

Undersøkelse 2015

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS
på oppdrag fra kontrollutvalget i Kongsvinger
kommune

Undersøkelse av den eksterne varslingsordningen



1 Innledning, historikk:

Kontrollutvalget i Kongsvinger kommune foretok i møte den 1.9.2015 en særskilt bestilling av en undersøkelse utført av Hedmark Revisjon IKS. I sakspapiret tilknyttet bestillingen heter det at: «kontrollutvalget bestiller en undersøkelse knyttet til kommunens eksterne varslingsordning». Rapporten skulle omhandle Kongsvinger kommunes eksterne varslingsordning. Advokatfirmaet Campbell & Co AS fikk oppgaven som kommunens varslingsmottaker. Dette firmaet var ved varslingsmottakets opprettelse i 2010 allerede kommunens advokat. Derfor ble det i problemstillingene fra kontrollutvalget stilt spørsmål ved advokatfirmaets habilitet. I samråd med kontrollutvalget ble følgende problemstillinger fastsatt:

1. *Hvor ofte/mye blir varslingsordningen benyttet?*
2. *Hvilke rutiner er etablert når det mottas varsling?*
3. *Er varslingsmottaket habile til å ta imot varsling, hvis de samtidig er rådgiver for kommunen?*

Det ble fastsatt en tidsramme på 75 timer, og rapporten skulle legges fram for kontrollutvalget i november 2015.

2 Undersøkelsen

2.1 Metode

Datamaterialet til denne undersøkelsen er hentet inn ved bruk av følgende metoder:

- **Dokumentanalyse** av dokumenter som kaster lys over elementer vedrørende de tre problemstillingene var en av metodene vi benyttet oss av i denne undersøkelsen.
- **Intervju** supplerte dokumentanalysen for å prøve og kartlegge de faktiske og personlige erfaringene med varslingsordningen. Vi gjennomførte to intervjuer for å belyse problemstillingene fra ulike vinkler. Intervju med HR-sjef Tove Hendnes og rådmann Torleif Lindahl i Kongsvinger kommune, samt et intervju med hovedtillitsvalgt i fagforbundet på telefon. I tillegg fikk vi synspunkter fra Campbell & Co AS i e-postkorrespondanse.

Det er gjennomført dokumentstudier av dokumenter vedrørende varslingsordningen som ble presentert oss under oppstartsmøtet. Dokumentene inneholdt informasjon om varslings sakene, drøftningsreferatet vedrørende varslingsordningens oppstart, informasjon fra Kongsvinger kommune til brukere av varslingsordningen, samt prosedyrer for varslings saker. Vi ble tilsendt dokumenter fra leder i Kongsvinger kommunes avdeling for regionalt innkjøp, Trond Sommer. Av disse dokumentene valgte vi å analysere anskaffelsesprotokollen fra 2011, siden denne dokumenterer Kongsvinger kommunes avtale med Campbell & Co AS fram til i dag. I tillegg fikk vi tilsendt prosedyreoversikten fra Campbell & Co AS, som ble brukt for å revidere advokatfirmaets prosedyrer vedrørende varslings.

For innhenting av intervjudata ble det innledningsvis gjennomført intervju med rådmann og HR sjef i Kongsvinger kommune. Mathias Grendahl Sem og Kristoffer Myklebust Svendsen fra Hedmark Revisjon IKS skrev referat fra møtet, og sendte dette til Kongsvinger kommune for gjennomlesning. Et telefonintervju med hovedtillitsvalgt for Fagforbundet supplerte dette intervjuet. Tillitsvalgt fra Fagforbundet fikk også gjennomlese intervjureferatet, all informasjon som kom ut av disse intervjuene er derfor verifisert av de intervjuede.

2.2 Problemstilling 1: Hvor ofte/mye blir varslingsordningen benyttet?

I et dokument forberedt før møtet står det at det har forekommet 15 varslings saker siden opprettelsen i 2010. 8 av tilfeller av varslingsene dreide seg om kritikkverdig ledelse og/eller dårlig arbeidsmiljø. 4 saker gjaldt feil saksbehandling, disse varslingsene ble gjort av samme eksterne varsler. 1 sak omhandlet misnøye med tjenestetilbud, også en ekstern varsler. Det er også blitt registrert 2 tilfeller med varslings mot kritikkverdig yrkesutøvelse hos underordnede. Dette dreier seg da om underordnede som varsler om andre underordnede. Under intervjuet den 13.10.2015 informerte HR Sjef og rådmann at det hadde forekommet 17 varslings, og i en e-post datert 27.10.2015 fra advokatfirmaet Campbell & Co AS ble det informert at de hadde mottatt 18 varslings. Dette tyder på at det ble meldt inn varsler også i løpet av rapportens framdrift, i og med at det er noen uker mellom hver rapportering av antall tilfeller.

