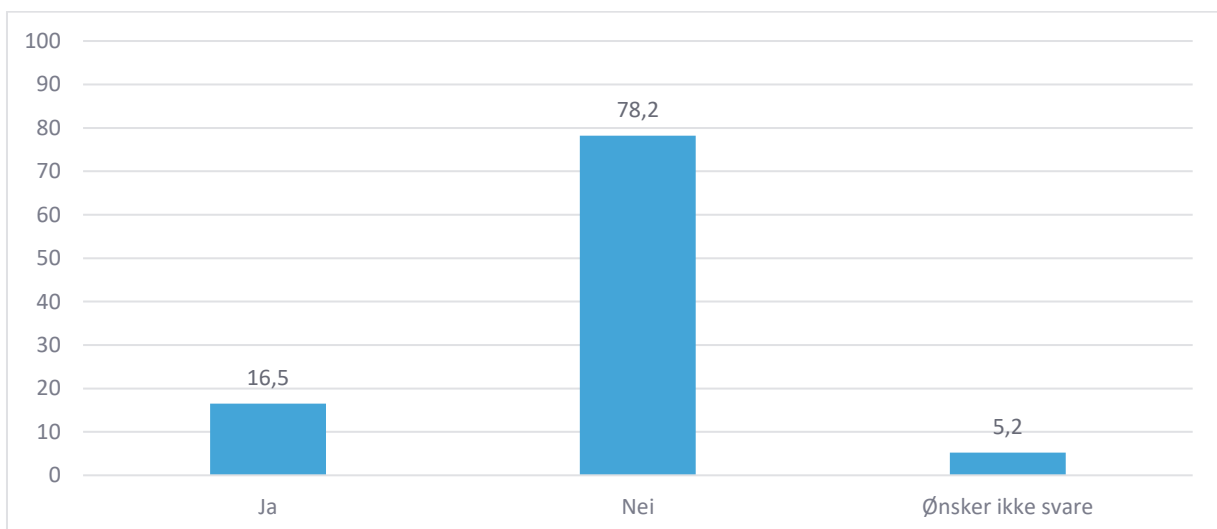


Kilde: Revisjon Midt-Norge

3.5.2 Varsel om kritikkverdige forhold

I spørreundersøkelsen til ansatte ble det stilt spørsmål om ansatte i løpet av det siste året hadde levert varsel om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (figur under). Her svarte 16,5 prosent at de hadde levert varsel i løpet av siste 12 måneder. Det var 78,2 prosent av de ansatte som svarte at de ikke hadde levert varsel og 5,2 prosent som ikke ønsket å svare.

Figur 15. Har du i løpet av siste 12 måneder levert varsel om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass? Prosent (n=800).



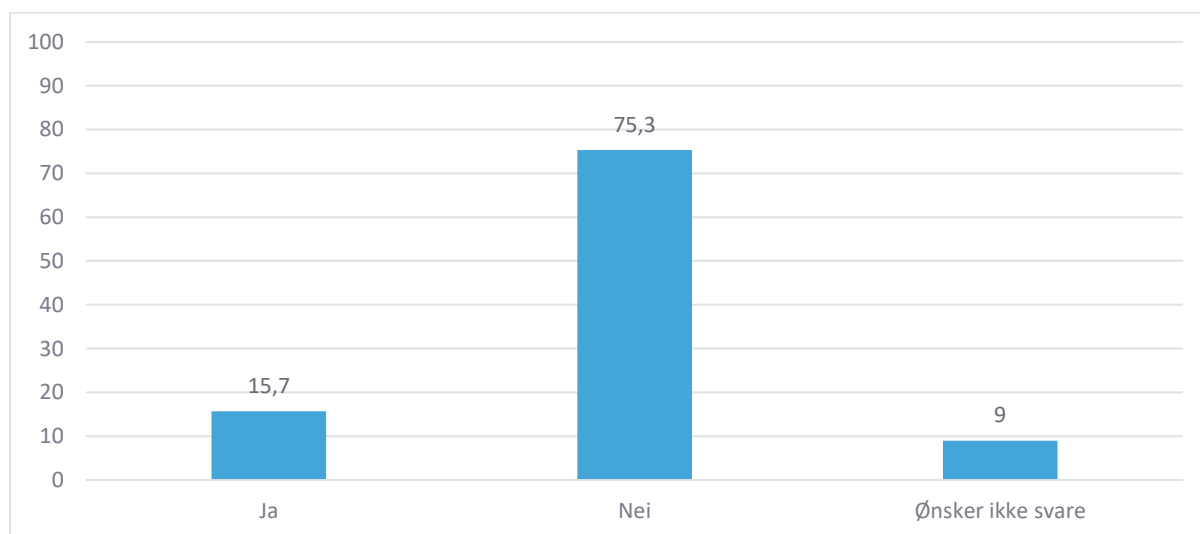
Kilde: Revisjon Midt-Norge

Figuren over viser at det er totalt 132 personer (16,5 prosent) som oppgir at de i løpet av siste 12 måneder har levert varsel om kritikkverdige forhold. Til sammenligning oppgir Stjørdal kommune at de har behandlet og fulgt opp sju varslings saker i perioden 2018 – 2022. Denne differansen mellom ansatte som oppgir å ha varslet og faktisk behandlede/registrerte varslings saker er observert i tilsvarende undersøkelser (Revisjon Midt - Norge SA 2021). Dette kan skyldes flere forhold, eksempelvis usikkerhet omkring hva som er et kritikkverdig forhold (vs personalsak, avvik), at varsel blir fulgt opp på lavere nivå i kommunen og ikke rapportert/registrert/dokumentert osv.

3.5.3 Vurdert å varsle om kritikkverdige forhold

Nasjonale undersøkelser viser at det er relativt stort avvik mellom observasjoner av kritikkverdige forhold og antall varsel (Anne Mette Ødegård og Sissel C. Trygstad 2019). Det betyr at mange ansatte observerer kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass, men at de ikke varsler arbeidsgiver om dette. Dette vil kunne være uheldig for virksomheten da det kan skade både økonomi, arbeidsmiljø, omdømme og behandling av brukere eller kunder (Anne Mette Ødegård og Sissel C. Trygstad 2019). Revisor har derfor spurt de som ikke har varslet, om de i løpet av siste 12 måneder har vurdert å varsle om kritikkverdige forhold. Her svarer 15,7 prosent at de har vurdert å varsle, mens 75,3 prosent har svart at de ikke har vurdert å varsle. Det er 9 prosent som ikke har ønsket å svare på spørsmålet.

Figur 16. Har du i løpet av siste 12 måneder vurdert å varsle om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass? Prosent (n=667).



