



Forvaltningsrevisjon | Rana kommune  
Melding og oppfølging av avvik og varslings  
Prosjektplan

August 2024

«Forvaltningsrevisjon av melding og  
oppfølging av avvik og varsling -  
prosjektplan»

August 2024

Prosjektplanen er utarbeidet for Rana  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Innhold

|   |                             |   |
|---|-----------------------------|---|
| 1 | Formål og problemstillinger | 2 |
| 2 | Revisjonskriterier          | 4 |
| 3 | Metode                      | 6 |
| 4 | Tid og ressursbruk          | 7 |

# 1 Formål og problemstillinger

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i møte den 31. mai 2024, sak 27/24 utarbeidet en prosjektplan for forvaltningsrevisjon av melding og oppfølging av avvik og varsling, i Rana kommune.

I risiko- og vesentlighetsvurderingen Deloitte gjennomførte på oppdrag for kontrollutvalget våren 2024, er system for å melde og følge opp avvik trukket frem som et risikoområde for kommunen. Videre blir det pekt på at enkelte ansatte kan oppleve at det er utfordrende å melde fra om uenighet, kritikkverdige forhold, eller uønskede hendelser, og det blir også vist til viktigheten av å ha gode system for å melde fra om avvik og for å kunne varsle.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet vil være å undersøke om Rana kommune har etablert et hensiktsmessig system for å melde og følge opp avvik. I tillegg vil revisjonen undersøke om kommunen har etablert et hensiktsmessig system for varsling av kritikkverdige forhold.

**Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger som vil bli undersøkt:**

- 1) I hvilken grad opplever ledere og ansatte at Rana kommune har etablert en god ytringskultur?
- 2) Har Rana kommune etablert et hensiktsmessig system for å melde inn og avdekke avvik?
  - a) Hva er omfanget av meldte avvik for ulike sektorer/tjenesteområder de siste tre årene?<sup>1</sup>
  - b) I hvilken grad har kommunen etablert systemer og rutiner for at ansatte kan melde om avvik?
  - c) Har ansatte fått tilstrekkelig opplæring i kommunens system for å melde inn avvik, og hva som skal regnes som avvik?
  - d) I hvilken grad melder ansatte om avvik som de opplever på arbeidsplassen?
- 3) Har Rana kommune etablert et hensiktsmessig system for å sikre at avvik blir fulgt opp og brukt til å forbedre tjenestene?
  - a) Har kommunen etablert hensiktsmessige rutiner for oppfølging av avvik?
  - b) I hvilken grad blir det gjort analyser av årsakene til avvik?
  - c) Har ledere fått tilstrekkelig opplæring i hvordan avvik skal følges opp?
  - d) I hvilken grad opplever ledere og ansatte at kommunen klarer å iverksette hensiktsmessige tiltak for å følge opp og lukke avvik?
  - e) Har kommunen etablert et system som sikrer at trender knyttet til avvik blir systematisk løftet opp og gjennomgått av øverste ledelse?
- 4) Har Rana kommune etablert system og rutiner for varsling i samsvar med regelverk og eventuelle kommunale vedtak?
  - a) Hva er omfanget av varslingssaker i kommunen?<sup>2</sup>
  - b) Har kommunen etablert en hensiktsmessig organisering for håndtering av varsling?
  - c) Har kommunen etablert tilfredsstillende rutiner for intern varsling som sikrer at aktivitetsplikten blir ivaretatt?
  - d) Har ansatte i kommunen kjennskap til hvordan de kan melde fra om kritikkverdige forhold?
  - e) I hvilken grad opplever ansatte at det er trygt å varsle?
  - f) I hvilken grad har ledere fått opplæring i hvordan de skal håndtere varsel?
  - g) Er det etablert ordninger som sikrer at ledere får støtte og veiledning i håndteringen av varslingssaker, etter behov?
  - h) I hvilken grad klarer kommunen å følge opp og løse varslingssaker uten at de eskalerer unødvendig?

---

<sup>1</sup> Denne delproblemstillingen er primært kartleggende.

<sup>2</sup> Denne delproblemstillingen er primært kartleggende.

### 1.3 Avgrensing

Undersøkelsen omhandler system og rutiner for å melde og følge opp avvik, og hvordan det legges til rette for at ansatte i Rana kommune kan melde avvik og varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Revisjonen vil ikke gjøre en vurdering av om konkrete avvikssaker eller varslingssaker er behandlet korrekt.

# 2 Revisjonskriterier

## 2.1 Innledning

Revisjonskriteriene vil bli hentet fra og utledet av autoritative kilder, rettsregler, politiske vedtak og fastsatte retningslinjer. Revisjonskriteriene under er ikke uttømmende for hva som kan være relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle være nødvendig for å få en fullstendig undersøkelse og vurdering av problemstillingene.

