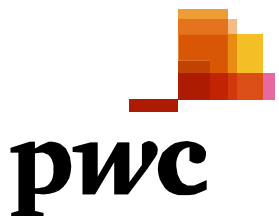


Rapport fra forvaltningsrevisjon:

Kommunens rutiner ved varslingsaker

Rendalen kommune



Innhold

Sammendrag	side 4
Bakgrunn og mandat	side 5
Revisjonskriterier og metode	side 6
Har Rendalen kommune etablert rutiner for varslingssaker i tråd med krav og anbefalinger?	side 7
Hvordan er varslingsrutinene gjort kjent i organisasjonen?	side 10
Hvordan etterlever kommunen sitt eget varslingsreglement, herunder tidsfrister og krav til tilbakemelding til varsler?	side 11
Konklusjoner og anbefaling	side 16
Vedlegg: rådmannens hørings svar	

Oversendelsesbrev

Denne rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers AS (PwC) for Rendalen kommune til bruk i samsvar med avtale datert 25. juni 2018.

Arbeidet er utført i perioden september-november 2018. Utførende konsulenter i PwC har vært Frode Singstad og Magnus Johansen. Jens Even Storhov har vært ansvarlig partner.

Vi vil takke Rendalen kommune for godt samarbeid i arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

Trondheim 1. november 2018



Jens Even Storhov
Partner

Sammendrag

Mandatet for denne forvaltningsrevisjonen er todelt:

1. å undersøke om Rendalen kommune har etablert varslingsrutiner i tråd med krav og anbefalinger, og
2. å undersøke om Rendalen kommune håndterer varslings saker i tråd med egne rutiner.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført ved gjennomgang av en stor mengde dokumentasjon, herunder korrespondanse og møtereferat, fra Rendalen kommune og en varsler, og ved intervju av involverte aktører i og utenfor kommunen. En foreløpig utgave av denne rapporten har vært på høring hos rådmannen.

Kommunen vedtok nye varslingsrutiner i januar 2018. Revisors vurdering er at disse oppfyller arbeidsmiljølovens krav. Med bakgrunn i KS' veileder for varsling i kommuner, har revisor likevel på enkelte forbedringsforslag til varslingsrutinene og hvordan de er utarbeidet.

Varslingsrutinene er gjort kjent for ansatte ved at de er lagt tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem, og lederne er orientert om dem i "Lederforum". Det er deretter ledernes ansvar å sørge for at øvrige ansatte er kjent med dem, og ansatte har selv en plikt til å gjøre seg kjent med viktige dokumenter i kvalitetssystemet. Revisors undersøkelser kan tyde på at det varierer i hvilken grad rutinene er kjent blant ledere og ansatte, og dette bør rådmannen være oppmerksom på.

Bakgrunnen for å svare på den andre delen av mandatet, om kommunens håndtering av varslings saker, er revisjonens gjennomgang av én varslings sak fra 2017. Det aktuelle varselet gjaldt kommunens tilbud til flyktninger. Dette gir ikke grunnlag for å generalisere om hvordan kommunen håndterer slike saker, så vurderingene gjelder kun denne saken.

Kommunen har ikke fulgt sitt eget varslingsreglement i oppfølgingen av denne saken. Varsler fikk ikke tilbakemelding fra kommunen innen fristen (tre uker). Det tok over to måneder før varsler fikk en skriftlig tilbakemelding som oppfyller kravene i varslingsrutinene: en plan for hvordan varselet skal håndteres videre, med tiltak.

Noe av årsaken til at oppfølgingen tok lang tid, var at de som mottok varselet var usikre på hvordan saken skulle håndteres. Revisor mener at rådmannen burde ha vært involvert i saken på et langt tidligere tidspunkt, og at det ville ha gitt en bedre håndtering.

Revisor er kritisk til kommunens håndtering av denne saken, som burde ha vært langt mer ryddig og effektiv. For å hindre lignende tilfeller i fremtiden, bør rådmannen sørge for at håndtering av varslings saker jevnlig er tema i kommunen, slik at ledere og ansatte er trygge på hva kommunen skal gjøre når slike saker dukker opp.

Bakgrunn og mandat

Bakgrunn

Å varsle er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Arbeidsmiljøloven gir arbeidstakere rett, og til dels plikt, til å varsle om kritikkverdige forhold. Kommunen som arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for intern varsling. Kravene til varslingsrutiner ble innskjerpet ved en lovendring i 2017.