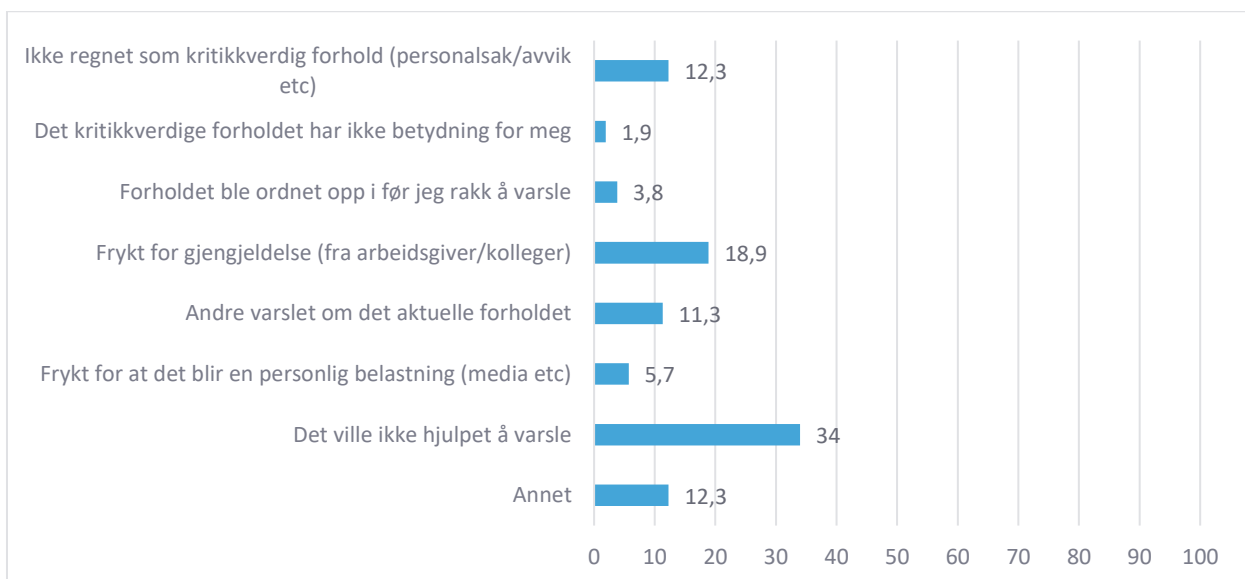
Kilde: Revisjon Midt-Norge

3.5.4 Hvorfor ansatte ikke varsler

Det kan være mange forhold som spiller inn i ansattes vurdering av om de skal varsle arbeidsgiver om kritikkverdige forhold. Undersøkelser gjennomført av Fafo viser at den viktigste grunnen til å la være å varsle er frykt for konsekvensene (Anne Mette Ødegård og Sissel C. Trygstad 2019; Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård 2015). Revisor har derfor stilt oppfølgingsspørsmål til de som har vurdert å varsle, om hva som var viktigste årsak til at varsel ikke ble levert. Fra figuren under ser vi at 34 prosent mener den viktigste årsaken til at de ikke varslet var at det ikke ville hjulpet. Dernest mener 18,9 prosent at frykten for gjengjeldelse var det som gjorde at de ikke leverte noe varsel. Vi ser også at 5,7 prosent har svart at frykten for at det ville bli en stor personlig belastning har vært den viktigste årsaken til at de har latt være å inngi varsel.

På den annen side ser vi at 12,3 prosent har vurdert at det forholdet de vurderte å varsle om, ikke faller inn under arbeidsmiljølovens definisjon av kritikkverdig forhold. Videre ser vi at flere arbeidstakere enten mener at det kritikkverdige forholdet ikke har betydning for dem (1,9 %), at andre arbeidstakere har varslet om det aktuelle forholdet (11,3 %) og at det kritikkverdige forholdet ble ordnet opp i før de rakk å varsle (3,8 %). En gjennomgang av svarene i kategorien Annet (12,3 %) viser at disse svarene har god spredning og kunne vært fordelt innen ovenstående kategorier.

Figur 17. Hva er den viktigste årsaken til at varsel ikke ble levert? Prosent (n=106).



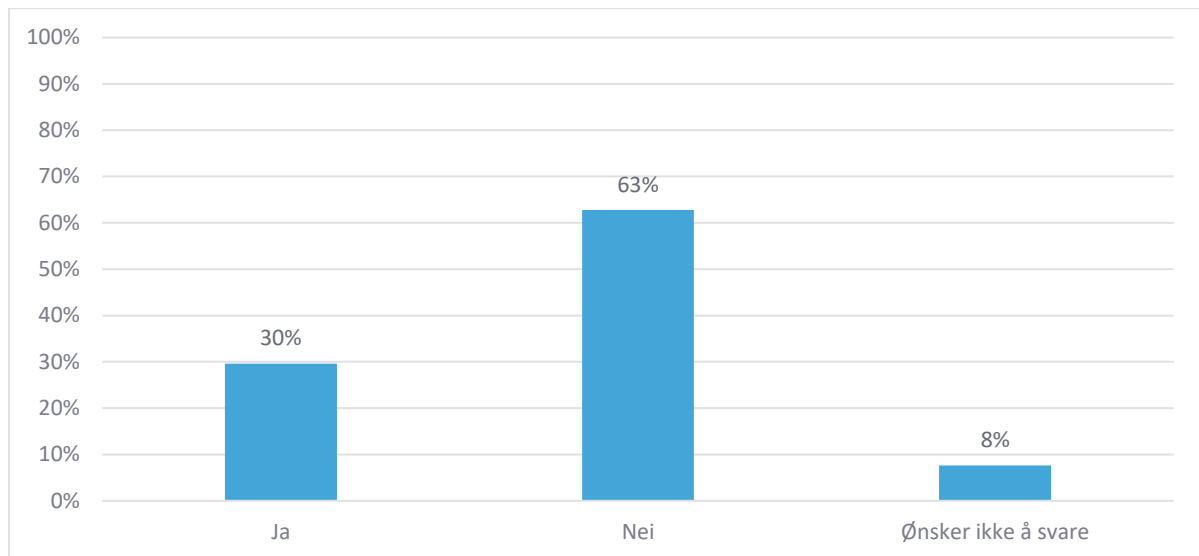
Kilde: Revisjon Midt-Norge

3.5.5 Omfang av kritikkverdige forhold

I undersøkelser av varsling i norske virksomheter har det framkommet at nesten én av fem (20 %) arbeidstakere har «vært vitne til, avdekket eller opplevd kritikkverdige forhold på arbeidsplassen» (Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård 2015). Dette samsvarer godt med resultatene i Revisjon Midt-Norge sin forvaltningsrevisjon i Trøndelag fylkeskommune i 2021 (Revisjon Midt - Norge SA 2021).

