



Oslo kommune Kommunerevisjonen

Kontrollutvalget

Dato: 17.09.2012

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):

Saksbeh:

Arkivkode

201200769-1

Kari Breisnes

126.2.2

Revisjonsref:

Tlf.:916 79943

KOMMUNENS VARSLINGSORDNING

Saken gjelder:

Oslo kommune opprettet en varslingsordning i 2007. Varslingsordning ble igangsatt på bakgrunn av de store mislighetssakene kommunen opplevde i 2006. I tillegg ble det vedtatt en endring i arbeidsmiljøloven som trådte i kraft 01.01.2007, blant annet med krav til arbeidsgiver om å legge til rette for intern varsling fra ansatte. Kommunen etablerte to varslingsordninger; en lokal ordning som virksomhetene fikk ansvar for å opprette i tråd med de nye lovreglene, og en sentral ordning med eksternt mottak.

I perioden 2007-2011 ble det til sammen mottatt vel 460 saker i kommunens varslingsordninger. Flesteparten av disse er varslet gjennom den sentrale varslingsordningen. Det kom våren 2011 innspill i kontrollutvalget om hvorvidt Kommunerevisjonen kunne gjennomføre en forvaltningsrevisjon av om kommunens varslingsordning fungerte etter hensikten, jf. KU-sak 48/11. Basert på kontrollutvalgets innspill planla Kommunerevisjonen høsten 2011 å gjennomføre slik evaluering av Oslo kommunes varslingsordning. Evalueringen skulle omfatte både de lokale ordningene og den sentrale varslingsordningen. Kommunerevisjonen foreslo imidlertid å avvente revisjonen etter at det ble kjent at Oslo kommune selv ville gjennomføre en evaluering av varslingsordningen med oppstart sommeren 2011, jf. KU-sak 87/12. Både lokale varslingsordninger og den sentrale varslingsordningen skulle inngå i kommunens evaluering.

Byrådslederens kontor ved Seksjon for internrevisjon la i august 2012 frem rapporten etter kommunens evaluering; *Evaluering av varslingsordningen*. Det ble i rapporten vist til flere områder hvor det forelå et forbedringspotensial, og det ble fremmet flere forslag til forbedring. Ifølge Byrådslederens kontor ved Seksjon for internrevisjon ble det i september 2012 igangsatt arbeid med å utarbeide og konkretisere forslag til forbedringstiltak basert på foreslåtte tiltak i evalueringsrapporten. På nåværende tidspunkt vurderer Kommunerevisjonen det derfor ikke som hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av om kommunens varslingsordninger fungerer etter hensikten.

Saksfremstilling:

Innledende informasjon

Oslo kommune opprettet en varslingsordning i 2007 jf. byrådsak 1001/07 *Etablering av varslingsordninger i Oslo kommune* og rundskriv 11/2007 *Retningslinjer for lokale*

Adresse:
Grenseveien 88
0663 OSLO

Telefon resepsjon 23 48 68 00
Telefaks 23 48 68 01
Org.nr.: 976 819 861

Epost: postmottak@krv.oslo.kommune.no
Internett: <http://www.krv.oslo.kommune.no>

varslingsordninger. Arbeidet med å etablere en varslingsordning ble igangsatt på bakgrunn av de store mislighetssakene kommunen opplevde i 2006. I tillegg ble det vedtatt en endring i arbeidsmiljøloven som trådte i kraft 01.01.2007, blant annet med krav til arbeidsgiver om å legge til rette for intern varsling fra ansatte. Kommunens varslingsordning har derfor to fundament; forebygging av korrupsjon og misligheter og ivaretagelse av ansattes rett til å varsle om kritikkverdige forhold etter arbeidsmiljøloven.

Kommunen etablerte to varslingsordninger; en lokal ordning som virksomhetene fikk ansvar for å opprette i tråd med de nye lovreglene, og en sentral ordning med eksternt mottak som skulle fungere som en “sikkerhetsventil” i de tilfeller lokal varsling ikke førte frem, eller når varsleren forventet at disse ikke førte frem.