En KS-finansiert undersøkelse fra FAFO i 2017 viste at selv om de fleste kommunene hadde etablert varslingsrutiner, var de av svært varierende kvalitet, og det varierte i hvilken grad de kommunalt ansatte hadde kjennskap til varslingsbestemmelsene og kommunenes egne retningslinjer.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er derfor todelt:

1. Undersøke om Rendalen kommune har etablert gode rutiner for varsling, og hvordan disse er gjort kjent i organisasjonen.
2. Undersøke hvordan kommunen etterlever sitt eget varslingsreglement i håndteringen av konkrete varslingsaker.

Etter hva revisjonen får opplyst har kommunen kun håndtert og avsluttet én varslings sak de siste årene. Grunnlaget for å svare på det andre formålet over er derfor noe svakt. Vi har likevel tatt utgangspunkt i den ene varslings saken, og belyser hvordan kommunen har etterlevd sitt eget reglement i håndteringen av den konkrete saken.

Mandat

PwC har fått i oppdrag av kontrollutvalget i Rendalen kommune å undersøke kommunens rutiner ved varslings saker. Basert på kommunens utlysning og PwCs forslag til suppleringer, har vi undersøkt følgende problemstillinger:

1. Har Rendalen kommune etablert rutiner for varslings saker i tråd med krav og anbefalinger?
2. Hvordan er varslings rutinene gjort kjent i organisasjonen?
3. Hvordan etterlever kommunen sitt eget varslings reglement?
4. Blir fristene for behandling av varslings sakene overholdt?
5. Blir det gitt tilstrekkelig tilbakemelding til varsler? Og blir tilbakemeldingene gitt skriftlig?

Disse problemstillingene danner grunnlag for rapportens oppbygning videre, og hver problemstilling har sitt eget kapittel. Problemstillingene 3 til 5 er slått sammen til ett kapittel, fordi det er nær sammenheng mellom dem: kravene til frister og tilbakemelding til varsler er sentrale krav i kommunens eget varslings reglement.

Revisjonskriterier og metode

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er den målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Det følger av forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner § 7 og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon at det skal etableres revisjonskriterier i alle forvaltningsrevisjoner.

Noen av problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen har en ren beskrivende karakter, og det er derfor ikke utledet revisjonskriterier for disse.

Kildene til revisjonskriterier i dette prosjektet er:

- Arbeidsmiljølovens kapittel 2 A - varslingsreglene
- Kommuneloven
- Rendalen kommunes varslingsrutiner
- KS' veileder «Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner», rev. i 2017

De konkrete revisjonskriteriene for de ulike delene av forvaltningsrevisjonen er angitt innledningsvis i hvert kapittel.

Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i tråd med RSK001, Standard for forvaltningsrevisjon. Innledningsvis i oppdraget ble det sendt oppstartsbrev og avholdt oppstartsmøte med rådmannen.

Det er gjennomført intervju med følgende personer, som alle var involvert i håndteringen av den aktuelle varslingsaken: varslers (ikke lenger ansatt i kommunen), rådmannen, personalsjef, oppvekstsjef og tidligere NAV-leder (nåværende flyktningkonsulent). De fleste intervjuene er gjennomført fysisk i Rendalen, men noen er gjennomført med videokonferanse.

Det er i tillegg gjennomgått en stor mengde dokumentasjon, herunder møtereferat, e-poster og lignende, fra både kommunen og fra varsleren.

Etter vår vurdering er datagrunnlaget samlet sett tilstrekkelig til å svare på de problemstillingene som er angitt, med det forbehold at én varslingsak er for tynt grunnlag til å kunne trekke konklusjoner om kommunens praksis generelt. Konklusjonene gjelder derfor kun håndteringen av denne konkrete saken.

En foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjonen har vært på høring hos rådmannen. Rådmannens høringssvar er vedlagt (vedlegg 1). Høringen har ikke medført endringer i rapportens vurderinger og konklusjoner.

Har Rendalen kommune etablert rutiner for varslingsaker i tråd med krav og anbefalinger?

Revisjonskriterier

Kommunen som arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for intern varsling etter arbeidsmiljøloven kapittel § 2A. Kravene til varslingsrutiner ble innskjerpet ved lovendring i 2017. Rutinene skal ifølge loven:

- utarbeides i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte
- være skriftlige
- minst inneholde:
 - oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - fremgangsmåte for varsling
 - fremgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling

KS anbefaler i sin veileder om varsling og ytringsfrihet at rutinene bør være utformet på en klar og hensiktsmessig måte, og at det er tydelig for ansatte at de har en reelt vern mot gjengjeldelse. Dette er avgjørende for at det oppleves som trygt å varsle, og det gjør varslingsprosessen mer forutsigbar.

KS anbefaler også at det bør fremgå av kommunens rutiner og retningslinjer for varsling at det alltid er forsvarlig å varsle til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Det bør også fremgå at disse har taushetsplikt om varslers navn og andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker.

KS anbefaler videre at det særlig må fremgå hvordan varsling på rådmannen skal håndteres.