Den eksterne varslingsordningen ble opprettet i 2010. Før dette hadde Kongsvinger kommune en intern varslingsmottaker. Varslingsmottaket ble satt til en ekstern aktør for å skape avstand til kommunen, slik at terskelen for å varsle muligens ville bli lavere. Antall mottatte varsler

siden 2010 tyder på at dette stemmer, og under intervjuet påpekte HR sjef og rådmann at opprettelsen av det eksterne varslingsmottaket økte tilfellene av varslinger. Til sammenlikning ble det ikke meldt noen varslinger da kommunen hadde et internt varslingsmottak. Rådmann og HR-ansvarlig tolket dette dithen at opprettelsen av det eksterne varslingsmottaket var fordelaktig, siden den plutselige økningen signaliserte at det var et behov for et tilbud med lavere terskel for varsling. En ekstern varslingsordning har gjort det enklere å melde fra om kritikkverdige forhold. Hovedtillitsvalgt i Fagforbundet sier at det virker som om de ansatte synes det er greit å varsle et annet sted enn i kommunen.

I skrivende stund er det registrert 18 varslingstilfeller. Det viser seg at det eksterne varslingsmottaket har ført til en økning av varslinger eksternt så vel som internt.

2.3 Problemstilling 2: Hvilke rutiner er etablert når det mottas varsling?

Kommunestyret har vedtatt at varsling skal skje direkte til kommunens varslingsmottak, som er advokatfirmaet Campbell & Co AS. Advokatfirmaet henviser saken deretter til én av tre advokater som er ansvarlig saksbehandler. Denne vurderer varslingssakens innhold i forhold til begrepet forsvarlig varsling. 14 dager etter mottatt varsling sender Campbell & Co AS et skriftlig svar til varsleren på e-post med en vurdering i forhold til varslingssakens innhold og den videre saksbehandlingen. Varsler skal da gis mulighet til anonymitet i den videre saksbehandlingen. Samtidig sender varslingsmottaket brev til Kongsvinger kommune ved rådmannen.

I e-post datert 27.10.2015 kommer det fram at Campbell & Co AS har veiledet Kongsvinger kommune i å utarbeide rutiner for varslingsordningen. Samt gitt veiledning i forhold til den videre saksbehandlingen, og utarbeidet rutiner i tråd med forvaltningslovens bestemmelser.

Når varslingsmottaket sender saken til Kongsvinger kommune, registrerer dokumententeret varslingen og sender den videre til HR-sjefen. HR-sjef og rådmann drøfter deretter hvordan saken skal undersøkes og av hvem. Kommunen gir også tilbakemelding til den som varslet om behandlingen av saken. I tillegg må påstanden i varselet verifiseres eller avkreftes. Personen det er blitt varslet om kan ikke delta i diskusjon om dette, men vedkommendes overordnede må involveres, enten som saksbehandler eller som informant. Hovedtillitsvalgt fra Fagforbundet nevnte også at de tillitsvalgte blir involvert ved en varsling.

Etter at varselet er mottatt kommuniserer ikke Kongsvinger kommune med Campbell & Co AS om det respektive varselet. Kommunen løser varselet med sine egne prosedyrer etter at det er blitt mottatt. Av kommunens prosedyrer for undersøkelse av varslingssaker fremgår det at kommunens saksbehandler kan få bistand av andre med nødvendig kompetanse internt i kommunen og av ekstern juridisk rådgiver. Siden Campbell & Co AS tilbyr juridisk bistand til kommunen, vil advokatens rådgivningsrolle i dette henseende kunne reise spørsmål angående habilitet. Dette spørsmålet vil drøftes mer nærgående under neste problemstilling.

Varsel som gjelder medarbeidere i kommunen skal også gjøres kjent for den/dem det gjelder. Dette omfatter også hvilke opplysninger som er gitt. Den/de det gjelder, skal også under saksbehandlingen uttale seg om kritikken. Videre må det vurderes om påtalemyndigheten skal konsulteres, før den varselet gjelder blir informert. Etter ferdigbehandling av saken skal den det er varslet om straks få beskjed, uansett utfall av behandlingen.

