

Til kontrollutvalget i Dønna kommune

Sandnessjøen 11.05.2023

Saksbehandler:  
Sekretariatsleder  
Tobias Langseth

## SAK 06/2023: RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON [ETIKK & VARSLING]

### 1: Innledning og bakgrunn

Revisjon Midt-Norge har på oppdrag fra kontrollutvalget utført forvaltningsrevisjonsprosjektet «Etikk og varsling» og oversendt endelig rapport datert 28. april 2023. Kommunedirektøren ble gitt anledning til å uttale seg om rapporten, og det er avgitt høringsvar – som er gjengitt i vedlegg 2 til revisjonsrapporten [side 38–40].

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

- Har Dønna kommune retningslinjer for å sikre gode etiske haldningar og handlingar i organisasjonen og er retningslinjene oppdaterte?
- Har Dønna kommune utarbeida rutinar for varsling og er retningslinjene oppdaterte?
- Blir det varsla om kritikkverdige forhold og blir varsel handterte i tråd med gjeldande lov- og regelverk og kommunen sine interne rutinar og regelverk?

Se avsnitt 1.2 for nærmere beskrivelse av fokus og avgrensning.

### 2: Kontrollutvalgets oppgaver og rolle

Kontrollutvalgets oppgave er i denne sammenheng å behandle forvaltningsrevisjonsrapporten, og avgi rapport til kommunestyret om at prosjektet er gjennomført samt hvilke resultat revisjonen har gitt. Jf. bestemmelsen i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 4:

#### § 4. Kontrollutvalgets rapportering om forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller og resultatet av dem.

Kontrollutvalget skal også påse at kommunestyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp, samt rapportere til kommunestyret om hvordan kommunestyrets merknader er fulgt opp. Jf. bestemmelsene i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5.

### 3: Forvaltningsrevisjonsrapportens konklusjoner

Jf. rapportens avsnitt 6.1 [side 29–30].

«Revisor konkluderer med at kommunen på fleire nivå har manglar i det systematiske arbeidet med etikk og varsling.

I følgje kommunelova § 25-1 er det kommunedirektør sitt ansvar å sørge for forsvarleg internkontroll. Det er ikkje eit absolutt krav å ha etiske retningslinjer, men KS trekk i sine anbefalingar fram at ein felles definisjon av kva som er god praksis vil bidra til å sikre at det blir gitt tenester med høg kvalitet. Ei slik felles oppfatning kan vere eit verktøy for internkontroll av tenesteproduksjonen.

Revisor konkluderer med at Dønna kommune ikkje har skriftlege etiske retningslinjer. Kommunedirektøren var den einaste i kommuneleiinga som visste at det var utarbeida eit utkast til etiske retningslinjer. Dei andre vi intervjuar sa at det ikkje eksisterte nokon retningslinjer. Dette er med på å understreke at arbeidet med etikk over år har hatt låg prioritet. Revisor er tvilande til om kravet om forsvarleg internkontroll er oppfylt på dette punktet.

Kommuneleiinga forventar at den enkelte avdelingsleiar tar opp etikk som tema på fellessamlingar. Revisor har ikkje fått tilgang på skriftlege planar eller notat som legg føringar eller sett krav til innhald eller gjennomføring av arbeidet. Vi har heller ikkje sett noko skriftleggjering av fordeling av ansvar for arbeidet. Mangel på retningslinjer gjer at innhaldet i det etiske arbeidet i organisasjonen vil vere basert på enkeltpersonar si oppfatning av kva som er god etikk og ikkje på ein felles standard.

Revisor konkluderer vidare med at kommunen ikkje har oppdaterte varslingsrutinar. Kommunen utarbeida i 2016 interne retningslinjer og varslingsplakat. Retningslinjene tilfredsstillar minstekrava i arbeidsmiljølova, men manglar oppdatert informasjon om kva som er eit kritikkverdig forhold. Tillitsvalde og verneombod har deltatt i utarbeidinga av retningslinjer for varsling i tråd med krava i arbeidsmiljølova.

Varslingsrutinane og prosedyre ligg i kvalitetssystemet Compilo og i ein fysisk HMS-perm som skal liggje på alle avdelingar. Ein del av dei tilsette synst det er teknisk utfordrande å bruke programmet. Rutinar og prosedyrar er tilgjengelege, men praktiske forhold gjer dei mindre tilgjengeleg enn ønskeleg.

Vidare konkluderer revisor med at kommunen har skjema for levering av varsel. Det finst per i dag ikkje noko digital løysning for å levere varsling og varselet må bli skriva på eit papirskjema og levert som fysisk dokument eller som scanna vedlegg til e-post. Å levere varsel blir på denne måten ei meir «offentleg» handling enn med ei digital løysning for å melde inn. Kravet om personvern og målet om konfidensialitet blir vanskelegare å oppretthalde. På begge desse punkta stiller revisor spørsmål ved om praktiske forhold er til hinder for å melde om kritikkverdige forhold.

At rutinane ikkje er oppdaterte, at dei er vanskeleg tilgjengeleg og at det ikkje finst noko digital system for å melde varsel kan bidra til å heve terskelen for å levere varsel. Revisor finn dette kritikkverdig.

Revisor konkluderer med at det ikkje alltid blir levert varsel om kritikkverdige forhold. Dønna kommune har kultur for å ta opp problemstillingar i uformelle samtaler. Konsekvensen er at lite blir skriftleggjort, referatsført, dokumentert og arkivert. Eit uformelt meldesystem er ikkje med å fremje eit trygt ytringsklima. Det krev stort mot frå dei tilsette å oppsøkje leiar for å melde uformelt og det stiller store krav til leiar å ta i mot slike meldingar på ein god måte. Ei formalisering av systemet vil ansvarleggjere både varslar og den som mottar varsel. I saker som potensielt kan få personleg konsekvensar for den påvarsla, vil manglande dokumentasjon utfordre rettssikkerheit, saken vil i liten grad vere etterprøvbar og ivaretaking av varslar og den påvarsla vil bli meir vanskeleg.