Data

Kommunestyret i Rendalen vedtok nye varslingsrutiner 25. januar 2018. Rutinene er en oppdatering av rutiner som opprinnelig ble vedtatt i 2008, og revidert i 2013. De nye rutinene er oppdatert med rette henvisninger til lovendringene i arbeidsmiljøloven i 2017.



Illustrasjon: Rendalen kommunes varslingsrutiner fra 2018

Har Rendalen kommune etablert rutiner for varslingsaker forts.

Varslingsrutinene inneholder:

- beskrivelse av hva varslingsaker er
- kommunens rutiner for hvordan varsel skal leveres og hvordan kommunen skal behandle innkomne varsler
- et eget kapittel om vern mot gjengjeldelse
- mal for internt varsel
- mal for eksternt varsel
- mal for oppfølging av varsel

Varslingsrutinene definerer et varsel slik: “Varsling er å si ifra om kritikkverdige forhold til noen som kan gjøre noe med det.” Videre definerer rutinene “kritikkverdige forhold” som “lovbrudd, brudd på interne regler eller retningslinjer, på etiske normer eller annen kritikkverdig atferd”, med henvisninger til flere konkrete eksempler på hva kritikkverdige forhold kan være.

Malen for å levere varsel innledes med følgende oppfordring: “Det er ønskelig at alle medarbeidere varsler om kritikkverdige forhold.”

Rutinene sier at varsel fortrinnsvis skal gis “tjenestevei” til nærmeste, overordnede leder (hvis varselet gjelder nærmeste leder) eller rådmannen (hvis varselet gjelder forhold utenfor egen avdeling), men at dersom dette er vanskelig, kan varsel gis til tillitsvalgte, verneombud eller andre.

Rutinene sier at varsel som gjelder rådmannen skal “leveres ordfører”, men det står ingen spesifikke rutiner for hvordan slikt varsel skal håndteres.

Rutinene presiserer videre når ansatte har plikt til å varsle: blant annet ved mistanke om trakassering eller diskriminering, jf. aml. § 2-3(2).

Rutinene inneholder videre regler om blant annet anonymitet, personvern, dokumentasjon av varsel og kommunens håndtering av varsel (herunder tidsfrister og tilbakemelding til varsler).

Under overskriften “ekstern varslingsaker” står det følgende:

Dersom varsleren har fulgt rutinene for intern varslingsaker og rådmannen ikke følger opp saken i samsvar med § 2 A-1 (2) kan varsleren gå til utenforliggende relevante offentlige tilsynsmyndigheter (eksempelvis arbeidstilsynet, fylkeslegen, politi), jf. punkt 2, 1. avsnitt over. Dette har arbeidstaker uansett anledning til.

Kapitlet om vern mot gjengjeldelse refererer til arbeidsmiljølovens regler og til KS sin veileder om ytringsfrihet og varslingsaker, som omtalt innledningsvis. I kapitlet står det blant annet at “Forbud mot gjengjeldelse er viktig for å sikre trygge rammer for varsleren, Vernet gjelder alle former for gjengjeldelse, f.eks. trakassering, ubegrunnet omplassering, dårligere lønnsutvikling, fratakelse av arbeidsoppgaver, oppsigelse og avskjed.”

Har Rendalen kommune etablert rutiner for varslingsaker forts.

Varslingsrutiner skal utarbeides i samarbeid med ansatte og deres tillitsvalgte. De opprinnelige varslingsrutinene i Rendalen (fra 2008) er ifølge rådmannen utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av folkevalgte, administrativt ansatte og tillitsvalgte. Revisor forstår det slik at tillitsvalgte ikke har vært direkte involvert i utarbeidelse/revidering av nye rutiner, men at disse er behandlet i administrasjonsutvalget (AMU) før vedtak i kommunestyret. AMU er et partssammensatt utvalg med medlemmer fra formannskapet og to arbeidstakerrepresentanter.

Rådmannen sier også at de nye rutinene er behandlet i kontaktforum, som er kvartalsvise møter med hovedtillitsvalgte.

Revisors vurdering

Varslingsrutinene har en ryddig oppbygning, med tydelige henvisninger til arbeidsmiljølovens regler. Det kommer klart fram at ansatte oppfordres til å varsle, og at de har vern mot gjengjeldelse. Rutinene inneholder tydelige regler for fremgangsmåte for varslingsaker, fremgangsmåte for behandling og oppfølging av varslingsaker. Revisors vurdering er derfor at Rendalen kommune har etablert rutiner for varslingsaker i tråd med arbeidsmiljølovens krav, og i stor grad i tråd med KS' anbefalinger.

