

MØRE OG ROMSDAL REVISJON IKS

Kristiansund kommune

Etikk og habilitet

Forvaltningsrevisjonsrapport mai 2017

Forord

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter vedtak PS 41/16 i Kristiansund kontrollutvalg.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemla i Kommuneleva § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3. I kommuneleva er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten summerer opp resultatene fra Distriktsrevisjon Nordmøre IKS, som nå er gått inn i Møre og Romsdal Revisjon IKS, sin undersøkelse om «Etikk og habilitet på administrativt og politisk nivå i Kristiansund kommune». Revisjonen er i stor grad utført av Marianne Hopmark i perioden november 2016 til mai 2017.

Møre og Romsdal IKS ønsker å takke alle involverte i Kristiansund kommune for godt samarbeid.

Kristiansund, 29. mai 2017

Rolf K. Sæther
Oppdragsansvarlig revisor

Marianne Hopmark
Fagansvarlig forvaltningsrevisjon

Sammendrag

Forvaltningsrevisjon av «Etikk og habilitet blant ansatte og politikere i Kristiansund kommune» ble bestilt fra kontrollutvalget i møte den 6.10.2016. Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å kartlegge hvordan de etiske retningslinjene blir formidlet, forstått og etterlevd blant ansatte og politikere, om varslingsprosedyren er gjort kjent og blir etterlevd, og om ansatte og politikere har en bevissthet om retningslinjene opp mot etiske problemstillinger og habilitetsutfordringer de stilles overfor.

Følgende fire problemstillinger skal besvares:

1. Har ansatte og politikere kjennskap til de etiske retningslinjene?
2. Er varslingsbestemmelsen om kritikkverdige forhold i kommunens kjent og blir de etterlevd?
3. Blir de etiske retningslinjene etterlevd?
4. I hvilken grad blir habilitet og habilitetsutfordringer ivaretatt?
 - Næringsvirksomhet og annet lønnet arbeid
 - Styreverv

Rapporten er hovedsakelig basert på en elektronisk spørreundersøkelse blant faste ansatte og politikere i kommunen. I tillegg har vi hatt samtaler med rådmannen og hans ledergruppe, samtale med kommunens hovedvernombud, gjennomgått dokumenter som har vært relevante for oppdraget og gjort andre avklaringer både via telefon og epost.

Revisjonskriteriene er utledet fra kommuneloven, kommunens etiske retningslinjer, forvaltningslov, arbeidsmiljølov, kommunens arbeidsreglement og veiledere utarbeidet av KS på etikkområdet.

En forutsetning for å lykkes med etikkarbeidet er at ansatte og folkevalgte forholder seg aktivt til innholdet i de etiske retningslinjene. De har liten verdi om de ikke følges opp. En slik oppfølging innebærer å formidle innholdet i dem, arbeide lokalt med å oversette hva de innebærer for egen virksomhet eller funksjon, og å ta dem opp til vurdering og diskusjon jevnlig. For at kommunen skal kunne opptre med høy etisk standard i alle sammenhenger, er det avgjørende at alle ansatte og folkevalgte blir gjort kjent med de etiske retningslinjene og bevisstgjøres i forhold til hvilke etiske holdninger virksomheten legger til grunn.

- **Kjennskap til etiske retningslinjer**

Kristiansund kommune har utarbeidet retningslinjer om etikk og verdier, men vi ser at i hvor stor grad disse er kjent blant de ansatte varierer. Samtidig ser vi at det er forskjeller mellom arbeidsplassene når det gjelder kjennskapen til de etiske retningslinjene. Dette kan ha sammenheng med hvor opptatt den enkelte er av de etiske retningslinjene i det daglige arbeidet, men også i hvor stor grad retningslinjene er formidlet og gjort tilgjengelige. De fleste respondentene svarer at de har noe eller god kjennskap om innholdet i retningslinjene, mens det også er noen som svarer at de ikke kjenner til disse.

Vi er av den oppfatning at de ansatte har et selvstendig ansvar for å sette seg inn i retningslinjene på sin arbeidsplass, men at sentrale personer som virksomhetsledere uansett vil ha en viktig rolle med å sikre gode, etiske holdninger blant de ansatte.

Det er derfor viktig at de etiske retningslinjene er godt forankret blant lederne i kommunen og at lederne tar ansvar for å innarbeide kjennskap om retningslinjene og etikk i sine virksomheter. Vi ser at det kan være hensiktsmessig å etablere en fast rutine på hvordan ansatte skal introduseres og løpende oppdateres på sentrale dokumenter som angår etikk i organisasjonen.

Svarene fra politikerne kan tyde på at det kan være et behov for å bedre kjennskapen til retningslinjene også blant dem. Vi vurderer det slik at det må sikres at både faste medlemmer og varamedlemmer har god kjennskap til retningslinjene.

- **God informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene**

Undersøkelsen viser at det er forholdsvis mange ledere som svarer positivt på at de har fått god informasjon og opplæring i retningslinjene, noe ikke alle medarbeidere er enig i. Lederne i kommunen har et større fokus på de etiske retningslinjene enn det de øvrige medarbeidere har gjennom tema på møter og samlinger. Spørsmålet vil dermed bli i hvilken grad lederne har informert og overført kunnskap om de etiske retningslinjene til sine medarbeidere.

Selv om mange politikere svarer at de har fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene, er det også flere, både faste medlemmer og varamedlemmer, som svarer at de ikke har fått det. Det kan være forskjellige årsaker til dette. Ut fra at politikerne gjennomgår en egen opplæring ved tiltredelse til sitt politiske verv, skulle en tro at informasjon og opplæring i retningslinjene var godt ivaretatt. Uansett årsak er det nødvendig å sikre at informasjon om og opplæring i de etiske retningslinjene omfatter alle politikere.

- **Hvilke tiltak er viktig for å øke kompetansen om de etiske retningslinjene?**

Både ansatte og politikere har gitt uttrykk for at diskusjon om etiske dilemmaer som er relevant for den enkeltes arbeid/funksjon er blant de viktigste tiltakene for å øke kompetansen om de etiske retningslinjene. Dette kan være et signal om at denne type diskusjoner i større grad må settes på dagsorden for at både ansatte og politikere lettere blir i stand til å vurdere konsekvensen av de etiske utfordringer den enkelte blir stilt overfor.