I dette prosjektet vil revisjonskriteriene i hovedsak bli utledet fra:

- Kommuneloven
- Arbeidsmiljøloven

Noen av tjenestene i kommunen er i tillegg omfattet av særlovgivning knyttet til avvikshåndtering (eks. kommunale helse- og omsorgstjenester). Kriterium knyttet til særlovgivning vil også kunne være relevant for å få en fullstendig undersøkelse og vurdering av problemstillingene.

## 2.2 Krav i lov og forskrift

### 2.2.1 Krav til system for å melde inn og følge opp avvik

#### Kommuneloven

Kommuneloven § 25-1 stiller krav til internkontroll i kommunen, og sier at kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Paragrafen sier videre at kommunedirektøren skal:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I kommunal- og distriktsdepartementet sin veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser presiseres det at internkontrollen skal både avdekke og følge opp konkrete avvik som allerede har skjedd.<sup>3</sup> Internkontrollen skal videre både avdekke og følge opp *risiko for at avvik skal skje*. Det innebærer blant annet at kommunedirektøren må:

- a) skaffe oversikt over (saks)områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og
- b) sette inn relevante forebyggende og risikoreduserende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter.

§ 25-1 bokstav d stiller krav om at internkontrollen dokumenteres. Grensene og omfanget vil måtte vurderes ut fra forholdene i den enkelte kommunen og den enkelte delen av kommunen.<sup>4</sup>

### 2.2.2 Krav til varsling

Kapittel 2 A i arbeidsmiljøloven omtaler krav til varsling, og består av åtte paragrafer.

#### Arbeidstakers rett til å varsle

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold jf. arbeidsmiljølova § 2A-1, første ledd. Innleide arbeidstakere har også rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten til innleier. I § 2 A-1, andre ledd blir kritikkverdige forhold definert slik:

Med kritikkverdige forhold menes forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, for eksempel forhold som kan innebære:

<sup>3</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser. Side 16. Utgitt 13.10.2021. Tilgjengelig [her](#).

<sup>4</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet. Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser. Side 17. Utgitt 13.10.2021. Tilgjengelig [her](#).

- a) fare for liv eller helse
- b) fare for klima eller miljø
- c) korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet
- d) myndighetsmisbruk
- e) uforsvarlig arbeidsmiljø
- f) brudd på personopplysningssikkerheten.

Det går videre frem av tredje ledd at Ytring om forhold som kun gjelder arbeidstakers eget arbeidsforhold ikke regnes som varsling etter kapitlet 2A i arbeidsmiljøloven, med mindre forholdet omfattes av andre ledd.

Begrepet «arbeidstakere» er definert i arbeidsmiljøloven § 1-6, første ledd:

- 1) Følgende personer anses som arbeidstakere etter lovens regler om varsling og helse, miljø og sikkerhet når de utfører arbeid i virksomhet som går inn under loven:
  - a. elever ved institusjoner som har undervisning eller forskning som formål,
  - b. vernepliktige,
  - c. sivile tjenestepiktige og tjenestepiktige i sivilforsvaret,
  - d. innsatte i kriminalomsorgens anstalter,
  - e. pasienter i helseinstitusjoner, attføringsinstitusjoner o.l.,
  - f. personer som i opplæringsøyemed eller i forbindelse med arbeidsrettede tiltak utplasseres i virksomheter uten å være arbeidstakere,
  - g. personer som uten å være arbeidstakere deltar i arbeidsmarkedstiltak.

Lovens regler om varsling gjelder likevel ikke for personer som nevnt i bokstav d. Departementet kan i forskrift fastsette unntak fra bestemmelsen i første punktum.

§ 2 A-2 omhandler fremgangsmåte ved varsling. Det går frem av første og andre ledd at arbeidstaker alltid kan varsle internt og alltid kan varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller en annen offentlig myndighet. Av tredje ledd går det fram at arbeidstaker kan varsle eksternt til media eller offentligheten for øvrig dersom:

- a. arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet,
- b. varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse, og
- c. arbeidstaker først har varslet internt, eller har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig.

### Arbeidsgivers plikt til å følge opp varsel og den varslede

Arbeidsgiver har aktivitetsplikt og omsorgsplikt ved varsling. Dette innebærer at arbeidsgiver skal sørge for at varsel blir tilstrekkelig undersøkt innen rimelig tid og at den som varsler har et forsvarlig arbeidsmiljø. Dette fremgår av arbeidsmiljøloven § 2 A-3.

På nettsidene til arbeidstilsynet er det nærmere presisert at arbeidsgivers aktivitetsplikt innebærer at arbeidsgiver må undersøke, avdekke, behandle og få slutt på det kritikkverdige forholdet.<sup>5</sup> Arbeidstilsynet omtaler arbeidsgivers aktivitetsplikt i form av seks steg:

- 1) Registrere varselet
- 2) Bekrefte at varselet er mottatt
- 3) Undersøke og vurdere varselet
- 4) Ta en beslutning om videre prosess
- 5) Lukk saken og informer dem som er berørt
- 6) Evaluer og lær

Gjennom hele varslingsprosessen har arbeidsgiver samtidig omsorgsplikt, som innebærer at den må ivareta de som varsler og andre involverte. Prinsippene konfidensialitet, habil saksbehandling og rett til kontradiksjon skal ligge til grunn for behandlingen av varslingssaker.