Avslutningsvis heter det i prosedyredokumentet at varslet og varslerens identitet ikke skal gjøres kjent for flere enn det som er nødvendig, og varslerens ønske om anonymitet skal respekteres så langt det er mulig. I tillegg skal undersøkelsen ikke gjennomføres på en slik måte at den oppfattes som gjengjeldelse eller negative reaksjoner mot den som har varslet saken. Det siste elementet berører viktigheten av et eksternt varslingsmottak som vi var inne på under forrige problemstilling. Kommunen opplyser om at et av elementene som kan tenkes å ha bidratt til økningen av varslingstilfeller, er at varslerens frykt for sanksjoner er redusert. Behandling av varslinger eksternt hos Campbell & Co AS er et element som kan senke listen for varsling hos de kommuneansatte. Kommunen på sin side har også prosedyrer som kan gjøre det enklere for ansatte å varsle om kritikkverdige forhold. Det kan tenkes at kommunens fokus på å unngå følelsen av gjengjeldelse, samt anonymisering ved ønske, er noe av årsaken til at varslingstilfellene er økt.

HR-sjef sier at nesten alle varslinger har ført til endringer, og i enkelte tilfeller har utfallet vært at ansatte har forlatt sin stilling etter en varsling. Hovedtillitsvalgt fra Fagforbundet har selv sendt inn varsel to ganger, et av disse varslene omhandlet feil ved oppbevaring av medisiner, og hun sier at de varslede forholdene ble ryddet opp i. Disse påstandene kan dobbeltsjekkes, da alle aktiviteter i saksbehandlingen er dokumentert skriftlig og registrert i kommunens arkivsystem.

Revisjonen mener det ser ut som om mottatte varslinger omsettes i handling innad i kommunen. Når varslinger mottas av Campbell & Co AS, settes det i gang prosesser som involverer HR-sjef, rådmann, tillitsvalgte og de øvrige involverte i varslingen. Det er utarbeidet prosedyrer fra kommunens side for å behandle varslinger. Dette får konsekvenser i form av at det, i følge respondentene, igangsettes prosesser for å endre det kritikkverdige forholdet. Det ble også nevnt at ved behandling av varslinger kunne kommunen søke juridisk bistand, og i den sammenheng kan spørsmålet om habilitet hos Campbell & Co AS reises. Dette behandles nærmere under neste problemstilling.

2.4 Problemstilling 3: Er varslingsmottaket habile til å ta imot varsling, hvis de samtidig er rådgiver for kommunen?

Habilitet hos Campbell & Co AS ble diskutert av de tillitsvalgte og kommunestyret da den eksterne varslingsordningen ble opprettet. Det ble stilt spørsmål om deres habilitet, siden Campbell & Co AS også var kommunens advokat. Den gang ble dette av problematisert med henvisning til at advokatfirmaets forhold til kommunen var midlertidig. Den gang var de engasjert hos Kongsvinger kommune gjennom en rammeavtale som løper i to år, med 1+1 år opsjon. Advokatfirmaet er inne i den siste av de to opsjonsårene, og er fortsatt kommunens advokat siden de har et kontraktfestet forhold med Kongsvinger kommune gjennom rammeavtalen som ble inngått i 2011. I følge anskaffelsesprotokollen for 2011, med vektete anbudskriterier hvor kvalitet, kompetanse og erfaring er vektet med 45 %, priser med 35 %, og service, tilgjengelighet og kundeprioritet med 20 %, vant Campbell & Co AS dette anbudet. HR sjef og rådmann mener Campbell & Co AS separerer firmaets to roller på en tilfredsstillende måte. De hevder at advokaten som er varslingsmottaker aldri har rollen som kommunens rådgiver eller prosessfullmektige i andre typer saker. Slik unngår Campbell & Co AS at advokatene har dobbeltroller.

Campbell & Co AS skriver i en e-post til revisjonen at Campbell & Co AS er underlagt de etiske regler for advokatvirksomhet, i tillegg til habilitetsreglene i forvaltningsloven, som begge vil være styrende for saksbehandlingen. I forvaltningslovens kapittel 2, § 6 heter det at «*en offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak [...] når han er verge eller fullmektig for en part i saken, eller har*

vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte». Videre heter det i forvaltningslovens § 10 at «bestemmelsene i kapitlet [gjelder] tilsvarende for enhver annen som utøver tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan». Ut fra disse hjemlene kan vi lese at advokater også er underlagt forvaltningsloven all den tid de bistår Kongsvinger kommune. I følge Campbell & Co AS løses dette ved å separere advokatene som er saksbehandlere internt i firmaet. Advokater som behandler varslingssakene internt ikke har noen oppdrag relatert til kommunen på de områder varslingen gjelder. Advokatfirmaet forklarer at taushetspliktsbestemmelsene setter rammer for innsyn eller overføring av opplysninger internt.