- **Er de etiske retningslinjene relevante, forståelige og tilgjengelige**

Både svarene fra de ansatte og fra politikerne indikerer at retningslinjene er relevante. Færre medarbeidere enn ledere mener at retningslinjene er forståelige. Svarene kan være et resultat av at lederne i større grad enn medarbeiderne har tema om etikk og etiske retningslinjer oftere på dagsorden, og at det av den grunn kan være behov for en grundigere gjennomgang og forklaring på hva retningslinjene innebærer overfor medarbeiderne. For eksempel kan en veiledning til retningslinjene som inneholder nærmere forklaringer og eksempler til de forskjellige bestemmelsene være til hjelp for å bedre forståelsen av innholdet.

Undersøkelsen viser at bare litt over halvparten av de ansatte er enig at retningslinjene er tilgjengelige. Også blant politikerne kan det spores en viss usikkerhet på dette spørsmålet. Dette på tross av at retningslinjene finnes tilgjengelig både på kommunens intranett og i kvalitetssystemet Compilo. På bakgrunn av svarene kan det være hensiktsmessig at kommunen vurderer tilgjengeligheten til retningslinjene nærmere.

- **Bevissthet om retningslinjene**

De mottatte svarene fra ansatte kan tyde på at det har blitt noe mer bevissthet om de etiske retningslinjene det siste året blant lederne, mens det ikke er så mange medarbeidere som svarer det samme. Det bør sikres en stor bevissthet om retningslinjene blant alle ansatte.

Noen politikere mener det har blitt mer bevissthet i forhold til de etiske retningslinjene i løpet av de siste årene, men undersøkelsen viser også et behov for å øke bevisstheten til retningslinjene for både faste medlemmer og varamedlemmer nærmere.

- **Kjennskap til muligheten for å varsle om kritikkverdige forhold/brudd på retningslinjene**

Selv om kommunen opplyser om at forskjellige tema rundt varsling skal være tilgjengelig for ansatte blant annet gjennom egen brukermanual og gjennom en varslingsplakat i Compilo, kan svarene tyde på at noen ansatte likevel ikke kjenner til varslingsmuligheten som er lovfestet i Arbeidsmiljøloven. En mulig forklaring kan være at de som har svart dette ikke har blitt godt nok introdusert for hvilke retningslinjer som gjelder på området, eller at det ikke settes av nok tid til gjennomgang av dem. En annen årsak kan være at ikke har hatt behov for å sette seg inn i disse varslingsrutinene fordi de ikke har hatt noe kritikkverdig å varsle om.

Det er en forskjell mellom arbeidsplassene hvor godt man kjenner til muligheten for varsling. Det er innenfor skole/barnehage og innenfor de tekniske tjenestene det gis uttrykk for at de minst kjenner til denne muligheten. Svarene kan tyde på at muligheten for å varsle kan bli enda bedre gjort kjent blant alle ansatte. Det er viktig at kommunen bidrar til dette, og at det blir foretatt jevnlig gjennomganger/diskusjoner om etikk og varsling på møter og samlinger hvor alle ansatte deltar.

- **Hvordan kan det varsles?**

Det at kun vel halvparten av de ansatte som har svart på undersøkelsen vet hvordan de kan varsle om kritikkverdige forhold i kommunen må sies å være noe forunderlig. Svarene viser at det er en forskjell mellom ledere og medarbeidere i forhold til kunnskap om hvordan det kan varsles. Også her viser svarene at det er på ledernivå det er størst kunnskap om hvordan det kan varsles om kritikkverdige forhold. Ut fra innhentet informasjon fra kommunen ser vi at ledelsen oftere setter tema om etikk på dagsorden på møter og samlinger enn det vi har opplysninger om skjer i forhold til medarbeiderne.

På spørsmålet ser vi også at det er en forskjell mellom de forskjellige arbeidsplassene. Svarene viser at det er størst usikkerhet om hvordan det kan varsles blant medarbeiderne innen skole/barnehage, mens det på ledernivå er størst usikkerhet innenfor de tekniske tjenestene. Dersom lederne ikke har nødvendig kompetanse på hvordan det kan varsles, vil dette igjen påvirke medarbeidernes generelle kunnskap om varsling og de rutiner som gjelder.

Under halvparten av de politikere som har svart på undersøkelsen vet hvordan de kan varsle om kritikkverdige forhold, slik at andelen som er usikker eller ikke vet hvordan varsling skal foregå er forholdsvis stor. På bakgrunn av svarene vurderer vi det slik at kunnskap om varsling av kritikkverdige forhold i kommunen og hvordan det kan varsles må økes både blant ansatte og politikere.

- **Har ansatte og politikere tillit til at ledelsen vil håndtere varsling om kritikkverdige forhold på en god måte?**

Av de som har svart på dette spørsmålet er det mange både medarbeidere og ledere som ikke tror at ledelsen vil håndtere varsling om kritikkverdige forhold på en god måte.

Det at også 14 av 52 politikere uttrykker at heller ikke de har tillit til at den politiske ledelse vil håndtere varsling på en god måte, mener vi er spesielt.

Hva som ligger til grunn for at det svares på denne måten vet vi ikke noe nærmere om, men vi mener at kommunen må sikre at alle ansatte og politikere har nødvendig trygghet og tillit til at varsling om kritikkverdige forhold blir håndtert på en måte og som er slik at det ikke medfører noen negative konsekvenser for den som varsler.

- **Blir etiske dilemmaer tatt opp til refleksjon?**

En større andel av lederne enn medarbeiderne gir uttrykk for at etiske dilemmaer blir tatt opp til refleksjon, noe som igjen indikerer at etikk og etiske dilemmaer oftere er tema blant ledere enn blant medarbeidere.