I vårt datamateriale oppgir 15 prosent av dei som har observert kritikkverdige forhold at dei har meldt desse. Over halvparten av desse seier varslinga er sendt skriftleg. Dette står i sterk kontrast til at det finst berre tre arkiverte saker. Den uformelle praksisen gjer at det er umogleg å si om varsling blir levert i saker der dette burde ha vore gjort og kor mange varsel det reelt sett er. Konklusjonen er at mange varsel ikkje blir handtert i tråd med krav om dokumentering i arbeidsmiljølova og revisor er svært kritisk til denne praksisen.»

#### **4: Forvaltningsrevisjonsrapportens anbefalinger**

Jf. rapportens avsnitt 6.2 [side 31].

«Revisor anbefaler at følgjande punkt blir følgde opp:

- At Dønna kommune utviklar retningslinjer for etikk i tråd med anbefalingar og at disse blir politisk behandla og vedtatt
- At kommunens varslingsrutinar blir oppdatert i tråd med arbeidsmiljølovas definisjonar av kritikkverdige forhold og vedtatt
- At retningslinjer og rutinar blir lagt lett tilgjengelege og folkevalde og tilsette får opplæring i desse
- At det blir sørga for å utvikle eit godt ytringsklima
- At kommunen sørger for systematisk oppfølging av varslingssaker»

## 5: Sekretariatets vurderinger

Under forutsetning av at sekretariatet oppfatter rapporten riktig, konkluderer revisor med at kommunens systematiske arbeid med etikk og varsling etterlater en del å savne. Forvaltningsrevisjonen har identifisert at det er rom for kvalitetsforbedring på flere områder, og rapporten inneholder forslag i så henseende [avsnitt 6.2].

Når det gjelder revisjonskriterier, metodevalg og datagrunnlag vises det til rapportinnholdet.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet vil bli presentert av Revisjon Midt-Norge i møtet.

Av kommuneloven fremgår:

### **§ 23-5. Rapportering til kommunestyret eller fylkestinget**

Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. I saker som skal oversendes til kommunestyret eller fylkestinget, skal kommunedirektøren gis anledning til å uttale seg før kontrollutvalget behandler saken.

Utkast til saksfremlegg har i tråd med denne bestemmelsen blitt forelagt kommunedirektøren.

Kommunedirektøren har gitt skriftlig tilbakemelding pr. epost om at det ikke er spesielle kommentarer til sekretariatets saksutredning og forslaget til vedtak. Imidlertid mener kommunedirektøren at prosjektplanen for revisjon av etiske retningslinjer, varslingsplakat m.m. er egnet til å belyse kontrollutvalgets sak ytterligere. På denne bakgrunn er nevnte dokument tatt inn som vedlegg 2.

## Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar forvaltningsrevisjonsrapporten «Etikk og varsling» avgitt 28.04.2023 til etterretning, og oversender denne til kommunestyret i Dønna kommune for videre behandling.

*I denne forbindelse uttaler kontrollutvalget følgende:*

Revisjonsprosjektet har undersøkt følgende problemstillinger:

- Har Dønna kommune retningslinjer for å sikre gode etiske haldningar og handlingar i organisasjonen og er retningslinjene oppdaterte?
- Har Dønna kommune utarbeida rutinar for varsling og er retningslinjene oppdaterte?
- Blir det varsla om kritikkverdige forhold og blir varsel handterte i tråd med gjeldande lov- og regelverk og kommunen sine interne rutinar og regelverk?

Den gjennomførte forvaltningsrevisjonen konkluderer i begrenset grad positivt på problemstillingene som har vært gjenstand for undersøkelse og vurdering. Så langt kontrollutvalget kan bedømme, påpeker revisor at det finnes rom for kvalitetsforbedring når det gjelder kommunens systematiske arbeid med etikk og varsling. Utvalget henviser til rapportens innhold for nærmere detaljer.

Kontrollutvalget ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger og forbedringsforslag.

Kontrollutvalget ber videre kommunedirektøren rapportere skriftlig til kontrollutvalget hvordan a) kommunestyrets merknader er fulgt opp og b) hvilke forbedringstiltak som for øvrig er iverksatt.

Frist for kommunedirektørens rapportering til kontrollutvalget settes til 6 måneder etter dato for kommunestyrets behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten.

Kontrollutvalgets forslag [innstilling] til kommunestyrevedtak er ut fra dette:

### **Kommunestyret slutter seg til kontrollutvalgets uttalelse.**

*Kontrollutvalget understreker imidlertid at kommunestyret, som har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet, vurderer både rapporten og kontrollutvalgets uttalelse på fritt grunnlag, og at utvalgets innstilling selvsagt ikke utelukker at kommunestyret har egne merknader. Avslutningsvis bemerkes det fra kontrollutvalgets side at et av hovedformålene med kontrollarbeidet i kommunen er å bidra til læring og kvalitetsforbedring over tid. Utvalgets innfallsvinkel er derfor at eventuelle avvik først og fremst bør betraktes i et systemperspektiv.*

### **Vedlegg –**

- 1: Revisjonsrapport avlagt 28.04.2023
- 2: Prosjektplan for revisjon av etiske retningslinjer, varslingsplakat m.m.