### Rutiner for intern varsling

Virksomheter som jevnlig sysselsetter minst fem arbeidstakere, plikter å ha rutiner for intern varsling i henhold til arbeidsmiljøloven § 2 A-6. Disse rutinene skal utarbeides i forbindelse med det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i virksomheten i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

<sup>5</sup> Arbeidstilsynet. Slik bør arbeidsgiver håndtere varsling. Tilgjengelig [her](#).

# 3 Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Alle prosjekt blir kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

## 3.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Rana kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. bli samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon vil bli vurdert opp mot revisjonskriteriene.

## 3.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder vil Deloitte gjennomføre intervjuer med relevante personer som kan belyse problemstillingene som skal undersøkes. På overordnet nivå vil vi gjennomføre intervju med kommunedirektør og personer med ansvar for internkontroll, kvalitetssystem og varslingssystem i kommunen. For å undersøke hvordan avvik og varsling blir fulgt opp i organisasjonen vil vi gjennomføre intervjuer med ledere for alle fire av tjenesteområdene i kommunen. I tillegg vil vi gjennomføre intervjuer med hovedtillitsvalgte/hovedverneombud. Vi vil også velge ut en til to sektorer der vi vil gjennomføre intervjuer med et utvalg ledere og ansatte for å belyse hvordan sektoren jobber med å avdekke og følge opp avvik.

Vi tar sikte på å gjennomføre inntil 20 intervjuer.

## 3.3 Spørreundersøkelse

Revisjonen vil sende ut en elektronisk spørreundersøkelse til et utvalg ansatte og ledere i Rana kommune for å få nærmere informasjon om ytringskultur, avvikshåndteringen og varsling i kommunen.

## 3.4 Verifisering og høring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til de intervjuede for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som vil bli benyttet i rapporten. Datadelen av rapporten vil bli sendt til kommunedirektøren for verifisering, og eventuelle faktafeil vil bli rettet opp i den endelige versjonen. Deretter vil hele rapporten, inkludert vurderingsdeler og eventuelle forslag til tiltak, bli sendt til kommunedirektøren for uttale. Kommunedirektøren sin høringsuttale vil bli vedlagt den endelige rapporten som blir sendt til kontrollutvalget.



# 4 Tid og ressursbruk

## 4.1 Nøkkelpersonell

Birte Bjørkelo er oppdragsansvarlig partner på oppdraget. I tillegg vil teamet bestå av en prosjektleder og prosjektmedarbeider. Deloitte vil sette sammen et team som sikrer at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldende retningslinjer, samt med nødvendig kompetanse og erfaring innenfor kommunal revisjon.

Deloitte vil i forbindelse med prosjektplanleggingen også gjennomføre en vurdering av om prosjektteamet fyller kravet til en uavhengig og objektiv revisjon. Den enkeltes uavhengighet vil også bli vurdert løpende gjennom hele prosjektperioden.

## 4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for hvordan prosjektet skal bli gjennomført vil det ta ca. 495 timer å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer forberedelse av prosjektet, utarbeidelse av problemstillinger og prosjektplan, forberedelse og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeidelse og kvalitetssikring av rapport. Timetallet omfatter også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalget.

Timeestimatet inkluderer ikke forberedelse og gjennomføring av presentasjon i kommunestyret. En eventuell presentasjon av rapporten i kommunestyret vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timer i tillegg til det totale timetallet som er presentert over.

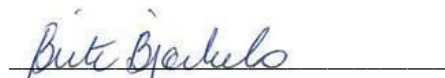
Se vedlegg for oversikt over timefordeling.

## 4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil være oktober 2024 og rapporten vil være klar for oversendelse til kontrollutvalget ved sekretariatet innen utgangen av mars 2025.<sup>6</sup> For å kunne gjennomføre prosjektet innen denne fristen og med stipulert timebruk er det nødvendig at kommunen sender over etterspurt dokumentasjon innen de frister som blir satt, og at utvalgte personer stiller til og verifiserer intervju

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Rana kommune og Deloitte.

Bergen, 27. august 2024



Birte Bjørkelo

Oppdragsansvarlig partner

---

<sup>6</sup> Deloitte gjennomfører alltid en uavhengighetssjekk før oppstart av prosjekter for å sikre at vi oppfyller uavhengighetskravene som stilles til revisor, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 16. Gjennomføringen av prosjektet forutsetter at denne sjekken ikke avdekker *faktiske uavhengighetskonflikter* (for eksempel at vi står i fare for å revidere eget arbeid, nære relasjoner o.l.) eller *tilsynelatende uavhengighetskonflikter* (der det ikke er faktiske uavhengighetskonflikter, men det er kan være risiko for at tilliten til våre vurderinger og funn svekkes på grunn av ulike forhold knyttet til saken).

# Deloitte.

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2024 Deloitte AS