Vi mener det er viktig at lederne i de forskjellige enhetene i kommunen videreformidler sin kunnskap om de etiske retningslinjene nedover i organisasjonen og i tillegg setter refleksjon eller debatt om etiske problemstillinger på dagsorden. På den måten vil også medarbeiderne bli tryggere på å vurdere hva som er riktig eller galt i forhold til etiske problemstillinger de kan bli stilt overfor. Vi ser av svarene at det er forskjellige oppfatninger blant medarbeiderne om etiske dilemmaer blir tatt opp til refleksjon, spesielt gjelder dette innenfor de tekniske tjenestene. Vi vurderer svarene slik at det kan være hensiktsmessig å etablere interne arenaer for diskusjon og refleksjon om etiske forhold, og mener at kommunen kan oppnå økt etisk bevissthet og kunnskap blant sine ansatte ved å bidra til å skape slike arenaer.

Politikerne ble spurt om hvor ofte de opplever etiske dilemmaer i sin funksjon, og svarene viser at dette er noe mange politikere opplever ofte. Dette kan være et signal om at etiske dilemmaer i større grad enn i dag bør settes på dagsorden også i politiske fora, der etisk refleksjon med utgangspunkt i opplevde etiske dilemma vil ha nytteverdi.

- **Brudd på de etiske retningslinjene**

Det er både mange ledere og medarbeidere som uttrykker at de har tatt opp brudd på de etiske retningslinjene i løpet av de siste to årene. De av lederne som har tatt opp flest brudd er innenfor helse, omsorg og NAV med skole/barnehage deretter. Også blant medarbeiderne er det mange som svarer at de har tatt opp brudd på de etiske retningslinjene i den nevnte tidsperioden. Det er vår oppfatning at etiske dilemmaer i større grad oppstår på de arbeidsplassene hvor det er stor brukerkontakt, og at etisk bevissthet og behov for aktuelle diskusjonsforum i forhold til etiske problemstillinger spesielt kan være til stede på disse arbeidsplassene.

Det er få politikere som svarer at de selv har meldt fra om brudd på retningslinjene og det er få som kjenner til om det er avdekket brudd på retningslinjene blant andre politikere. Dette er svar som kan indikere at politikerne har god tillit til hverandre når det gjelder etterlevelsen av de etiske retningslinjene og at de derved ikke har noe spesielt fokus på om det forekommer brudd.

- **Tror du at det forekommer brudd på retningslinjene blant de ansatte/politikerne i kommunen?**

Nesten halvparten av de ansatte gir uttrykk for at de tror det forekommer brudd på retningslinjene blant politikerne i kommunen. De fleste som har svart ja kommer fra helse, omsorg og NAV, med tekniske tjenester som nummer to og skole/barnehage som nummer tre. Hvilke typer brudd de ansatte tror forekommer blant politikerne er *konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, personlig fordel påvirket eller var egnet til å påvirke handlinger, sak-forberedelse eller vedtak, brudd på likebehandlingsprinsippet, og at bruker, kollega eller en annen person en ansatt var i kontakt med gjennom arbeidsrelatert aktivitet, ikke ble møtt med høflighet og respekt.*

Også noen politikere tror det forekommer brudd på retningslinjene blant de ansatte i kommunen. Politikerne tror også at det er *konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser* som er det hyppigste bruddet. Deretter kommer *fortrolige opplysninger blir brukt til andre formål enn det de var gitt til og bruk av kommunens maskiner, biler og utstyr til private formål uten tillatelse*.

Vi mener de uttrykkene som er gitt både fra ansatte og politikere gir grunnlag for å sette tema om forskjellige etiske problemstillinger og om tillit mellom ansatte og politikere på dagorden internt i kommunen. Det er også verd å merke seg hvilke brudd den ene part tror den andre part gjør. Holdningsskapende arbeid gjennom prosesser der alle involveres, er en viktig del av arbeidet med etisk bevissthet og omdømmebygging i kommunesektoren.

- **Egen praksis i forhold til de etiske retningslinjene**

Halvparten av de medarbeidere som har svart på undersøkelsen gir uttrykk for at de har følt seg presset til å utføre handlinger som strider mot de etiske retningslinjene. Det er imidlertid få politikere som har svart ja på dette, men svarene gir likevel signal på at enkelte har følt seg presset til å utføre slike handlinger. Vi er av den oppfatning at det bør kartlegges hvilke handlinger dette gjelder, slik at handlingene kan bidra til læring for å unngå lignende situasjoner på et senere tidspunkt.

Flere ansatte gir uttrykk for at de har vært i situasjoner hvor det har vært tvil om deres egne handlinger har vært i konflikt med de etiske retningslinjene. Vi ser at dette gjelder ledere så vel som medarbeidere, der de fleste lederne som har svart ja kommer fra helse, omsorg og NAV og fra de tekniske tjenestene. Dette viser igjen at det er ansatte innfor arbeidsplasser med stor brukerkontakt at slike forhold oppleves mest, og vi vurderer dette slik at god kunnskap om etikk og etiske spørsmål vil være avgjørende for om ansatte føler at de opptrer i henhold til de etiske retningslinjene.

Halvparten av politikere som har svart gir også uttrykk for at de har vært i situasjoner hvor det har vært tvil om deres handlinger har vært i konflikt med de etiske retningslinjene. Vi har ingen informasjon om i hvilke situasjoner dette har forekommet, men mener dette er forhold som bør kartlegges og følges opp nærmere. Vi mener det må være stor åpenhet og god kunnskap om hvordan både ansatte og politikere skal opptre i situasjoner hvor brudd på retningslinjene kan bli et resultat. Som tidligere nevnt kan det være hensiktsmessig med etablerte arenaer for etisk refleksjon og diskusjon, slik at både ansatte og politikere kan føle seg trygge på egne vurderinger når slike saker kommer opp.

- **Hvor ofte har du diskutert din egen habilitet med overordnet i løpet av de siste to årene?**

Det er flest ledere innen sentraladministrasjonen som oftest diskuterer egen habilitet med sin overordnet, mens lederne innenfor tekniske tjenester kommer deretter. Medarbeiderne som har svart uttrykker at dette skjer sjelden. Vi ser det som naturlig at lederne i sentraladministrasjonen og innenfor de tekniske tjenestene er blant de som diskuterer dette med habilitet oftest med overordnet, blant annet på bakgrunn av den store brukerkontakt og den store saksmengden de skal behandle.