Revisor har likevel noen innspill til hva som kunne ha vært bedre: Tillitsvalgte har ikke vært direkte involvert i arbeidet med de nye/reviderte rutinene, men de var involvert ved utarbeidelsen av de opprinnelige rutinene, og de nye er forankret i organer der ansatte er representert.

Etter revisors vurdering kunne ansattinvolveringen med hell ha vært større også i arbeidet med de nye rutinene, for å sikre større grad av forankring hos de ansatte.

KS anbefaler at det bør fremgå at det alltid er forsvarlig å varsle til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter, og at disse har taushetsplikt om varslers navn og andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker. Dette er en viktig sikkerhetsventil i tilfeller der varslere av ulike årsaker ikke vil varsle internt, eller der varslere opplever at interne varsel ikke fører frem. Dette kommer også fram i Rendalen kommunes varslingsrutiner. Det fremkommer derimot ikke tydelig nok at tilsynsmyndighetene har taushetsplikt om varslers identitet, og ikke kan røpe dette til for eksempel dennes ledere. Dette kan være en viktig informasjon som bidrar til å gi den nødvendige tryggheten som trengs for å levere et eksternt varsel. Kommunen bør derfor vurdere om det er grunn til å gjøre dette enda tydeligere i reglementet, i tråd med KS' anbefalinger.

Selv om rutinene angir tydelig hvor varsel på rådmannen skal leveres, står det lite om hvordan et slikt varsel skal behandles. KS anbefaler at man er veldig tydelig på dette, fordi det kan være en veldig krevende og uvanlig situasjon når det kommer varsel på rådmannen, og det kan reises mange spørsmål som er greit å ha avklart på forhånd. Eksempler på slike spørsmål er *hvem skal gjøre videre undersøkelser om saken?* eller *når må man vurdere setterrådmann?*

Hvordan er varslingsrutinene gjort kjent i organisasjonen?

Revisjonskriterier

Det som i utgangspunktet er beskrivende problemstilling, der målet er å beskrive hvordan varslingsrutinene er gjort kjent. Revisor oppstiller likevel noen revisjonskriterier, for å vise hvilke krav som gjelder på dette området.

Det følger av arbeidsmiljølovens § 2A-3 punkt 6 at «Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.» I KS' veileder utdypes dette med at "Rutinene skal være lett tilgjengelige for alle arbeidstakere, også innleide arbeidstakere, for eksempel i personalreglement, på virksomhetens nettsider eller ved oppslag et egnet sted. Erfaring viser at der rutinene er kjent, fungerer varslingsordningen bedre."

KS knytter arbeidet med å gjøre rutinene kjent mot vernet mot gjengjeldelse: selv om kommunen har tydelige regler om vern mot gjengjeldelse, må rutinene implementeres i organisasjonen på en slik måte at vernet oppleves reelt.

Data

Kommunens varslingsrutiner er ikke lagt ut på nettsidene. Ifølge personalsjefen er de to viktigste tiltakene for å gjøre rutinene kjent i organisasjonen:

1. At rutinene ligger i kommunens kvalitetssystem (Compilo)
2. At det er orientert om rutinene i lederforum

Alle ansatte har tilgang til kvalitetssystemet, og har ansvar for å gjøre seg kjent med viktige reglement og rutiner som ligger der. Kommunen har hatt opplæring i bruk av systemet, der de aller fleste kommunalt ansatte deltok. Ifølge personalsjefen er det jobbet bevisst med å skape forståelse for at

kvalitetssystemet er den eneste rette plasseringen for denne type rutiner, slik at ansatte vet at de finner dem der.

Personalsjefen presiserer at det er enhetsledernes ansvar å sørge for at alle ansatte i deres enheter er kjent med viktige rutiner og reglement.

Revisjonen har ikke gjort systematiske undersøkelser av hvor godt kjent rutinene er blant ansatte i organisasjonen. Intervjuer med diverse ledere i kommunen tyder på at det er svært varierende hvor godt kjent rutinene er blant dem, og at det varierer hvor mye innsats de har lagt ned i å gjøre rutinene kjent for sine ansatte.

Personalsjefen sier i intervju at informasjon om denne type reglement og retningslinjer må gjentas relativt ofte, for at alle ansatte skal vite hva de skal forholde seg til.

Revisors kommentarer

Det er ikke kritisk for en organisasjon at alle ansatte til enhver tid kjenner innholdet i varslingsrutinene til fingerspissene. Det viktige er at alle vet hvor de kan finne varslingsrutinene den dagen de trenger dem, og det har kommunen lagt til rette for med kvalitetssystemet. Revisor mener likevel det kan være hensiktsmessig å investere litt tid i å orientere om hva varsling er, og hvordan kommunen håndterer varslingssaker, for alle ansatte. At kommunen nå har fersk erfaring med håndtering av slike saker er en god anledning til det. Slike orienteringer bør i tråd med KS' anbefalinger blant annet fokusere på vernet mot gjengjeldelse, slik at alle ansatte skal føle at det er trygt å varsle i Rendalen kommune.