I figuren under gjengis resultater for hvor stor andel av ansatte i Stjørdal kommune som har varslet om eller observert kritikkverdige forhold i virksomheten siste 12 mnd. Som vi ser av figuren oppgir 30 prosent at de har varslet eller observert kritikkverdige forhold. Det er 63 prosent som oppgir at de verken har varslet eller observert kritikkverdige forhold, og det er 8 prosent som ikke har ønsket å svare på dette. Konkret er det 237 personer som oppgir at de enten har varslet eller observert kritikkverdige forhold i virksomheten.

Figur 18. Andel ansatte som har varslet om eller observert kritikkverdige forhold i virksomheten siste 12 mnd. Prosent (n=800)



Kilde: Revisjon Midt-Norge

3.5.6 Oppsummering

- Denne undersøkelsen viser at 63 prosent av de ansatte karakteriserer ytringsklimaet på sin arbeidsplass som godt/meget godt, og at 13 prosent karakteriserer det som dårlig/meget dårlig.

- Det er 132 personer som oppgir at de har varslet om kritikkverdige forhold siste 12 måneder, mens kommunen oppgir å ha behandlet sju varslingsaker siste fem år (2018-22).
- Det er 105 personer som oppgir at de har vurdert å varsle, men som ikke har gjort det.
- De tre forholdene som hyppigst nevnes som årsak til at ansatte ikke har varslet er:
 - Det ville ikke hjulpet å varsle (34 prosent)
 - Frykt for gjengjeldelse (18,9 prosent)
 - Ikke regnet som kritikkverdig forhold (12,3 prosent)
- Det er totalt 30 prosent av de ansatte som har svart på undersøkelsen som enten har varslet eller vurdert å varsle om kritikkverdige forhold.

4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

4.1 Konklusjon

- Har kommunen sørget for ansattmedvirkning i tråd med regelverk og avtaler?

Revisor konkluderer med at Stjørdal kommune i all hovedsak har sørget for ansattmedvirkning i tråd med regelverk og avtaler. Det kan være et potensiale for mer systematisk gjennomføring av vernerunder og medarbeidersamtaler. Arbeidet i arbeidsmiljøutvalget kan trolig styrkes, eksempelvis ved utarbeidelse av handlingsplan for verne- og miljøarbeidet, og gjennom involvering i utarbeidelse og revidering av reglement, rutiner og retningslinjer som berører arbeidsmiljø.

- Har kommunen system for varsling om kritikkverdige forhold i tråd med regelverk?

Revisor konkluderer med at Stjørdal kommune har et system for å håndtere varsel om kritikkverdige forhold i virksomheten, men at systemet har enkelte mangler. Varslingsrutinene bør revideres i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene, som et ledd i det kontinuerlige forbedringsarbeidet. Kommunen bør også vurdere om e-post skal være en anbefalt måte å inngi varsel på. Videre er det fortsatt et potensiale for å gjøre varslingsrutinene bedre kjent i organisasjonen. Ledelsesansvaret er presisert i varslingsrutinen, men ut over at varsel skal registreres hos varslingssekretariatet, så gis ingen veiledning til ledere om viktige hensyn. Dette gjelder eksempelvis dokumentasjon og kontradiksjon.

4.2 Anbefalinger

Kommunedirektøren anbefales å:

- Sørge for økt gjennomføring av medarbeidersamtaler
- Sørge for økt gjennomføring av vernerunder
- Sørge for at utarbeidelse og revidering av reglement, rutiner og retningslinjer som berører arbeidsmiljø skjer i samarbeid med arbeidstakerne
- Vurdere en revidering av varslingsrutinene slik at de gir noe mer veiledning til behandling og oppfølging av varsel om kritikkverdige forhold

KILDER

- Anne Mette Ødegård og Sissel C. Trygstad. 2019. "Varsling i Norsk Arbeidsliv 2018." <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/varsling-i-norsk-arbeidsliv-2018>.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 2013. *Forskrift Om Organisering, Ledelse Og Medvirkning*. FOR-2011-12-06-1355. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-06-1355?q=ledelse%20og%20organisering>.
- Arbeids- og sosialdepartementet. 2005. *Lov Om Arbeidsmiljø, Arbeidstid Og Stillingsvern Mv. (Arbeidsmiljøloven)*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. *Lov Om Kommuner Og Fylkeskommuner*. Norge. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>.
- . 2019. *Forskrift Om Kontrollutvalg Og Revisjon*. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-904>.
- KS. 2022. "Hovedavtalen KS." <https://www.ks.no/fagomrader/lonn-og-tariff/hovedavtalen/>.
- Revisjon Midt - Norge SA. 2021. "Varsling - Trøndelag Fylkeskommune (Del 2)." Trondheim. https://revisjonmidtnorge.no/prosjekter_rapporter/varsling-i-trondelag-fylkeskommune-del-2/.
- Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård. 2015. "Evaluering Av Varslingsrutiner i Sandnes Kommune." <https://www.fafo.no/prosjekter/fullorte-prosjekter/item/evaluering-av-varslingsrutiner-i-sandnes-kommune>.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis.

Informasjon om utviklingen i virksomheten

Arbeidsmiljøloven (aml) § 8-1 bestemmer at virksomheter som jevnlig sysselsetter minst 50 arbeidstakere, må ha et system for informasjon og drøfting med arbeidstakernes tillitsvalgte i saker av betydning for de ansattes arbeidsforhold. Det nærmere innholdet i informasjons- og drøftingsforpliktelsen er presisert i de etterfølgende bestemmelsene i kapittel 8 i aml.

Arbeidsmiljøloven § 8-2 fastslår at drøfting skal skje så tidlig som mulig, i tråd med vanlig regulering i tariffavtaler og i loven. Informasjon til tillitsvalgte om den løpende driften og de økonomiske utsiktene kan gjennomføres på et passende tidspunkt.

Bestemmelsens første ledd regulerer hvilke forhold det skal informeres om, og hvilke forhold som skal drøftes mellom arbeidsgiveren og de tillitsvalgte. Den aktuelle og framtidige bemanningssituasjonen skal være gjenstand for drøfting. Dette inkluderer for eksempel ansettelsesstopp, permitteringer og oppsigelser. I praksis betyr dette at alle tiltak som *kan* føre til vesentlige endringer for arbeids- og ansettelsesforhold skal drøftes.