Stor brukerkontakt og stor saksmengde kan medføre risiko for at det oppstår nærhet til parter som gjør avklaringer i forhold til habilitet nødvendig. Denne type habilitetssituasjoner kan lettere oppstå i en mindre kommune med mange kjente og tette bånd enn i en større kommune med større avstand mellom partene og hvor det for eksempel kan være enklere å bytte en saksbehandler i tilfeller hvor dette er nødvendig.

Det at habilitetsspørsmål diskuteres ofte blant lederne innenfor flere arbeidsplasser er etter vår mening en naturlig konsekvens av at medarbeidere ikke nødvendigvis er i en slik arbeidssituasjon at de har behov for å diskutere eller avklare egen habilitet med sin leder i den grad lederne har.

- **+Hvor ofte har din habilitet vært vurdert i politiske fora i din periode som politiker?**

De fleste politikere som har svart gir uttrykk for at deres habilitet sjelden eller aldri har vært vurdert i politiske fora i vedkommende sin periode som politiker. Kun et fåtall mener at dette ofte har skjedd. Dette kan for eksempel bety at det ikke er så mange politiske saker som inneholder habilitetsproblematikk i forhold til den enkelte politiker, eller det kan bety at denne type problematikk er avklart før saken kommer til politisk behandling. For eksempel ved at kommuneadvokaten har vurdert det/de aktuelle habilitetsforhold(ene) på forhånd.

- **Hvor ofte settes habilitetsutfordringer på dagsorden på din arbeidsplass/i politiske fora?**

En større del av lederne mener at habilitetsutfordringer oftere blir satt på dagsorden i forhold til det vi ser blant medarbeiderne. Andelen som svarer sjelden er ganske likt mellom ledere og medarbeidere, mens det er en mindre andel ledere som svarer at dette aldri skjer enn det medarbeiderne svarer. Også her ser vi samme tendens som på enkelte tidligere spørsmål ved at lederne gir uttrykk for å ha større fokus på etikk, de etiske retningslinjene og habilitetsproblematikk enn det medarbeiderne har.

I og med at mange ledere uttrykker at de ofte har tema rundt habilitet og habilitetsutfordringer på dagsorden, hadde det vært naturlig at også medarbeiderne hadde svart tilnærmet det samme. Vi tolker dette som et tegn på at informasjonen om denne type tema kan stoppe litt opp på ledernivået og ikke blir formidlet i nødvendig grad videre nedover i organisasjonen.

Mange politikere svarer at de ofte setter habilitetsutfordringer på dagsorden, men vi ser også at noen svarer at dette skjer sjeldent. Det kan være en forskjellig oppfatning mellom politikere hva som er en habilitetsutfordring eller ikke, noe som kan være greit å avklare nærmere gjennom informasjon og opplæring. Vi ser også at det kan oppstå habilitetsutfordringer mellom kommunens interesser og personlige interesser i skillet mellom politikeres sivile jobb og den funksjonen de har som politiker. Det er viktig at også forhold rundt denne type habilitetsproblematikk blir satt på dagsorden for å få etablert en god bevissthet rundt slike forhold. Vi mener at gode spilleregler i forhold til denne type utfordringer vil være med å bidra til enda bedre tillit til kommunens politikere.

- **I tillegg til din jobb i kommunen – driver du egen næringsvirksomhet eller er du i annen lønnet aktivitet?**

Flere ansatte svarer at de driver egen næringsvirksomhet eller har et annet arbeid ved siden av sitt arbeid i kommunen. Dette er forhold som det er viktig å ha åpenhet rundt ved at blant annet leder blir informert, noe vi ser i stor grad er oppfylt her. Det er kun et fåtall ansatte som svarer at de ikke har informert sin leder om at de driver egen næringsvirksomhet. På bakgrunn av svarene i undersøkelsen kan vi ikke se at dette er noen spesiell problematikk blant ansatte i kommunen.

- **Har du opplevd vanskelige habilitetssituasjoner mellom egen næringsvirksomhet/annen lønnet aktivitet og din ansettelse i kommunen /ditt politiske verv?**

En firedel av de politikere som har svart tilkjenner at deres sivile jobb har medført konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Noen har informert den politiske ledelsen om at slike situasjoner kan oppstå, mens andre ikke har gjort det.

Vi ser også at enkelte politikere kan oppleve noen vanskelige habilitetssituasjoner mellom det å være folkevalgt og det å drive egen næringsvirksomhet. Dette kan for eksempel oppstå dersom næringsvirksomheten har levert/leverer varer eller tjenester til kommunen. Vi mener det vil være en fordel om kommunen har etablert arenaer hvor blant annet denne type forhold kan tas opp og avklares. Diskusjoner som slike forhold kan bidra til at situasjoner som kan påvirke tilliten til den enkeltes habilitet i negativ retning unngås.

- **Åpenhet om styreverv**

For å styrke kommunesektorens omdømme er det viktig å skape åpenhet om roller enkeltpersoner har. KS sitt styrevervregister er rettet mot folkevalgte og ledere. Selv om opplysningene til dette registeret innhentes automatisk fra offentlige registre som for eksempel Brønnøysundregistrene, har også den enkelte ansatte/politiker selv et ansvar for å følge opp at relevante opplysninger om organisasjons- og arbeidsliv som angår dem selv er registeret under den respektive kommune. En automatisk publisering skal sikre et styrevervregister med relevante opplysninger om folkevalgte og ledere.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at både ansatte og politikere svarer at deres styreverv er registrert i styrevervregisteret, mens enkelte gir uttrykk for at dette ikke er gjort. En gjennomgang av registeret den 10. april 2017, viser at totalt 50 ansatte og 115 politikere er oppført i styrevervregisteret under Kristiansund kommune. Vi har ikke sett nærmere på hvilke opplysninger registeret inneholder for den enkelte, men vi vil tro det kan være hensiktsmessig både for kommunen og for den enkelte ansatte/politiker å gjennomgå og eventuelt oppdatere registeret for å gjøre dette så fullstendig som mulig. Dette er med å skape god tillit og åpenhet om de roller både ansatte og politikere har.