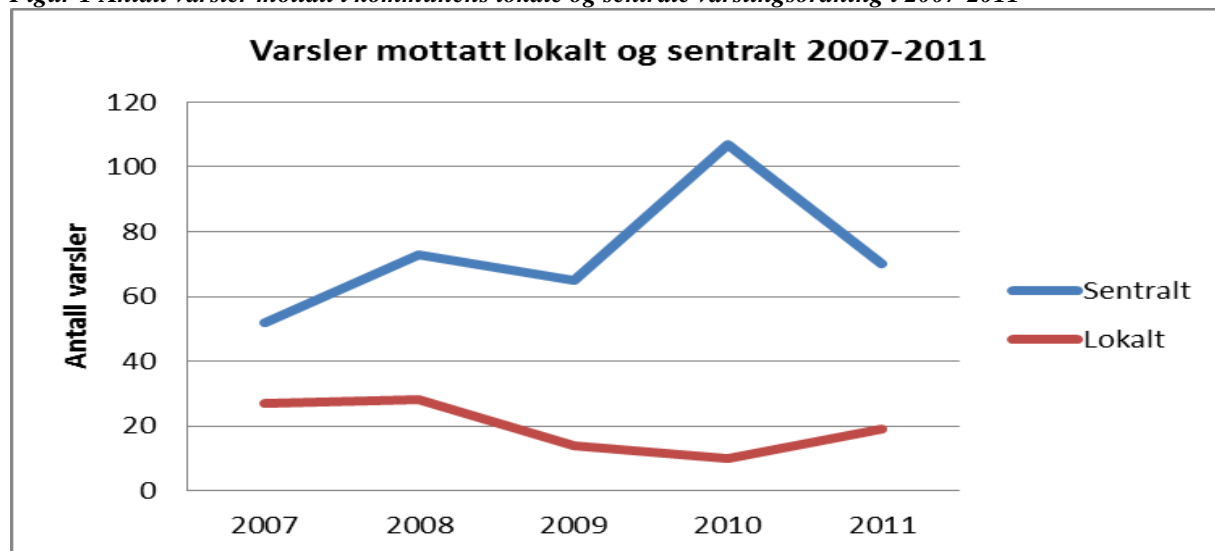
Varslingsordningene hadde som formål å;

- forebygge korrupsjon og øke tilliten til at Oslo kommune kan og vil rydde opp i uønskede forhold
- sikre ansattes rett til å varsle om forhold på arbeidsplassen etter arbeidsmiljøloven (gjøre det enkelt og trygt å varsle)
- sikre vern for varsleren mot gjengjeldelse
- sikre vern for den det varsles om
- sikre saksbehandling i tråd med lov- og regelverk

Omfang av varsler

I perioden 2007-2011 er det mottatt vel 460 saker i kommunens varslingsordninger. Flesteparten av disse er varslet gjennom den sentrale varslingsordningen med eksternt mottak. Figur 1 viser antall varsler fordelt mellom den lokale og sentrale ordningen i denne perioden.

Figur 1 Antall varsler mottatt i kommunens lokale og sentrale varslingsordning i 2007-2011



Kilde: Rapport utarbeidet av Byrådslederens kontor, Seksjon for internrevisjon; *Evaluering av varslingsordningen*

Figur 1 viser at flere varsler er kommet inn via den sentrale ordningen enn via de lokale ordningene tilsammen. Samtidig viser figuren at det kom spesielt mange varsler via den sentrale ordningen i 2010.

Varsler mottatt via den sentrale varslingsordningen

Tabell 1 viser antall varslede saker som ble mottatt i den sentrale ordningen i perioden 2007-2011.

Tabell 1 Antall sentrale varsler i perioden 2007-2011

År	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Antall	52	73	65	107	71	368

Kilde: Årlig statistikk utarbeidet av Byrådsleders kontor, Seksjon for internrevisjon

Tabell 1 viser at det totalt kom 368 varsler til den sentrale varslingsordningen i perioden og at antall varsler har variert en del med en topp i 2010.