Hvordan etterlever kommunen sitt eget varslingsreglement, herunder tidsfrister og krav til tilbakemelding til varsler?

Beskrivelsene i dette kapitlet baserer seg på gjennomgang av én konkret varslings sak fra 2017. Saken gjelder en tidligere kommunalt ansatt som varslet om det han opplevde som lovbrudd og uetisk atferd i flyktningetjenesten. Varsler hadde to ansettelsesforhold i Rendalen kommune: som flyktningkonsulent og som lærer i voksenopplæringa. Revisor vil ikke gå nærmere inn på innholdet i varselet i denne rapporten, fordi målet med denne forvaltningsrevisjonen er å svare på om kommunen håndterte saken i tråd med eget varslingsreglement; ikke å vurdere innholdet i varselet.

På den tiden da kommunen håndterte denne varslings saken, var det forrige versjon av kommunens varslingsreglement som gjaldt. Det er derfor det gamle varslingsreglementet kommunens håndtering måles opp mot. Dette samsvarer i stor grad med det nye/reviderte reglementet på de områdene vi omtaler her.

Revisjonskriterier

Kommunens varslingsreglement inneholdt følgende krav:

I forbindelse med varslings til nærmeste leder eller rådmannen, skal denne innen 3 uker fra varslings tidspunktet, gi tilbakemelding til varsleren om hvordan saken skal følges opp og hva som foreslås satt i verk for å rette opp forholdet/forholdene.

I mal/skjema for varslings, som er vedlagt rutinene, stod det:

Du vil få tilbakemelding innen 3 uker om hva som skjer med saken du har varslet om.

Kommunens varslingsrutiner inneholdt flere krav til hvilke tilbakemeldinger og hvilken informasjon varsler skal få:

Varsleren skal skriftlig gjøres kjent med arbeidsgivers vurdering av varslede forhold. Arbeidsgiver har også ansvar for å ta vare på personer som er blitt utsatt for varslings. Dersom kritikken viser seg å være grunnløs eller bero på en misforståelse, skal varsleren få en ordentlig forklaring.

Videre:

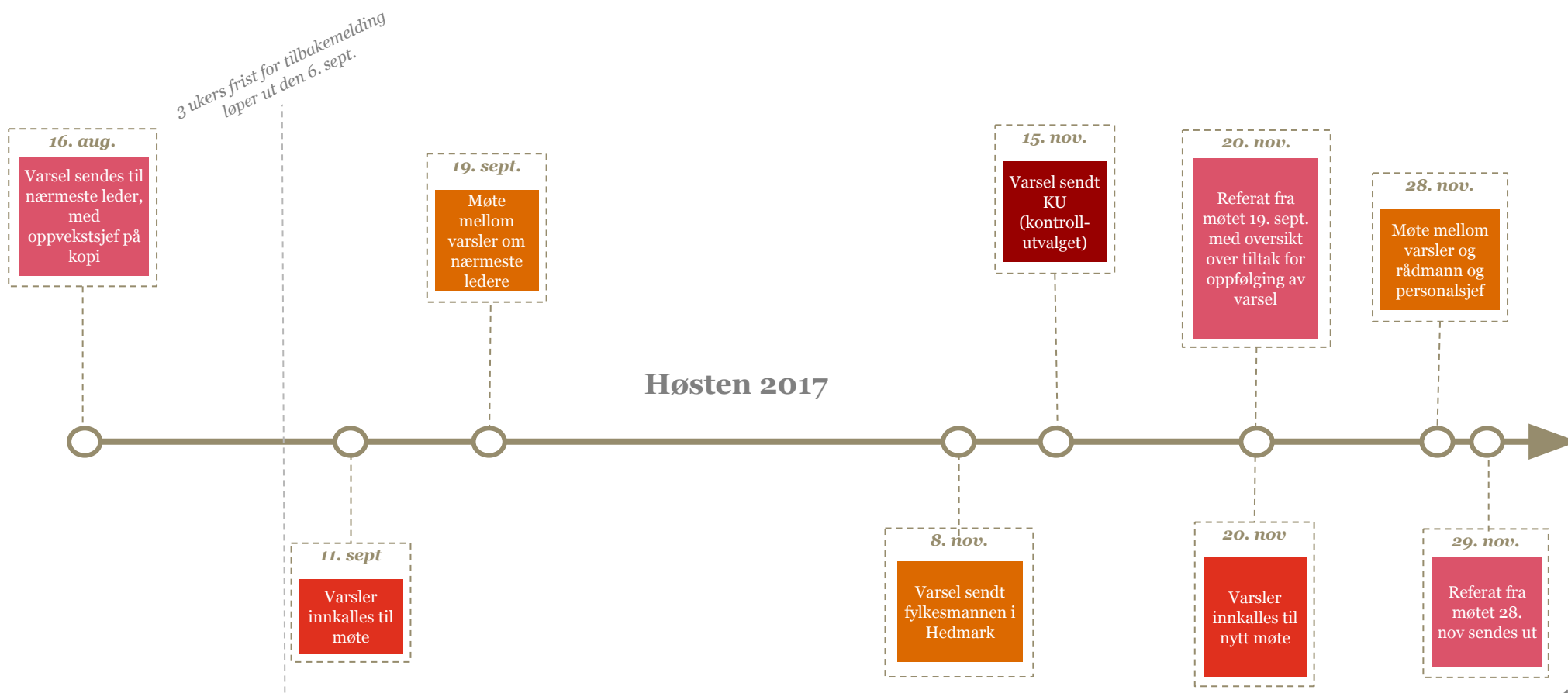
Både varsler og den/de det varsles om skal informeres om at de kan få bistand fra verneombud, tillitsvalgte og bedriftshelsetjenesten.