- **Synliggjøring av etikkarbeidet i kommunens årsmelding**

Vi ser at kommunens årsberetning for 2015 ikke helt oppfylder Kommune洛vens bestemmelser om at kommunen i sin årsberetning skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for blant annet å sikre høy etisk standard i virksomheten. Dette er forhold vi mener kan forbedres i kommende årsmeldinger.

Anbefalinger:

Med bakgrunn i informasjonen som har kommet fram i denne rapporten, vil vi anbefale Kristiansund kommune å:

1. Sørge for at alle ansatte (både ledere og medarbeider) og politikere får nødvendig kjennskap til og opplæring i både de etiske retningslinjene og varslingsrutinen
2. Vurdere å utarbeide en veileder til de etiske retningslinjene for å bedre forståelsen av innholdet i disse, samt å sikre god tilgjengelighet til rutinene
3. Sørge for at ansatte og politikere har nødvendig trygghet og tillit til at varsling om kritikkverdige forhold blir håndtert på en god måte
4. Legge til rette for diskusjon og refleksjon rundt etiske problemstillinger og dilemmaer for både ansatte og politikere
5. Oppfordre ansatte og politikere om å kontrollere og eventuelt oppdatere KS sitt styrevervregister for å sikre så god åpenhet som mulig om de roller både ansatte og politikere har i samfunnet.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Bestilling og bakgrunn	1
1.2 Definisjoner og begreper	1
1.3 Formål og problemstillinger	2
1.4 Gjennomføring og metode	2
1.5 Revisjonskriterier	7
1.6 Høring	8
2. Om etikk og habilitet.....	9
2.1 Hva forstår vi med temaet «Etikk» i kommunen?	9
2.2 Kommunens rutiner og arbeid med etikk.....	14
3. Problemstilling 1: Har ansatte og politikere kjennskap til de etiske retningslinjene?	17
3.1 Revisjonskriterier	17
3.2 Data	17
3.3 Vurderinger	25
4. Problemstilling 2: Er varslingsprosedyren om kritikkverdige forhold kjent blant ansatte og politikere?.....	28
4.1 Revisjonskriterier	28
4.2 Data	28
4.3 Vurderinger	31
5. Problemstilling 3: Blir de etiske retningslinjene etterlevd?	33
5.1 Revisjonskriterier	33
5.2 Data	33
5.3 Vurderinger	40
6. Problemstilling 4: I hvilken grad blir habilitet og habilitetsutfordringer ivaretatt?	43
6.1 Revisjonskriterier	43
6.2 Data	43
6.3 Vurderinger	48
7. Konklusjon og anbefalinger	50
Vedlegg.....	I
Vedlegg 1: Høringssvar	III
Vedlegg 2: Utledning av revisjonskriterier	IV

Tabell- og figurliste

Tabell 1. Oversikt over fordeling populasjon og respondenter etter arbeidsplass ansatte.....	5
Tabell 2. Oversikt fordeling populasjon og respondenter politikere	6
Figur 1. Kjennskap til retningslinjene ansatte	17
Figur 2. Kjennskap til retningslinjene politikere	18
Figur 3. Informasjon og opplæring i retningslinjene ansatte	19
Figur 4. Informasjon og opplæring politikere.....	19
Figur 5. På hvilken måte er retningslinjene gjort kjent?	20
Figur 6. På hvilken måte er retningslinjene gjort kjent – politikere.....	21
Figur 7. Tiltak for å øke kompetansen om de etiske retningslinjene.	21
Figur 8. Er retningslinjene relevante?	22
Figur 9. Er retningslinjene forståelige?.....	23
Figur 10. Er retningslinjene tilgjengelige?	23
Figur 11. Bevissthet om retningslinjene	24
Figur 12. Bevissthet om retningslinjene blant politikere	24
Figur 13. Kjennskap til muligheten for varsling om kritikkverdige forhold	28
Figur 14. Hvordan det kan varsles – politikere:.....	29
Figur 15. Håndtering av varsling.....	30
Figur 16. Håndtering av varsling – politikere.....	30
Figur 17. Har du selv i løpet av de siste to årene tatt opp brudd på retningslinjene på din arbeidsplass?	33
Figur 18. Kjenner du til at det er avdekket brudd på retningslinjene på din arbeidsplass siste to år?.	34
Figur 19. Tror du at det forekommer brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass=?.....	35
Figur 20. Hvilke type brudd tror du forekommer?	36
Figur 21. Tror du at det forekommer brudd på retningslinjene blant politikere i kommunen?	37
Figur 22. Hvilke brudd tror du forekommer blant politikere?	37
Figur 23. Blir etiske dilemmaer tatt opp til refleksjon?.....	38
Figur 24. Hvor ofte opplever du etiske dilemmaer - politikere.....	39
Figur 25. Hvor ofte har du diskutert egen habilitet med overordnet de siste to årene?.....	43
Figur 26. Hvor ofte settes habilitetsutfordringer på dagsorden på din arbeidsplass?.....	44
Figur 27. I tillegg til din jobb i kommunen - driver du egen næringsvirksomhet/er i annen lønnet aktivitet?.....	45
Figur 28. Vanskelige habilitetssituasjoner mellom egen næringsvirksomhet/annet lønnet arbeid og ansettelsen i kommunen?	46
Figur 29. Har du styreverv som kan medføre habilitetsproblemer i forhold til jobben i kommunen?.	47
Figur 30. Er ditt styreverv registrert i styrevervregisteret eller i annet offentlig register?.....	47

1. Innledning

1.1 Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om etikk og habilitet for ansatte og politikere ble første gang bestilt av kontrollutvalget som ledd i gjennomføringen av plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016. Denne bestillingen ble omgjort høsten 2014 for å få gjennomført en prioritert forvaltningsrevisjon med fokus på kommunens innkjøp. En videreføring av bestillingen fra 2014 innenfor Etikk og habilitet ble vedtatt av kontrollutvalget på møtet 06.10.2016.