Tabell 2 viser antall saker i den sentrale varslingsordningen hvor påstanden i varselet helt eller delvis ble bekreftet, eller hvor det ble avdekket andre svakheter i den interne kontrollen. Dette gjaldt 51 av de 368 sakene som kom inn til den sentrale varslingsordningen i perioden. Tabell 2 viser også hvilke områder dette gjaldt.

Tabell 2 Antall varsler hvor påstander helt eller delvis ble avdekket, eller hvor andre svakheter i den interne kontrollen ble avdekket i perioden 2007-2011 fordelt etter områder.

År	2007	2008	2009	2010	2011	Totalt
Kritikkverdige forhold og økonomiske misligheter	4	2	4	0	0	10
Arbeidsmiljø/HMS	5	6	4	6	3	24
Andre forhold	8	5	1	1	2	17
Sum funn	17	13	9	7	5	51

Kilde: Årlig statistikk utarbeidet av Byrådsleders kontor, Seksjon for internrevisjon

Tabell 2 viser at det er flest funn relatert til arbeidsmiljø-forhold. Tabellen viser videre at det ikke er gjort funn som vedrører kritikkverdige forhold og økonomiske misligheter de siste to årene.

I 2011 ble det som vist i tabell 1 mottatt 71 varsler via den sentrale varslingsordningen. Tabell 3 gir en nærmere beskrivelse av hvilke type varsel som ble mottatt via den sentrale ordningen dette året.

Tabell 3 Type varsler som ble mottatt via den sentrale varslingsordningen i 2011.

Type varsel	Økonomiske misligheter	Brudd på anskaffelses-regelverket	Arbeidsmiljø/HMS	Myndighets-misbruk	Annet	Ikke kategorisert/ overført tidligere saker	Totalt
Antall	4	2	25	3	35	2	71

Kilde: Årlig statistikk utarbeidet av Byrådslederens kontor, Seksjon for internrevisjon

Tabell 3 viser at flertallet av varsler omhandlet arbeidsmiljø og det som Seksjon for internrevisjon kategoriserer som "Annet". Som vist i tabell 2 var det fem saker dette året hvor påstand i varselet helt eller delvis ble bekreftet, eller hvor det ble avdekket andre svakheter i den interne kontrollen.

15 av de 71 varslede sakene gjaldt mangler på utført tjeneste (tjenesteklager). Disse klagenes inneholdt et bredt spekter av forhold, fra feilparkerte biler og renhold i gatene til avslag på

økonomisk hjelp, jf. notat fra Byrådslederens kontor til finanskomiteen av 23.05.2012 *Status varslingssaker i 2011 – sentrale og lokale varslingssaker og eksternt mottak.*

Av de 71 varslede sakene i 2011 var 12 avsluttet, 40 henlagt og 17 under behandling per 31.12. 2011. To saker var overført til andre og tidligere saker. Når det gjelder saker som er henlagt, viser Seksjon for internrevisjon til at henleggelsen kan ha flere forklaringer. Dette kan være saker som er sendt tilbake til linjen for oppfølging der, saker som er stoppet fordi det ikke anses som en varslingssak eller annet.

Tabell 4 viser hvilke byrådsavdeling de enkelte varslene i 2011 sorterer under.

Tabell 4 Antall varsler i 2011 sortert på den enkelte byrådsavdeling.

Byrådsavdeling	Byrådslederens kontor	Byutvikling	Finans	Kultur og utdanning	Miljø og samferdsel	Eldre og sosiale tjenester
Antall	0	1	2	17	13	31

Kilde: Årlig statistikk utarbeidet av Byrådslederens kontor, Seksjon for internrevisjon

I tillegg var det syv varsler som ifølge Seksjon for intern revisjon ikke sorterte under noen spesielle byrådsavdelinger, eksempelvis innholdsløse varsler, varsel knyttet til test på ordningen, varsel om saker til observasjon, varsler om ikke kommunal oppgaver.