Tredje ledd sier at informasjon skal gis slik at det er mulig for tillitsvalgte å sette seg inn i saken, foreta en passende undersøkelse, vurdere saken og forberede eventuell drøfting. Både arbeidsgiver og tillitsvalgte trenger tilgang til den samme informasjonen, slik at alle har mulighet til å sette seg inn i saksforholdet.

Hovedavtalen del B regulerer også arbeidsgivers og tillitsvalgtes rettigheter og plikter.

I § 3 bokstav b står det følgende:

Det skal regelmessig avholdes informasjonsmøter med hoved-/fellestillitsvalgte på sentralt nivå i kommunen/fylkeskommunen. Organisasjoner som kun er representert ved tillitsvalgt, jf. HA del B § 2-2, innkalles også til informasjonsmøtene. Ved desentralisert fullmaktsnivå avholdes egne informasjonsmøter med berørte tillitsvalgte og arbeidsgiverrepresentanter på dette nivå.

Videre står det følgende i § 3 bokstav c -i:

c) Ved endringer og omstillinger

- i kommunen/fylkeskommunen/bedriften*
- mellom kommuner/fylkeskommuner*
- ved oppfølging og implementering av nasjonale reformer som vil få betydning for arbeidstakerne skal arbeidsgiver på et tidligst mulig tidspunkt informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd. Arbeidstakernes behov for trygghet skal ivaretas gjennom åpne planprosesser hvor mål og konsekvenser så langt som mulig gjøres kjent.*

d) Arbeidsgiver skal, så tidlig som mulig, informere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om:

- ledige og nyopprettede stillinger*
- prosedyrer ved utlysning og kunngjøring av stillinger, utvelgelse til, og intervju av aktuelle kandidater*

e) Arbeidsgiver skal som fast ordning sende søkerliste til tillitsvalgte.

f) De tillitsvalgte skal meddeles hvilke arbeidsgiverrepresentanter på ulike nivåer de skal rette sine henvendelser til.

g) Arbeidsgiver skal snarest mulig orientere de tillitsvalgte om nyansettelser

og gi nyansatte beskjed om hvem som er tillitsvalgt.

h) Arbeidsgiver skal i samarbeid med de tillitsvalgte/ansatte prioritere tiltak for et inkluderende arbeidsliv.

i) I de tilfeller det føres drøftinger eller forhandlinger mellom partene, skal det skrives drøftingsreferat eller forhandlingsprotokoll. I forhandlingsprotokoll skal hjemmelsgrunnlaget fremgå.

Utledelede revisjonskriterier:

- Arbeidsgiver skal informere tillitsvalgte om beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold
- Arbeidsgiver skal regelmessig avholde informasjonsmøter med hoved/fellestillitsvalgte på sentralt nivå i kommunen
- Arbeidsgiver skal informere tillitsvalgte om ansettelsesprosesser i henhold til hovedavtalen

Verneombud

Ifølge arbeidsmiljøloven skal alle virksomheter i utgangspunktet ha verneombud. Antall verneombud fastsettes ut fra virksomhetens størrelse, arbeidets art og arbeidsforholdene for øvrig. Er det mer enn ett verneombud, skal det velges et hovedverneombud som har ansvar for å samordne verneombudenes virksomhet. I virksomheter med mindre enn ti arbeidstakere kan arbeidsgiver og arbeidstakerne inngå skriftlig avtale om andre ordninger eller at det ikke skal være verneombud.

Verneombudets oppgave er å ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet, og se til at virksomheten er innrettet i tråd med lovens bestemmelser. Videre skal verneombudet se til at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt.

Verneombudets oppgaver er definert i arbeidsmiljøloven. Tillitsvalgte har også oppgaver knyttet til arbeidsmiljøet, men skal i hovedsak sørge for at tariffavtalens krav oppfylles. Vanlige oppsigelsessaker, personalsaker og lønnskonflikter hører ikke under verneombudets oppgaver, men tillitsvalgtes. Det er viktig at rollen til verneombud og tillitsvalgt ikke blandes.

Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde⁹. Arbeidsgiver må informere verneombudet og drøfte arbeidsmiljø saker med vedkommende før eventuelle undersøkelser og tiltak iverksettes. Plikten til å ta verneombudet med på råd, innebærer ikke at arbeidsgiver plikter å følge rådene. I kraft av styringsretten kan arbeidsgiver sette i verk de tiltak som vedkommende anser som nødvendig. Hvis verneombudet er uenig i arbeidsgivers tiltak, må verneombudet vurdere om saken skal forelegges arbeidsmiljøutvalget eller Arbeidstilsynet¹⁰,

⁹ AML § 6-2 fjerde ledd

¹⁰ AML § 6-2 tredje ledd

eventuelt om det i ytterste konsekvens er nødvendig å bruke stansingsretten på grunn av umiddelbar fare for liv eller helse¹¹.

Ifølge forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 3-18 skal verneombud få den opplæring som er nødvendig for å kunne utføre vervet sitt på en forsvarlig måte. Videre står det i § 3-19 at opplæringen skal vare i minst 40 timer.

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha verneombud.
- Det skal velges hovedverneombud om kommunen har flere verneombud.
- Det skal være kjent i kommunen hvem som er verneombud.
- Verneombudet skal tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet innenfor ombudets verneområde.
- Arbeidsgiver skal sørge for at verneombud får nødvendig opplæring.

Dialog mellom leder og ansatt

Medarbeidersamtalen er ikke direkte lovpålagt. Arbeidsmiljøloven pålegger arbeidsgiver å sikre et arbeidsmiljø som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. I tillegg ligger det tydelige føringer i arbeidsmiljøloven om krav til tilrettelegging, medvirkning, utvikling, og til det psykososiale arbeidsmiljøet. Medarbeidersamtaler kan være et egnet verktøy for å følge opp kravene som er pålagt arbeidsgiver.

Stjørdal kommunes arbeidsgiverpolitikk understreker at dyktige ledere gir motiverte og kompetente medarbeidere som opplever å bli sett og hørt. Videre presiseres at arbeidsgiver og arbeidstaker har et felles ansvar for å skape gode arbeidsforhold og et trygt arbeidsmiljø. Arbeidstakernes erfaringer er en viktig ressurs, og en forutsetning er at ansatte og organisasjonene inkluderes i beslutningstaking. Det presiseres som en del av dette at medarbeidersamtaler skal brukes aktivt og resultatene følges opp.

Utlede revisjonskriterier:

- Det bør gjennomføres jevnlig medarbeidersamtaler.

¹¹ AML § 6-3

Administrasjonsutvalg

Alle kommuner har plikt etter kommuneloven § 5-11 til å opprette ett eller flere partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen som arbeidsgiver. Dersom minst $\frac{3}{4}$ av de ansatte ønsker det, kan utvalget erstattes med andre ordninger.