Det følger av dette at de som varsler om kritikkverdige forhold skal få en skriftlig tilbakemelding med arbeidsgivers vurdering av de forholdene det er varslet om. Hvis arbeidsgiver mener at varselet er basert på en misforståelse skal det gis en «ordentlig forklaring». Varslingsrutinene må forstås slik at kravet til skriftlighet gjelder uansett, og at kravet til en «ordentlig forklaring» er ment som en sikkerhet for at også de som varsler på feil grunnlag skal få tilbakemelding på en ryddig måte. I tillegg skal de involverte i varslings saker få informasjon om at de kan søke bistand til håndtering av sin sak. Tilbakemeldingen skal gis innen 3 uker.

Hvordan etterlever kommunen sitt eget varslingsreglement forts.

Data

PwC har gått gjennom kommunikasjonen mellom varsleren og kommunen i den aktuelle saken, og har intervjuet de involverte partene for å belyse saken ytterligere. Tidslinjen under gir en oversikt over utvikling i saken høsten 2017, fra varselet ble levert og til den ble ansett avsluttet fra rådmannens side:



Hvordan etterlever kommunen sitt eget varslingsreglement forts.

Som tidslinjen viser ble varselet levert 16. august. Varsler fikk ingen tilbakemelding før en møteinnkalling datert 11. september, noe over 3 uker etter varselet var levert.

Møteinnkallingen inneholder en sakliste, der det fremgår at målet med møtet var å drøfte og konkretisere de forhold som omtales i varselet, og komme fram til forslag til tiltak og “veien videre”. I møteinnkallingen står det: “Dersom du ønsker kan du ta med din tillitsvalgt”. Innkallingen er sendt av daværende leder for NAV Rendalen, med kopi til oppvekstsjefen.

Møtet ble avholdt den 19. september, med varsler, leder for NAV og oppvekstsjefen til stede. I møtet ble varselet drøftet, og det ble drøftet noen aktuelle tiltak. Ifølge varsleren måtte oppvekstsjefen avbryte møtet før de “var ferdige”, og det ble avtalt at det skulle skrives referat og inviteres til et nytt møte.

Etter dette tok det nesten to måneder før det kom noen ny sporbar utvikling i saken. I november sendes nye varsler først til Fylkesmannen i Hedmark, deretter til kontrollutvalget i Rendalen, med kopi til rådmannen, i tråd med varslingsreglementet.

Fem dager etter dette varselet, den 20. november, ble det sendt ut et referat fra møtet den 19. september, og varsler ble invitert på et nytt møte, denne gangen med personalsjefen og rådmannen.

Fylkesmannen svarte på varselet i brev av 22. november med at det skulle iverksettes tilsyn i januar/februar 2018.

Revisjonen har spurt tidligere NAV-leder og personalsjef om hvorfor det tok så lang tid å gi varsler tilbakemelding i utgangspunktet, etter at varselet ble levert, og hvorfor det tok så lang tid før det ble utferdiget referat fra det første møtet og saken fikk en videre oppfølging. De sier at det var flere årsaker til dette.

Når det gjelder innkalling til det første møtet, viser de til at de trodde det var sendt innkalling tidligere, til et møtet som var planlagt på et tidligere tidspunkt. De oppdaget først da varsleren ikke dukket opp til dette møtet at innkallingen ikke var sendt. Dette ble beklaget i møtet den 19. september.