Varsler mottatt via de lokale varslingsordningene i 2011

Seksjon for internrevisjon har innhentet informasjon fra alle virksomhetene om varsler som var kommet inn via den lokale varslingsordningen i 2011, jf. notat fra Byrådslederens kontor til finanskomiteen av 23.05.2012. Tilsammen mottok virksomhetene 19 lokale varsler. En virksomhet alene mottok ifølge notatet 42 prosent av varslene. Tabell 5 viser hvilke typer varsler som kom inn via den lokale ordningen dette året 2011.

Tabell 5 Type varsler som kanalisert via de lokale varslingsordningene i 2011.

Type varsel	Økonomiske misligheter	Arbeidsmiljø / HMS	Kritikkverdig saksbehandling/ behandling av brukere	Annet	Totalt
Antall	6	8	3	2	19

Kilde: Notat fra byrådslederens kontor til finanskomiteen av 23.05.2012 *Status varslingssaker i 2011 – sentrale og lokale varslingssaker og eksternt mottak*

15 av de lokale varslene medførte undersøkelse, 5 av disse var ikke ferdig behandlet per 31.12.2011. I ett av varslene ble påstanden bekreftet.

Oslo kommunes evaluering av varslingsordningen

Kontrollutvalget kom våren 2011 med innspill om hvorvidt Kommunerevisjonen kunne se nærmere på om kommunens varslingsordning fungerte etter hensikten, jf. KU-sak 48/11. Basert på kontrollutvalgets innspill planla Kommunerevisjonen høsten 2011 å gjennomføre en slik evaluering Oslo kommunes varslingsordning. Evalueringen skulle omfatte både de lokale ordningene og den sentrale varslingsordningen. Kommunerevisjonen foreslo imidlertid å avvente revisjonen etter at det ble kjent at Oslo kommune selv ville gjennomføre en evaluering av varslingsordningen med oppstart sommeren 2011, jf. KU-sak 87/12. Både lokale varslingsordninger og den sentrale varslingsordningen skulle inngå i kommunens evaluering.

Arbeidsgruppen som ble nedsatt for å gjennomføre kommunens evaluering bestod av representanter fra hver byrådsavdeling. Byrådslederens kontor ved Seksjon for

internrevisjonen skulle lede gruppen. Evalueringens styringsgruppe bestod av alle kommunaldirektørene.

Evalueringens mandat var å besvare følgende problemstillinger:

1. På hvilke områder fungerer ordningen etter hensikten, og på hvilke områder er det svakheter?
2. Hva er de største utfordringene eller risikoene knyttet til de ulike delformålene og forventningene?
3. Foreslå endringer i varslingsordningen, herunder:
 - hvordan kan det sikres at hensikten oppnås på de områder det er svakheter?
 - hvordan kan organisering og rutiner bli best mulig med hensyn til bl.a. informasjonsflyt og oppgaveløsning?

Byrådslederens kontor ved Seksjon for internrevisjon la i august 2012 frem rapporten *Evaluering av varslingsordningen*. Evalueringens funn ble oppsummert således:

De fleste varslere er ikke kjent med negative reaksjoner. Evalueringen viser likevel at det er utfordringer både når det gjelder vern av varsler og vern av den omvarslede.

Det er et betydelig forbedringspotensial når det gjelder informasjon og kompetanse om varsling både blant ansatte, tillitsvalgte, verneombud og linjeledere i organisasjonene. Det er også et stort ønske om presisering av hva som utgjør et kritikkverdig forhold og avklaring av hva som skal meldes/varsles *hvor*.

Saksbehandlingen framstår i all hovedsak i tråd med regelverk, men det er identifisert områder hvor det bør utarbeides klarere retningslinjer og mer veiledning til virksomhetene.

De viktigste årsakene til at ansatte ikke melder fra om kritikkverdige forhold som de opplever, er at de tror ubehagelighetene vil bli for store og/eller at det ikke vil hjelpe.