Administrasjonsutvalget er et folkevalgt organ, som må opprettes av kommunestyret.

Det partssammensatte utvalget skal settes sammen av representanter for kommunen og for de ansatte.

Ifølge kommuneloven § 5-11 (2) skal de ansattes representanter velges av og blant de ansatte for to år av gangen. Det må velges minst to representanter fra de ansatte. Alle ansatte skal gis mulighet til å delta i valget.

Flertallet i utvalget skal bestå av representanter for kommunen (folkevalgte). Kommunestyret velger selv kommunens eller fylkeskommunens representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse.

Det er regler for valgbarhet.

Kommunestyret bør ha retningslinjer for hvilke saker som skal behandles der og nærmere regler for utvalgets arbeid. Det bør reguleres om administrasjonsutvalget gis materiell vedtaksmyndighet.

Kommunen har plikt til å benytte administrasjonsutvalget som innstillende organ når saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte skal avgjøres i kommunestyret.

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha et administrasjonsutvalg
- Administrasjonsutvalget skal være opprettet av kommunestyret
- Administrasjonsutvalget bør ha delegert myndighet og retningslinjer for arbeidet
- Administrasjonsutvalget skal behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte

Arbeidsmiljøutvalget

Alle virksomheter som sysselsetter minst 50 arbeidstakere, skal ha arbeidsmiljøutvalg¹².

Arbeidsmiljøutvalget skal virke for at det blir gjennomført et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, delta i planlegging av verne- og miljøarbeidet og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd¹³. Det fremgår av lovforarbeidene at bestemmelsen som regulerer arbeidsmiljøutvalgets oppgaver, inneholder en ikke uttømmende liste over hvilke konkrete oppgaver arbeidsmiljøutvalget skal behandle. Det presiseres videre i forarbeidene at arbeidsmiljøutvalget også skal behandle omstillinger og tiltak for et mer inkluderende arbeidsliv¹⁴. En ytterligere presisering av arbeidsmiljøutvalgets oppgaver finnes i forskrift om organisering, ledelse og medvirkning Der fremgår blant annet at utvalget skal delta i å utarbeide et handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten, og at utvalget skal gi råd om prioritering av virksomhetens planer i arbeidsmiljøspørsmål og selv ta opp spørsmål om nye tiltak.

Arbeidsmiljøutvalget skal være sammensatt av et likt antall representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, som alle har stemmerett når utvalget skal fatte vedtak. Utvalget skal ha minst fire medlemmer. Arbeidsgiver peker ut sine representanter, og blant disse skal daglig leder eller en fra den øverste ledelse alltid være med. Arbeidstakernes representanter velges ved flertallsvalg blant arbeidstakerne, med mindre to eller flere fagforeninger som til sammen organiserer flertallet av arbeidstakerne, avtaler at valget skal skje som forholdstallsvalg eller ved at fagforeningene selv utpeker medlemmene. Medlemmene av utvalget velges for to år av gangen. Hovedverneombudet skal være en av arbeidstakernes representanter. Bedriftshelsetjenesten skal være representert i utvalget, men uten stemmerett. Lederen for utvalget velges vekselvis blant arbeidsgiverens og arbeidstakernes representanter for ett år av gangen. Når det oppstår situasjoner med stemmelikhet i utvalget, har lederens stemme avgjørende vekt¹⁵.

Arbeidsmiljøutvalget kan fatte vedtak om hvilke tiltak arbeidsgiveren skal iverksette for å utbedre arbeidsmiljøet, når utvalget mener det er påkrevd for å verne arbeidstakernes liv eller helse. For å klarlegge om det foreligger helsefare, kan utvalget også vedta at arbeidsgiver skal foreta undersøkelser av arbeidsmiljøet. Utvalgets vedtakskompetanse gjelder alle typer arbeidsmiljøspørsmål som angår arbeidstakernes helse, både i et forebyggende og i et

¹² AML § 7-1 og forskrift om organisering, ledelse og medvirkning

¹³ AML § 7-2 første ledd

¹⁴ Ot.prp.nr. 49 (2004-2005) side 312

¹⁵ AML § 7-1 fjerde ledd og forskrift om organisering, ledelse og medvirkning.

gjenopprettende perspektiv. Arbeidsmiljøutvalget kan fatte vedtak som overstyrer arbeidsgiver i saker som angår arbeidsmiljøet. Dersom arbeidsgiveren er uenig i vedtaket som er fattet, kan arbeidsgiveren uten ugrunnet opphold forelegge saken for Arbeidstilsynet til avgjørelse¹⁶. Utvalget har ikke vedtakskompetanse når det gjelder rene velferdstiltak.

Nærmere saksbehandlingsregler for arbeidsmiljøutvalget finnes i forskriften om organisering, ledelse og medvirkning. Det fremgår blant annet at alle kan bringe arbeidsmiljøutfordringer inn for behandling i arbeidsmiljøutvalget. Det skal skrives referater fra møtene.

Arbeidsmiljøutvalget kan behandle saker som omhandler enkeltpersoner. Selv om arbeidsmiljøutvalget har en overordnet rolle i arbeidsmiljøspørsmål, kan saker om enkeltpersoner behandles dersom de meldes inn.

Arbeidsmiljøutvalget bør informeres om saker som har pågått lenge og involverer flere, og om saker som anses for å være så alvorlige at det vurderes å gi advarsel, oppsigelse eller avskjed av en eller flere involverte.

Verneombudet har plikt til å melde inn saker til utvalget dersom arbeidsgiver innen rimelig tid ikke gir en tilfredsstillende beskrivelse av hvordan en arbeidsmiljøutfordring skal løses eller håndteres.

Ifølge forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 3-18 skal medlemmer av arbeidsmiljøutvalget få den opplæring som er nødvendig for å kunne utføre vervet sitt på en forsvarlig måte. Videre står det i § 3-19 at opplæringen skal vare i minst 40 timer.