Som det framgår av problemstillingene ble det rettet fokus på å kartlegge hvordan de etiske retningslinjene blir formidlet, forstått og etterlevd, i tillegg til å se på om varslingsbestemmelsene om kritikkverdige forhold i kommunen er gjort kjent og blir etterlevd. Den siste problemstillingen skulle omhandle i hvilken grad ansatte driver egen næringsvirksomhet i tillegg til den jobben de gjør for kommunen, og i hvilket omfang ansatte og politikere sitter i styrer for bedrifter som kan påvirke den enkeltes habilitet.

Etikk som tema har vært mye omtalt i media og kommunene de siste årene, og da ofte knyttet opp mot korrupsjon og økonomiske misligheter. Det er derfor viktig å sette etiske tema på dagorden innenfor alle sektorer/virksomheter i kommunen, samtidig som det er viktig at kommunen og dens medarbeidere i alle sammenhenger opptre med høy etisk standard. Kommunen er et offentlig organ som skal drive med samfunnsutvikling, forvaltning og velferdstjenester. For at kommunen skal ha tillit og godt omdømme blant innbyggerne, må det sikres at det ikke kan reises tvil om likebehandling eller uetisk forvaltningspraksis. En innarbeidet etisk forvaltningspraksis vil også være viktig for å forhindre misligheter og korrupsjon. For å bidra til å avdekke uetisk adferd vil det være av betydning at kommunen har etablert rutiner for varsling om brudd på de etiske retningslinjene og/eller annen uetisk oppførelse. Det å ha etablert varslingsrutiner er lovpålagt.

1.2 Definisjoner og begreper

Etikk er moralens teori. Der moral er oppfatninger av hva som er rett og galt, er etikk den systematiske analysen av disse oppfatningene. Etikken bidrar med metoder og hjelp i arbeidet med å bygge tillit og god organisasjonsstruktur i kommunesektoren. Ved hjelp av etiske retningslinjer kan ledelsen sette ord på de forventninger som stilles til medarbeidernes og politikernes adferd.

Etiske retningslinjer. Etiske retningslinjer beskriver hvordan du bør oppføre deg som medarbeider og politiker i kommunen med hensyn til hva som er riktig og galt. Dette innebærer blant annet å være lojal, hensynsfull og ærlig overfor arbeidsgiver, kollegaer og andre politikere og ikke utføre handlinger som kan berike deg selv på bekostning av andre. Målet med etiske retningslinjer er å skape en felles plattform som skal stimulere til refleksjon over egen praksis. Etiske retningslinjer får bedre forankring og større oppmerksomhet når reglene utarbeides lokalt¹.

Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Med rutiner for intern varsling menes retningslinjer, instruksjer, reglement mm som angir virksomhetens etiske plattform, hvem det kan varsles til, hvordan varslingsmeldinger skal håndteres mv.

¹ <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/etiske-retningslinjer/>

Kritikkverdige forhold er brudd på lovregler, interne regler eller etiske normer.

At en person er **“inhabil”** eller **“ugild”** innebærer at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til vedkommende sin upartiskhet. Hvis slike forhold foreligger, forutsetter reglene om habilitet at vedkommende ikke skal delta i behandlingen og i avgjørelsen av den konkrete saken. Å være **“habil”** vil si at vedkommende ikke er i en slik situasjon.

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å kartlegge hvordan de etiske retningslinjene blir formidlet, forstått og etterlevd blant ansatte og politikere, om varslingsprosedyren er gjort kjent og blir etterlevd, og om ansatte og politikere har en bevissthet om retningslinjene opp mot etiske problemstillinger og habilitetsutfordringer de stilles overfor.

Problemstillinger som skal besvares er:

5. Har ansatte og politikere kjennskap til de etiske retningslinjene?
6. Er varslingsprosedyren om kritikkverdige forhold i kommunen kjent og blir etterlevd?
7. Blir de etiske retningslinjene etterlevd?
8. I hvilken grad blir habilitet og habilitetsutfordringer ivaretatt? Blant annet i forhold til:
 - næringsvirksomhet og annet lønnet arbeid
 - styreverv

1.4 Gjennomføring og metode

Gjennomføringen av revisjonsprosjektet er i hovedsak basert på datainnsamling via en elektronisk spørreundersøkelse til faste ansatte og politikere, informasjon innhentet ved samtaler med rådmannen og hans ledergruppe, via epost og gjennom dokumentanalyse.

Vi la vekt på å forankre forvaltningsrevisjonsprosjektet i kommunens administrative og politiske ledelse, blant annet ved å gjennomføre et oppstartmøte i november 2017 med rådmannen og rådmannens strategiske ledergruppe. Ordfører var også invitert til møtet, men hadde ikke anledning å være til stede. Det ble her poengtert viktigheten av at både ansatte og politikere ble motivert til å delta i spørreundersøkelsen, og at det i tillegg ville vært hensiktsmessig med et brev/e-post til den enkelte enhetsleder/partigruppe med oppfordring om å motivere egne ansatte/politikere til å svare.

Det ble på møtet enighet om at det skulle skrives en artikkel til ansatte-avisen for Kristiansund kommune med utgivelse i desember om bakgrunn og formålet med denne undersøkelsen, i tillegg til at vi ba om at kommunen gikk ut til alle berørte med opplysning om undersøkelsen og oppfordring om å svare. Vi mener derfor at spørreundersøkelsen skal ha blitt godt forankret i kommunens øverste administrative og politiske ledelse. Rådmann og ordfører fikk også tilsendt spørsmålene i undersøkelsene for gjennomsyn og uttalelse før disse ble endelig utformet, og det ble sendt beskjed til begge parter om tidspunktet for når undersøkelsen ble sendt ut.

I tillegg til spørreundersøkelsen har vi foretatt gjennomgang av aktuelle interne dokumenter som etiske retningslinjer, arbeidsreglement, varsling-plakat mm som er knyttet opp mot etikk, varsling og habilitet, samt systemer i kommunen som er aktuelle å gjennomgå i tilknytning til temaet.

Vi har også foretatt gjennomganger av revisjonsrapporter innen samme tema som ligger på NKRF sitt forvaltningsvisjonsregister².