Revisjonen oppfatter det slik at en hovedårsak til at det tok lang tid før saken fikk videre oppfølging, var at de var usikre på hvordan situasjonen skulle håndteres. En av dem var usikker på om dette var et varsel som skulle håndteres etter arbeidsmiljøloven, eller om det måtte anses som en faglig innvending.

Begge var usikre på hvem som hadde ansvaret for videre oppfølging. Det var fordi varselet gjaldt mange forhold, og NAV-leder var selv omtalt i forbindelse med flere av dem.

Hvordan etterlever kommunen sitt eget varslingsreglement forts.

Videre hadde varsleren ansettelsesforhold som gjorde at de begge kunne anses som “nærmeste leder” (flyktningetjenesten var under NAV og voksenopplæring under oppvekstsjefen) slik at det var uklart hvem som egentlig hadde ansvaret for oppfølging.

Det opplevdes som en ytterligere kompliserende faktor at varsler var sykmeldt og fremdeles i prøvetid som nytilsatt, slik at de var usikre på hvordan saken skulle håndteres for å være sikre på at ikke håndteringen av sykmelding og ansettelsesforhold kunne bli oppfattet som gjengjeldelse.

De involverte bekrefter videre at det eksisterte noen personkonflikter mellom varsler og andre i kommunen som gjorde oppfølgingen av saken krevende.

Det ble ikke innhentet ekstern bistand til å bistå i håndtering av varslingsaken.

Etter at det hadde gått nærmere to måneder etter det første møtet uten at varsler hadde fått referat eller innkalling til et nytt møte, varslet han altså kontrollutvalget, med kopi til rådmannen.

Personalsjefen beskriver det som om han og rådmannen “tok over” saken etter dette. Da ble det utarbeidet et skriftlig referat fra møtet 19. september, med konkrete tiltak for oppfølging av flere av de forholdene varselet omtaler.

Videre ble det innkalt til et nytt møte mellom varsler, rådmannen og personalsjefen den 28. november. I innkallingen står det at varsler kan ha med en tillitsperson til møtet, og at han kan søke bistand fra verneombud, tillitsvalgte eller bedriftshelsetjenesten i saken. Dette møtet er dokumentert gjennom referat av 29. november.

I dette møtet kom varsler med sine synspunkter på saken, og personalsjefen og rådmannen redegjorde for sine tiltak for å lukke den. Etter dette møtet anså rådmannen varslingsaken som avsluttet.

Revisors vurdering

Revisors syn er at denne varslingsaken ikke ble håndtert på noen god måte fra Rendalen kommunes side.

Det fremstår som klart at kommunen ikke fulgte reglene i sitt eget varslingsreglement om skriftlig tilbakemelding til varsler innen 3 uker. Det tok over to måneder fra varselet ble sendt til varsler fikk en skriftlig tilbakemelding som oppfyller kravene i varslingsreglementet, med tiltak for hvordan varselet skal følges opp (i form av møtoreferat av 20.11.2017).

I de første tilbakemeldingene til varsler ble det heller ikke godt nok opplyst om muligheten til å søke bistand i varslingsaken. Dette ble det først ryddet opp i ved møteinnkallingen til møtet 28. november.

Hvordan etterlever kommunen sitt eget varslingsreglement forts.

Revisor er gjort kjent med at flere forhold bidro til å gjøre oppfølgingen av varslingsaken krevende, herunder personkonflikter mellom involverte aktører og parallelle prosesser med oppfølging av sykmelding og ansettelsesforhold. Revisors mener at dette er forhold som uansett ikke kan komme i veien for en effektiv og ryddig oppfølging av en varslings sak. Snarere tvert imot bør slike forhold gjøre at kommunen legger ekstra stor vekt på en effektiv og ryddig håndtering av saken, for å fjerne tvil om at utenforliggende forhold har fått påvirke kommunens håndtering.

Revisors oppfattelse er at usikkerhet om hvordan saken skulle håndteres er en avgjørende årsak til at håndteringen trakk ut i tid. I en slik situasjon burde de involverte aktørene ha innhentet bistand. Det kunne ha skjedd ved å kontakte kommunens faste advokat. Antagelig hadde den beste løsningen ha vært om saken hadde blitt løftet til rådmannen på et tidligere tidspunkt.

Det er god grunn til å spørre om NAV-leder i det hele tatt burde ha vært involvert i oppfølgingen av varslingsaken, når hun selv var en del av de forhold det ble varslet om.

Da rådmann og personalsjef først engasjerte seg i saken, tok det kort tid før den var avsluttet fra kommunens side. Det er derfor god grunn til å tro at om rådmannen engasjert seg tidligere, ville saken ha kommet til en løsning på en ryddigere og mer effektiv måte.