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha arbeidsmiljøutvalg
- Arbeidsmiljøutvalgets sammensetning skal være i henhold til regelverket
- Ledervervet skal rulleres mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentantene
- Det skal være kjent i kommunen hvem som er medlemmer av utvalget
- Arbeidsmiljøutfordringer bør bringes inn før arbeidsmiljøutvalget
- Arbeidsmiljøutvalget bør behandle prinsipielle arbeidsmiljømessige saker
- Arbeidsmiljøutvalget skal delta i å utarbeide et handlingsprogram for verne- og miljøarbeidet i virksomheten
- Arbeidsmiljøutvalget skal gi råd om prioritering av virksomhetens planer i arbeidsmiljøspørsmål

¹⁶ AML § 7-2 femte ledd

- Arbeidsmiljøutvalget skal hvert år avgi rapport om sin virksomhet til kommunens styrende organer og arbeidstakernes organisasjoner
- Arbeidsgiver skal sørge for at medlemmene av arbeidsmiljøutvalget får nødvendig opplæring

Utarbeidet og oppdatert varslingsrutine

Arbeidsmiljøloven §2A-3 (pr 1.1.19)

- (1) Dersom forholdene i virksomheten tilsier det, plikter arbeidsgiver å utarbeide rutiner for intern varsling i samsvar med §2A-1 i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.*
- (2) Arbeidsgiver plikter alltid å utarbeide slike rutiner dersom virksomheten jevnlig sysselsetter minst 5 arbeidstakere.*
- (3) Rutinene skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.*
- (4) Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle etter §2A-1.*
- (5) Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde*
 - a) Oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold*
 - b) Fremgangsmåte for varsling*
 - c) Fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling*
- (6) Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.*

Arbeidsmiljøloven §2-1

Arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt.

Stjørdal kommune sysselsetter om lag 5000 ansatte og er derfor omfattet av kravet til å utarbeide varslingsrutine (§2A-3, pkt 2). Det er arbeidsgivers plikt at gjeldende lov blir overholdt (§2A-1). Det er krav at rutinen skal utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne/tillitsvalgte (§2A-3, pkt 3). Rutinen skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle (§2A-3, pkt 4) og den skal oppfordre til å varsle om kritikkverdige forhold (§2A-3, pkt 5 a)). Videre skal rutinen beskrive framgangsmåte for å inngi varsel (§2A-3, pkt 5 b)) og framgangsmåte for å motta, behandle og følge opp varsel (§2A-3, pkt 5 c)).

Utledelede revisjonskriterier:

- Det skal være utarbeidet varslingsrutine
- Rutinen skal være oppdatert i henhold til gjeldende lov og regelverk
- Rutinen skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle
- Rutinen skal oppfordre til å varsle om kritikkverdige forhold
- Rutinen skal beskrive framgangsmåte(r) for å inngi varsling
- Rutinen skal være utarbeidet i samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte for arbeidstakerne

Varslingsrutine tilgjengelig og kjent

I kapittel 3 anvendes kriterier for rutinens tilgjengelighet for ansatte og informasjon til arbeidstakere. I arbeidsmiljølovens § 2A-3 pkt 6 (pr 1.1.19, se over), heter det at rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten. Videre heter det i Rutine for intern varsling om kritikkverdige forhold i Stjørdal kommune (pkt 2) at rutinen gjelder for alle ansatte. Kommunen skal, som en del av internkontrollen (kommuneloven §25-1), gjøre rutiner og prosedyrer kjent for de det gjelder.

Utledelede revisjonskriterier:

- Rutinen skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere
- Rutinen skal gjøres kjent for alle arbeidstakere i organisasjonen

Mottak, behandling og oppfølging av varsel

I arbeidsmiljølovens §2A-6 pkt 4 c) presiseres at rutinen for intern varsling skal inneholde framgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

Utledelede revisjonskriterier:

- Rutinen skal beskrive framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsel

VEDLEGG 2 – UTTALELSE



Stjørdal kommune
Kommunedirektørens ressursteam

REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Deres ref

Vår ref
2023/6258-4

Saksbehandler
Bente Snustad

Dato
16.08.2023

Stjørdal kommunes svar på forvaltningsrevisjonens foreløpige rapport om ansattmedvirkning og varsling.

Stjørdal kommune synes det er en god rapport med konkrete tilbakemeldinger som kommunen tar til etterretning. Vi vil med bakgrunn i de konkrete tilbakemeldingene iverksette tiltak for forbedring. Kommunedirektøren har noen innspill, som følger kronologisk til hvert kapittel i rapporten.

Vi er en kommune som er opptatt av å forbedre oss, og vi har nylig gjennomført uavhengige spørreundersøkelser som viser at ansatte hos oss er minst like fornøyd som snittet i Norge, en god score på 4,2. I tillegg har vi et klart fallende sykefravær som gjennom effektiviserings- og omorganiseringsprosesser de siste 2-3 årene har falt fra 10,3% i januar 2021 til 7,7 % april 2023. Rapporten fra revisjonen vil vi bruke aktivt til ytterligere forbedringer innenfor utvalgte områder.

Kommunedirektøren ønsker å påpeke at ansattmedvirkning og varsling er to viktige områder som settes høyt på agendaen. Stjørdal kommune har vært igjennom en omfattende organisasjonsendring (Vi2030), og rollene i kommunen var virksomme fra og med 01. juni 2021. På grunn av pandemien som pågikk for fullt, ble organisasjonsutviklingsprogrammet satt delvis på vent. Organisasjonsutviklingsprogrammet som heter Led2030 ble igangsatt 1. januar 2023 og skal pågå i 2 år. I forbindelse med nytt organisasjonskart har det vært et viktig moment at samhandling med ansatte og medbestemmelse skal settes i system og følges opp. Det er positivt å se at dette fungerer. Når det gjelder varsling og ytringsfrihet har kommunen våren 2023 inngått ny avtale med eksternt varslingssekretariat. Rutinene og prosedyrene skal høsten 2023 gjennomgås og revideres. Dette er et arbeid som skal gjennomføres i samarbeid med tillitsvalgte. I rapporten fremgår det at tillitsvalgte ikke har deltatt i utarbeidelse av varslingsrutinene. Det stemmer, fordi at på tidspunkt for utarbeidelse av varslingsrutinen var det andre hovedtillitsvalgte i kommunen enn de som har svart på undersøkelsen. Endringene som ble foretatt i 2020, var kun hjemmelshenvisninger. Tillitsvalgte ble her orientert, og det var ikke behov for en prosess med involvering.

Kommentar til kapittel 1 Innledning

Ingen kommentar

Kommentar til kapittel 2 – Ansattmedvirkning

2.3 Verneombud

Kommunedirektøren mener rapportens beskrivelse av vernetjenesten samsvarer med situasjonen i kommunen. Hovedverneombud har god oversikt over verneområdene og verneombud. Økt gjennomføring av verneunder og utarbeidelse av HMS-handlingsplaner vil bli fulgt opp.