Forhold knyttet til økonomi er den kategorien av kritikkverdige forhold ansatte forteller at de sjeldnest opplever, og også den som de sjeldnest varsler om. Det *kan* se ut til at opplevde økonomiske forhold varsles om i noe lavere grad enn arbeidsmiljørelaterte forhold, både i linje og til varslingsmottak, men datamaterialet gir ikke grunnlag for sikre slutninger.

På bakgrunn av de påpekte funnene, ble det i evalueringen fremmet flere forslag til tiltak. Tiltakene var fundert i og kategorisert etter anerkjente prinsipper for intern kontroll, COSOs rammeverk for internkontroll (1992), og Oslo kommunes rammeverk for intern kontroll, byrådssak 1057/08. Herunder ble tiltakene kategorisert innenfor følgende fem elementer; kontrollmiljø, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon samt oppfølging.

Når det gjaldt kontrollmiljø, var tiltakene bl.a. knyttet til ledelsens signaler om bruk av ordningen, kompetanseoppbygging, samt håndtering av varsler og den omvarslede. Vedrørende risikovurderinger ble det foreslått at virksomhetene gjennomførte risikovurdering for å identifisere risikoer og sikre at tiltak iverksettes som er best mulig tilpasset den enkelte virksomhet. Det ble også foreslått risikovurdering for den sentrale varslingsordningen. Innunder kontrollaktiviteter var tiltaket i hovedsak rettet mot å utarbeide eller oppdatere gode rutinebeskrivelser for håndtering av mottatte varsler herunder kontakt med varsler og omvarslede.

Når det gjaldt informasjon og kommunikasjon, ble det bl.a. fremhevet at informasjon om ordningen måtte forbedres, at det tydeligere måtte kommuniseres hva som var innenfor og utenfor ordningen (hva som var kritiske forhold) og at informasjon om varslingens saksgang ble gjort kjent. Vedrørende oppfølging ble det foreslått at virksomhetene jevnlig burde evaluere sitt arbeid med etikk, virksomhetens ytringsklima og håndtering av varsling i linje, til tillitsvalgte/verneombud og mottak.

Ifølge Byrådslederens kontor ved Seksjon for internrevisjon startet arbeidsgruppen, som har hatt ansvar for å utarbeide kommunens evalueringsrapport, i september 2012 arbeidet med å utarbeide og konkretisere forslag til forbedringstiltak basert på foreslåtte tiltak i evalueringsrapporten. Forslagene skal legges frem for styringsgruppe for endelig godkjenning. I tillegg skal arbeidsgruppen oppdatere og utdype Rundskriv 11/2007 *Etablering av lokale varslingsordninger*. Også dette arbeidet skal legges frem for styringsgruppen.

Kommunerevisjonens vurdering

Kommunen har selv i perioden 2011/2012 gjennomført en evaluering av om de etablerte varslingsordningene fungerte etter hensikten, og har i den sammenheng påpekt noen svakheter ved disse. Det er videre fremmet flere forslag til forbedringstiltak for å sikre at ordningene i større grad fungerer etter hensikten. Kommunen er i ferd med å utarbeide konkrete forslag til forbedringstiltak.

Kommunens evaluering omfattet forhold og områder som er vesentlige for at kommunens varslingsordning fungerer etter hensikten. Kommunerevisjonen vurderer det derfor ikke som hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av kommunens varslingsordning på nåværende tidspunkt. En slik revisjon kan eventuelt gjennomføres etter at forbedringstiltakene har fungert en periode.

Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar Kommunerevisjonens redegjørelse for omfang av varsler, Oslo kommunes rapport *Evaluering av varslingsordningen* og vurdering av behovet for en forvaltningsrevisjon til orientering.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
konst. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Utrykt vedlegg:
Rapport fra Byrådslederens kontor: *Evaluering av varslingsordningen*

Utskrift av protokoll sendes:
Byrådslederens kontor