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av revisjonens egne ansatte i samsvar med RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon³.

Om spørreundersøkelsen

Hensikten med undersøkelsen var å kartlegge formidling, forståelse og etterlevelse av kommunens etiske retningslinjer, kunnskap om og etterlevelse av varslingsprosedyren, samt bevissthet om etiske problemstillinger og habilitetsutfordringer både blant ansatte og politikere. Enkelte spørsmål omhandlet ansatte som driver egen næringsvirksomhet eller har annet lønnet arbeid i tillegg til sin jobb i kommunen, og enkelte spørsmål gjaldt i hvilken grad ansatte og politikere sitter i styrer for bedrifter og om dette kan påvirke deres jobb eller funksjon i kommunen.

Undersøkelsen har omfattet faste ansatte i Kristiansund kommune samt kommunens politikere registrert under bystyret, og er utsendt til disse på bakgrunn av e-postadresselister mottatt fra kommunen. Undersøkelsen er gjennomført ved bruk av datainnsamlingsprogrammet Quest-Back, en programvare som har mulighet for konfidensiell behandling ved at svarene ikke knyttes til personlig identifiserbar informasjon som for eksempel e-postadresse. I denne undersøkelsen er svarene anonymisert. I undersøkelsen ble det stort sett valgt lukkede spørsmål, med noen få, åpne spørsmål i tillegg. Åpne spørsmål gir den som svarer (respondenten) en mulighet for å utdype sine svar. Denne type svar kan gi datamengder som det kan være utfordrende å analysere.

De ansatte ble inndelt med utgangspunkt i arbeidssted, ansettelsestid, alder og kjønn. Det ble også innhentet informasjon om de ansatte var ledere, mellomledere eller medarbeider. Politikerne ble inndelt etter om de var fast medlem eller varamedlem, hvor mange år vedkommende har vært medlem/varamedlem, alder og etter kjønn.

I løpet av den perioden spørreundersøkelsen lå ute kom det inn 450 svar fra faste ansatte og 52 svar fra politikerne. Dette utgjorde en svarprosent på 27 prosent for de ansatte og 45 prosent for politikerne. I den perioden spørreundersøkelsen lå ute ble det gjennomført en purring.

En ulempe med elektroniske spørreundersøkelse er at vi ikke har noen kontroll med hvordan spørsmålene blir oppfattet. Ved å bruke lukkede spørsmål er det vi som definerer relevante svar, og vi risikerer derfor å pålegge respondenten en forståelse som kanskje ikke er lik deres forståelse. Etter som denne undersøkelsen skulle kartlegge forståelse, formidling og etterlevelse av kommunens etiske regelverk, varslingsrutine og habilitetsforhold, mener vi likevel at vi har valgt en framgangsmåte som passer best for å gjøre det.

Pålitelighet og gyldighet

Det er en utfordring å oppnå en tilstrekkelig høy svarprosent på spørreundersøkelser. Vi la opp til anonymitet i besvarelsene av denne undersøkelsen, noe vi forventet ville bidra til å minske frafallet. Tilfeldig frafall vil det alltid være i en undersøkelse, men dette går ikke ut over representativiteten⁴.

² www.nkrf.no

³ RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisors forbunds styre 23. mai 2005, med oppdatering 1. februar 2011, og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Er frafallet derimot systematisk kan det medføre et skeivt utvalg.

Det må presiseres at dette er en kvalitativ undersøkelse der vi ber om subjektive svar på de ansattes opplevelser og oppfatninger om bestemte forhold. I slike undersøkelser er det vanskelig å oppnå representativitet. Det er også vanskelig å oppnå statistisk gyldighet som er egnet til å trekke generelle konklusjoner, slik at svarene derfor må tolkes med forsiktighet.

For å styrke påliteligheten i undersøkelsen er det innhentet opplysninger via oppstartmøte og via samtaler med og epost til nøkkelpersoner i kommunen. Rapportens faktaopplysninger og foreløpige vurderinger har vært tatt opp på møte med rådmann og ordfører, i tillegg til møte med kommunens verneombud i forhold til opplysningene i kapittel 4 og de tilhørende foreløpige vurderinger.

Beskrivelse av utvalget

Kommunens lønssystem ble brukt til å utarbeide liste over faste ansatte i kommunen. Undersøkelsen ble sendt til den enkelte ansatte sin epost-adressen som var registrert i lønssystemet på utsendelsestidspunktet. Den valgte populasjonen inneholder ikke midlertidig ansatte eller vikarer, eller ansatte med stillingsstørrelse under 5 %.

Av hele populasjonen på 1640 svarte 450 på undersøkelsen, noe som utgjør en svarprosent på 27. En svarprosent på 27 er lavere enn ønskelig, og resultatene i undersøkelsen må derfor sees i forhold til dette.

Valg av e-post som formidlingskanal for å nå ut til utvalget av ansatte og politikere betinger at de personene som utgjør utvalget er innom sin e-post i det aktuelle tidsrommet undersøkelsen ligger ute og på den måten får anledning til å svare.

Det at flere ikke har registrert at undersøkelsen var kommet til deres e-post, kan være en av flere årsaker til at svarprosenten i de to undersøkelsene ikke ble høyere. Det kan være stor forskjell på hvor ofte ansatte som jobber på et kontor er inne på sin epost kontra de som jobber ute på en institusjon. Det kan også være andre årsaker til dette som for eksempel at temaet om etikk, varsling og habilitet ikke er så aktuelt blant ansatte og politikere at de har ønsket å svare på undersøkelsen, eller at nødvendig informasjon om undersøkelsen ikke har nådd ut til de aktuelle som forutsatt. Siden vi valgte å sende undersøkelsen via QuestBack som gjør respondentene helt anonyme, har vi ikke oversikt over hvem som har svart opp mot epostadresse. Hvor representative de som har svart er for hele kommunen, er vurdert ut fra de bakgrunns-spørsmålene vi stilte i de to undersøkelsene.

Til de ansatte omhandlet disse spørsmålene opplysning om kjønn, alder, hvor mange år de har arbeidet i kommunen, hvilken funksjon de har – om de er leder eller medarbeider, og hvor de arbeider.