2.4 Dialog mellom leder og ansatt

Kommunedirektøren ønsker å påpeke at det er et internt krav om at det gjennomføres årlige

~ et godt valg for framtida

Stjørdal kommune
Postboks 133
7501 STJØRDAL

Besøksadresse:
Kjøpmannsgata 9
7501 STJØRDAL

Org.nr.:

[Sikker digital forsendelse](mailto:Sikker.digital.forsendelse@www.stjordal.kommune.no)
www.stjordal.kommune.no

Saksnr: 2023/6258-4

medarbeidersamtaler. Dette er presisert i de nye lederavtalene, og vil bli fulgt opp årlig. Det er et mål at alle ansatte skal få tilbud om medarbeidersamtale en gang i året.

2.6 Arbeidsmiljøutvalg

Kommunedirektøren tar revisors vurdering til etterretning. Det arbeides med å forbedre innholdet i AMU til i større grad å handle om behandling av saker som angår arbeidsmiljøet. Den planlagte revisjonen av varslingsrutinen vil bli behandlet i AMU.

Øvrige punkter under kapittel 2 tas til etterretning og vil inngå i vårt forbedringsarbeid.

Kommentar til kapittel 3 - Varsling

3.2 Utarbeidet og oppdatert varslingsrutine

Stjørdal kommune vil høsten 2023 igangsette et arbeid sammen med tillitsvalgte og det eksterne varslingssekretariatet for å revidere og forbedre vår varslingsrutine. Saken vil legges frem for arbeidsmiljøutvalget og administrasjonsutvalget iht. våre rutiner.

3.3 Varslingsrutine tilgjengelig og kjent for alle ansatte

Revisor har spurt ansatte om hvorvidt de i løpet av de siste 12 måneder har mottatt informasjon (muntlig eller skriftlig) om hva som regnes som kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. 50.3 % svarer at de ikke har mottatt slik informasjon. Kriteriet er delvis oppfylt.

Kommunedirektøren tar dette til etterretning og ønsker å påpeke at dette blir satt på agendaen parallelt med at varslingsrutinene gjennomgås høsten 2023. Det er et klart mål at flere ansatte skal bekrefte at de har fått opplæring og informasjon om hva som regnes som kritikkverdige forhold og varslingsinstituttet som sådan.

3.4 Mottak, behandling og oppfølging av varsel

Revisors vurdering tas til etterretning og vil inngå i kommunens forbedringsarbeid med varslingsrutinen høsten 2023. Det er et mål at alle ledere skal være kjent med hva som er et varsel etter arbeidsmiljøloven og hvordan et slikt varsel skal håndteres. Dette gjelder særlig kunnskap om hvilke undersøkelser som kan være relevante å iverksette, krav til dokumentasjon og kontradiksjon. Stjørdal kommune vil sørge for at rutinene synliggjør hvordan et varsel mot kommunens toppledelse blir håndtert.

3.5 Ytringsklima og omfang av varsel om kritikkverdige forhold

Stjørdal kommune er opptatt av å ha et godt ytringsklima, og må kontinuerlig jobbe med å fremme en kultur der ansatte sier ifra om eksisterende feil, mangler og utfordringer, slik at vi kan bruke dette i vårt forbedringsarbeid. I denne forbindelse er det de siste årene gjennomført en omfattende opplæring for ledere og ansatte i organisasjonen om vårt nye kvalitetssystem. Meldingsfrekvensen i vårt kvalitetssystem har økt betraktelig, noe som tyder på at ansatte i økende grad sier ifra om forhold på egen arbeidsplass og har fokus på forbedringsarbeid.

Revisor har funnet at 63 % av de ansatte opplever at ytringsklimaet er meget godt eller godt, samtidig som det er 25 % svarer verken eller, eller annet. 13 % svarer dårlig eller meget dårlig. 16, 5 % svarer at de har levert varsel i løpet av det siste året, og til sammenligning har kommunen opplyst at de har behandlet 7 varslings saker i perioden 2018-2022. Kommunedirektøren er enig med revisor om at dette kan skyldes flere forhold, blant annet usikkerhet omkring hva som er et kritikkverdig forhold som faller inn under arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser, hva som er et HMS- avvik, en personalsak eller en ordinær klage. En opplæring i differansen på disse forholdene vil trolig gi kommunen en bedre oversikt over hvorfor det er en differanse over opplevde leverte varslings saker fra ansatte og antall håndterte varsel etter vår varslingsrutine. Stjørdal kommune har gode rutiner for registrering av varslings saker som faller inn under arbeidsmiljølovens kapittel 2 A som involverer varslingssekretariatet i vårt arkivsystem, slik at det er lett å få en oversikt over antall varsel som er levert og håndtert.

Når det gjelder punkt 3.5.5 fremgår det at 30 % av de ansatte har varslet eller observert kritikkverdige forhold de siste 12 måneder. Stjørdal kommune ønsker å påpeke at revisors kartlegging gir kommunen

Side 2 av 3

Saksnr: 2023/6258-4

et godt utgangspunkt for videre undersøkelser på området. Stjørdal kommune vil gjennom en revisjon av varslingsrutinen sette temaet varsling og ytringsfrihet på agendaen. Det vil bli satt i gang et opplæringsarbeid som vil inkludere både ledere og ansatte. Arbeidet vil måtte gi opplæring i hva som er et varsel om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljølovens varslingsregler, hva som er et HMS- avvik, en personalsak eller andre tilbakemeldinger. Kommunen vil ha fokus på hvilke kanaler vi har for å si fra, og jobbe med at terskelen for å si ifra blir lav. Videre vil lederne bli gitt opplæring i hvordan de skal håndtere de ulike varsel, slik at kommunens ledere blir trygge i håndtering av disse sakene. Dette særlig knyttet opp mot å senke terskelen for at ansatte skal si ifra, og trygge de ansatte på at varsel blir håndtert på en fortrolig og tillitsvekkende måte mener vi vil ha virkning på kort og lang sikt. Stjørdal kommune har tro på at ved å sette temaet på agendaen, så vil vi oppnå vårt ønsket mål om at ansatte sier ifra om forhold de observerer i vår virksomhet. For Stjørdal kommune er det viktig at ansatte har tillit til at det er trygt å si fra om forhold de oppfatter som kritikkverdige, uavhengige om de faller inn under arbeidsmiljølovens varslingsbestemmelser eller ikke.

Kommentar til kapittel 4 – Konklusjoner og anbefalinger

Avslutningsvis ønsker kommunedirektøren å påpeke at de konkrete anbefalingene som kommer fra revisor hva gjelder å sørge for økt gjennomføring av medarbeidersamtaler, vernerunder, involvere ansatte i utarbeidelse av reglement og rutiner, samt å revidere varslingsrutiner vil bli iverksatt.

Med hilsen

Dette brevet er godkjent elektronisk i Stjørdal kommune og har derfor ingen signatur.