Intervjuene tyder på at kommunen har tatt lærdom av hvordan denne saken er håndtert. Saken bør være en påminner om at det er viktig at ledere og ansatte er oppmerksomme på hvordan varslings saker skal behandles, og at det er etablert en kultur som gjør at vanskelige saker kan løstes opp og drøftes på et tidlig stadium.

For å hindre lignende tilfeller i fremtiden, bør rådmannen sørge for at håndtering av varslings saker jevnlig er tema i kommunen, slik at ledere og ansatte er trygge på hva kommunen skal gjøre når slike saker dukker opp.

Konklusjoner og anbefaling

Revisors konklusjoner

Her konkluderer revisor på problemstillingene for denne forvaltningsrevisjonen:

- 1. Har Rendalen kommune etablert rutiner for varslingsaker i tråd med krav og anbefalinger?*
Rendalen kommune har etablert rutiner i tråd med arbeidsmiljølovens krav. Revisor har enkelte forbedringsforslag, som fremgår av vurderingene foran.
- 2. Hvordan er varslingsrutinene gjort kjent i organisasjonen?*
Rutinene er gjort kjent ved at de er lagt i kommunens kvalitetssystem (Compilo), og at de er informert om dem på lederforum. Det er ledernes ansvar å sørge for at ansatte lenger ned i organisasjonen kjenner rutinene. Revisors undersøkelser tyder på at dette er gjort i varierende grad.
- 3. Hvordan etterlever kommunen sitt eget varslingsreglement?*
- 4. Blir fristene for behandling av varslingssakene overholdt?*
- 5. Blir det gitt tilstrekkelig tilbakemelding til varsler? Og blir tilbakemeldingene gitt skriftlig?*

Revisor har kun gjennomgått én varslings sak. Dette er ikke nok grunnlag til å svare på om kommunen generelt overholder kravene i sitt eget varslingsreglement.

I den ene saken som er gjennomgått, holdt ikke kommunen fristen for tilbakemelding til varsler, og det ble ikke gitt tilstrekkelig skriftlig tilbakemelding før mer enn to måneder etter at varselet ble levert (fristen er tre uker). Revisor er kritisk til kommunens håndtering av denne saken, som burde ha vært langt mer ryddig og effektiv.

Revisors anbefaling

Kommunens håndtering av den konkrete varslings saken som er gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen var ikke i tråd med varslingsrutinene. Siden dette dreier seg om én enkelt sak, danner ikke håndteringen av den grunnlag for noen anbefalinger om hvordan kommunen skal håndtere fremtidige saker.

Revisor anbefaler derimot rådmannen å sørge for at alle ansatte er kjent med hvor de kan finne kommunens varslingsrutiner, og med hvordan kommunen skal håndtere varslings saker. I dette arbeidet bør det legges vekt på å skape tillit til kommunens håndtering av varslings saker, at ledere er trygge på hvordan saker skal håndteres, og at alle ansatte er trygge på at varsel kan leveres uten frykt for gjengjeldelse.

Denne rapporten er utarbeidet av PricewaterhouseCoopers (PwC) for kontrollutvalget i Rendalen kommune i samsvar med kontrakt, signert 25.06.2018. Våre vurderinger bygger på den faktainformasjon som har framkommet gjennom den informasjonen som er gjort tilgjengelig for oss i dette arbeidet. Vi anser våre kilder og vårt informasjonsgrunnlag som pålitelig, men PwC garanterer ikke for at dette er fullstendig, korrekt og presis. Framlagt informasjon må ikke oppfattes å være verifisert av PwC. Rendalen kommune har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med inngått avtale og kontrakt. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av oppdragsgiver eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller benyttet på annen måte. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport, foretas på eget ansvar.

Vedlegg: rådmannens hørings svar

Hørings svar på forvaltningsrevisjonen på kommunens rutiner ved varslingssaker.

Det har blitt gjennomført forvaltningsrevisjon med bakgrunn i en varslersak høsten 2017, hvor saken inneholdt mange elementer. Revisjonen vurderer at dette samlet sett er tilstrekkelig for å svare på problemstillingene fra kontrollutvalget, men at det gjelder håndteringen av denne konkrete saken, og med forbehold om at en varslingssak er et for tynt grunnlag for å si noe om kommunens praksis generelt.

I den konkrete saken påpekes det bl.a. at det ikke var sporbar utvikling i saken på nesten to måneder. Her må det legges til at i denne perioden var kontakt mellom kommunen og varsler, men uten at dette er tilstrekkelig dokumentert. God varslingshåndtering vil ofte innebære at kommunen har lært noe av varslet, og her ser at all kontakt og kommunikasjon med varsler burde vært dokumentert bedre. Med innføring av de reviderte varslingsrutinene i januar 2018, har økt bevisstheten også omkring dette spørsmålet.