Et eksempel som kom fram under intervjuet med HR-sjef og rådmann i Kongsvinger kommune, var en sak der en og samme ansatt var involvert i en varsling og en arbeidsrettssak. Campbell & Co AS sin prioritering av å ta habilitetsspørsmålet på alvor ble demonstrert ved at ingen av de involverte parter (verken advokater, kommunen eller sjefene) visste om at de to sakene ble behandlet parallelt.

Hovedtillitsvalgt fra fagforbundet har også inntrykk av at advokatfirmaet sørger for å benytte seg av forskjellige advokater til varsling og rådgivning for å unngå at det oppstår konflikter. Hovedtillitsvalgte nevner også et eksempel for å illustrere advokatfirmaets rutiner i dette henseende:

«En gang hadde vi en alvorlig varslings sak der advokatfirmaet også ble brukt i undersøkelsen. Denne varslingen gikk ut på brudd i arbeidsmiljøloven, det ble meldt om tilfeller av diskriminering, trakassering og brudd på hygieneforskriftene. Her ble Campbell & Co AS involvert for å undersøke brudd på arbeidsmiljøloven. Her passet advokatfirmaet på å bruke forskjellige advokater. Vi har tillit til at rollene fordeles på en god måte. Vi har tillit til at de som jobbet med undersøkelsen ikke var involvert som kommunens rådgivere i slike spørsmål.»

På grunnlag av intervjuer med HR sjef, rådmann og tillitsvalgt i Kongsvinger Kommune, samt gjennomgang av forvaltningsloven mener revisjonen det er grunn til å hevde at Campbell & Co AS håndterer habilitetsspørsmålet på en tilfredsstillende måte.

I henhold til forvaltningslovens § 6, annet ledd heter det at en part også «er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på

om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.» Det kan det innvendes at advokatfirmaets timeføring for arbeidet med varslingsmottak kan innebære en «*særlig fordel*» jfr. forvaltningslovens § 6, annet ledd, ved at advokatfirmaet samtidig er kommunens advokat. På denne måten vil advokatfirmaet i etterkant kunne få inntekter på arbeid som kommunens advokat følge av råd gitt i forbindelse med mottak av varsel.

Revisjonen ser at de to rollene Campbell & Co AS fyller (varslingsmottak og kommunens advokat) ideelt sett burde vært skilt ut på to forskjellige aktører. Likevel fremstår det for revisjonen som at Campbell & Co AS opptrer som en profesjonell aktør, som ikke har til hensikt å heve økonomisk gevinst på denne dobbeltrollen. Så langt revisjonen kan se, har advokatfirmaet gjennom adskillelsen rollene av varslingsmottak og kommunens advokat, lagt til rette for en sikring av forvaltningslovens bestemmelser om habilitet.

I henhold kontrakt er avtalen mellom Kongsvinger kommune og Campbell & Co AS i sitt siste år i 2015. Ved vurdering av inngåelse av ny kontrakt bør ordningen evalueres, for å forhindre at eventuelle spørsmål om habilitet blir reist i fremtiden.

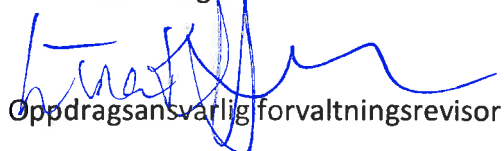
3 Konklusjon

Kontrollutvalget presenterte Hedmark Revisjon med tre problemstillinger, og revisjonen konkluderer med følgende:

1. Det er registrert 18 varslingsstilfeller i skrivende stund, og det viser seg at det eksterne varslingsmottaket har ført til en økning av varslinger eksternt så vel som internt.
2. Det er etablert rutiner for behandling av varslingsordninger internt i kommunen. Disse involverer rådmann, HR sjef, tillitsvalgte, samt de involverte i varslingen. Mottak av varsling følges opp og igangsetter prosesser for å endre de varslede forholdene.
3. Revisjonen finner grunn til å hevde at Campbell & Co AS håndterer habilitetsspørsmålet på en tilfredsstillende måte ved at advokatfirmaet har etablert rutiner for å unngå at advokatene opptre i dobbeltroller jfr. forvaltningslovens bestemmelser om habilitet. Selv om kommunens varslingsmottak og advokatkontor ideelt sett burde vært plassert på to forskjellige steder, finner vi det tilstrekkelig godt gjort at Campbell & Co AS opptre profesjonelt. Et spørsmål som bør tas opp til vurdering er hvorvidt kontrakten med Campbell & Co bør fornyes siden avtalen nå er inne i sitt siste år. En todeling av ansvarsområdene vil forhindre at potensielle habilitetsspørsmål blir reist i framtiden.

Kongsvinger, den 2. november 2015

Lina Kristin Høgås


Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Kristoffer Myklebust Svendsen


Utøvende forvaltningsrevisor