Side 3 av 3

VEDLEGG 3 – MØTESTRUKTUR

Samhandling - ledelse og tillitsvalgte etter Vi2030			
Møteplass	Frekvens	Hensikt/gjennomføring	Hvem møter
Forum for tillitsvalgte	Hver 6. uke	Gjensidig informasjon og drøfting av saker som angår hele organisasjonen	Hovedtillitsvalgt (HTV) hovedverneombud, KDs ledergruppe
Møte kommunalsjefer	6 ganger pr år (hver 2. mnd.)	Gjensidig informasjon og drøfting av saker som angår eget område	HTV kommunalsjef
Møte med sektorleder	1 gang hver måned	Gjensidig informasjon og drøfting av saker som angår egen sektor. Gjennomføres i forbindelse med eksisterende møteplasser innenfor sektoren, (eks enhetsmøter, rektormøter, tilsv.)	HTV, sektorleder, enhetsleder
Møte med enhetsleder	hver 14. dag	Gjennomføres/samkjøres med møte i HMS team	Plasstillitsvalgt, verneombud, enhetsleder
Møte utvidet ledergruppe	2 ganger pr år - første møte etter nyttår, og første møte etter sommerferien		HTV, kommunedirektør, kommunalsjefer og sektorleder
Møte med kommunedirektør	4 ganger pr år, 2 vår, 2 høst		HTV, kommunedirektør
Andre møteplasser		Økonomiseminar etc.	HTV, andre

VEDLEGG 4 – VARSLINGSRUTINE

Varsling om kritikkverdige forhold

Rutine for intern varsling av kritikkverdige forhold i Stjørdal kommune

1. Formål

Det er viktig at ansatte som avdekker kritikkverdige forhold melder fra om dette. Stjørdal kommune ønsker å stimulere til åpenhet og et godt yringsklima og ønsker at de ansatte skal kunne ta opp forhold og saker som vurderes som kritikkverdige, slik at disse kan diskuteres og få en løsning.

Formålet med rutinene er å legge til rette for slik åpenhet og tillit i Stjørdal kommune, samt å gi veiledning til ansatte som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold.

2. Omfang

Rutinen gjelder for alle ansatte i Stjørdal kommune. Innleid arbeidstaker har også rett til å varsle.

3. Definisjoner

Med varsling menes her at arbeidstaker sier i fra om kritikkverdige forhold i kommunen, i samsvar med reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 2A. Varsling.

Ytringer om forhold som er allment kjent regnes ikke som varsling.

Kritikkverdige forhold er forhold som er brudd på lov, interne regler/retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer. Eksempler på kritikkverdige forhold kan være forhold som kan medføre fare for liv og helse, mobbing, trakassering, korrupsjon, maktmisbruk, underslag, tyveri, brudd på taushetsplikt, diskriminering, m.m.

4. Rett og plikt til å varsle

Ansatte har i Arbeidsmiljøloven § 2 A-1 fått en lovfestet rett til å varsle om kritikkverdige forhold, dette medfører normalt ingen plikt til å varsle. Ansatte i Stjørdal kommune oppfordres likevel til å benytte seg av retten til varsling.

Ansatte har imidlertid plikt til å varsle om kriminelle forhold, trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen og om forhold der liv og helse er i fare.

5. Ledelsesansvaret

Varslingsordningen er en del av ledelsens ansvarsområde. Det er et ledelsesansvar å oppklare de faktiske forhold og iverksette tiltak i forhold til kritikkverdige forhold som avdekkes ved varsling. Det overordnede ansvaret ligger hos kommunedirektøren.

6. Framgangsmåte ved varsling

Varsling skal skje på en forsvarlig måte. Dette betyr at den som varsler skal ha tilstrekkelig grunnlag for kritikken og at det skal tas tilbørlig hensyn til kommunens saklige interesser. Med kommunens saklige interesse menes interesser som har sammenheng med kommunens aktiviteter og formål.

Varsling tjenestevei

Utgangspunktet er at kritikkverdige forhold på arbeidsplassen først skal varsles til nærmeste leder. Dersom varslingen gjelder nærmeste leder, eller man har grunn til å tro at leder ikke gjør noe med saken, bør nærmeste leders overordnede varsles.

Varsling utenom tjenestevei

Dersom varsling via tjenestevei ikke antas å være tilstrekkelig, eller man ikke ønsker å varsle på eller egen arbeidsplass, kan varsleren henvende seg til tillitsvalgte, verneombud eller varslingssekretariatet. Ved saker relatert til arbeidsmiljøet, arbeidskonflikter mv. vil som hovedregel varsling til tillitsvalgt eller verneombud være hensiktsmessig dersom varsling via tjenestevei ikke ansees som tilstrekkelig.

Det er opprettet et eget varslingssekretariat for å ivareta ansatte som vil varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Varslingssekretariatet

sørger for registrering av innkomne varsel og påser at Stjørdal kommunes varslingsrutine og arbeidsmiljølovens regler om varsling blir fulgt. Ledere, tillitsvalgte eller andre som mottar et varsel skal gi beskjed til varslingssekretariatet om dette.

Hvordan varsle?

Varsling kan skje via telefon, ved personlig oppmøte, via e-post eller ordinær post. Det er utarbeidet et eget skjema som kan benyttes ved varsling.

Det oppfordres til å varsle med fullt navn. Varslers identitet er fortrolig informasjon, men vil som hovedregel omfattes av reglene for partsinnsyn i forhold til den som varselet retter seg mot.

Varsling kan også gjøres anonymt. Varsleren vil bli ivaretatt i henhold til arbeidsmiljølovens § 2 A-2, som verner mot gjengjeldelse ved varsling.

7. Vern for varsleren mot gjengjeldelse

I henhold til arbeidsmiljølovens § 2 A-2 er gjengjeldelse mot arbeidstaker som har varslet i samsvar med loven forbudt. Dersom arbeidstakeren legger fram opplysninger som gir grunn til å tro at gjengjeldelse har funnet sted, må arbeidsgiver bevise at gjengjeldelse ikke har skjedd. (Delt bevisbyrde) Enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på forsvarlig varsling, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Eksempler er oppsigelse, suspensjon, avskjed, endringer i arbeidsoppgaver, endringer i lønns- og arbeidsvilkår for øvrig, omplassering, utfrysing m.m., når dette ikke har årsak i andre forhold. Arbeidsgiver har likevel adgang til å komme med motytringer, forutsatt at dette ikke får karakter av gjengjeldelse.

8. Vern for den det varsles om

Den det varsles om skal vernes, jf. retningslinjer for Stjørdal kommunes varslingssekretariat pkt. 5 e).

LENKER



Retningslinjer for Stjørdal kommunes
varslingssekretariat



Intern varsling - skjema



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no