Leder/mellomleder og ansatte

Av 130 ledere/mellomledere totalt i hele populasjonen, har vi fått svar fra 101, og av 1510 medarbeidere totalt har vi fått svar fra 352. Dette gir en svarprosent på henholdsvis 78 % og 23 %. Dette viser at en forholdsvis stor andel av lederne/mellomlederne i kommunen har svart på spørreundersøkelsen.

⁴ Representativ -som er egnet til å representere, *et representativt utvalg*.

Ansatte:**Tabell 1. Oversikt over fordeling populasjon og respondenter etter arbeidsplass ansatte**

Arbeidsplass	Populasjon		Respondenter	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Skole/barnehage	506	31 %	144	32 %
Helse, omsorg og NAV	767	47 %	171	38 %
Sentraladm.	80	5 %	44	10 %
Tekniske tjenester	235	14 %	69	15 %
Annet ⁵	52	3 %	22	5 %
Totalt	1640	100 %	450	100 %

Andelen menn som svarte på undersøkelsen er på 28 prosent og andelen kvinner på 72 prosent. Dette i forhold til 24 prosent menn og 76 prosent kvinner i hele populasjonen. Alderssammensetningen viser en forholdsvis liten spredning, der hovedvekten av de som har svart tilhører aldersgruppen 41 -60 år. På spørsmål om hvor lenge den enkelte har arbeidet i kommunen, viser svarene at 283 har jobbet i kommunen i over 10 år, mens 59 har jobbet der fra 6 – 10 år. Ut fra de indikatorer vi har tilgang til, vurderer vi at undersøkelsen kan gi oss visse indikasjoner på hva ansatte og politikere i Kristiansund kommune mener om kunnskap om og etterlevelse av de etiske retningslinjene og varslingsrutinene og etterlevelse av habilitet og habilitetsforhold.

Det ble også sendt en spørreundersøkelse på e-post til et utvalg på 115 politikere. Det ble også her benyttet en liste over politikere med registrert e-postadresse utarbeidet av lønnsavdelingen ved Kristiansund kommune.

Utvalget bestod av 44 faste medlemmer og 71 varamedlemmer, og dette er politikere som er registrert under bystyret på kommunens hjemmeside. Utvalget viser en overvekt av varamedlemmer i forhold til faste medlemmer, noe som er en naturlig fordeling når det gjelder politiske utvalg. Til politikere omhandlet bakgrunnsspørsmålene opplysning om kjønn, alder, hvilken funksjon de har, og i hvor mange år de har vært medlem/varamedlem i politiske styrever, råd og utvalg.

Av de 115 politikere som fikk tilsendt undersøkelsen på e-post, ble det mottatt totalt 52 svar, noe som utgjør en svarprosent på 45. Av de 52 som svarte er det 33 faste medlemmer og 19 varamedlemmer. Undersøkelsen viser altså at det er en større andel av de faste medlemmene som har svart enn andelen varamedlemmer, et omvendt resultat av det populasjonen representerer.

⁵ Ansatte fra kultur, idrett, bibliotek, næring.

Politikere:

Tabell 2. Oversikt fordeling populasjon og respondenter politikere

Funksjon	Populasjon	Respondenter	Prosent
Fast medlem	38,3 % (44)	33	63,5 %
Varamedlem	61,7 % (71)	19	36,5 %
Totalt	100 % (115)	52	100 %

Andelen menn som svarte på undersøkelsen er på 65 prosent og andelen kvinner er på 35 prosent. Dette i forhold til 63 % (72) menn i hele populasjonen og 37 % (43) kvinner. Alderssammensetningen blant politikere som har svart på undersøkelsen viser en jevn fordeling fra 41 -61 år og eldre, og når vi ser på hvor mange år den enkelte politiker har vært medlem/varamedlem i politiske styrever, råd og utvalg, ligger hovedtyngden på 0-2 år og over 8 år.

Analyse

For å analysere svarene i denne spørreundersøkelsen har vi brukt følgende analysemetoder: frekvens, krystabeller og Excel. Excel er i tillegg benyttet for å lage diagram og tabeller.

Presentasjon av undersøkelsen

I rapporten er resultatene presentert i diagram som enten viser prosentandeler eller antall. Det er fokusert på overordnede resultater, men i den grad noen arbeidsplasser skiller seg signifikant ut i positiv eller negativ retning, er dette kommentert. Dette kan være i skille mellom leder – medarbeider og mellom fast medlem – varamedlem på enkelte av spørsmålene.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav eller standarder som dataene i undersøkelsen vurderes opp mot, og er grunnlaget for de analyser og vurderinger som foretas og de konklusjoner som trekkes. I tillegg er de et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter. Utledningen av revisjonskriteriene fra de aktuelle revisjonskildene er nærmere omhandlet i vedlegg 2.

Følgende revisjonskriterier er valgt for å svare på prosjektets problemstillinger:

Problemstilling 1: Har ansatte og politikerne kjennskap til de etiske retningslinjene?

- ✓ De etiske retningslinjene skal være kjent blant alle ansatte og politikere.
- ✓ Ansatte og politikere skal ha fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene.
- ✓ De etiske retningslinjene må være relevante, forståelige og tilgjengelige.
- ✓ Det skal være stor bevissthet om de etiske retningslinjene.

Problemstilling 2: Er varslingsprosedyren om kritikkverdige forhold i kommunen kjent og blir de etterlevd?

- ✓ Ansatte og politikere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen.
- ✓ Kommunens varslingsprosedyre skal være kjent.
- ✓ Ansatte og politikere må ha tillit til at ledelsen vil håndtere varsling på en god måte.

Problemstilling 3: Etterleves de etiske retningslinjene?

- ✓ Etiske problemstillinger skal tas opp til refleksjon
- ✓ Ansatte og politikere bør ta opp brudd på de etiske retningslinjene slik at de aktuelle forhold kan rettes.
- ✓ Ansatte og politikere skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.
- ✓ Verken ansatte eller politikere skal føle seg presset til å utføre aktiviteter som strider mot de etiske retningslinjene

Problemstilling 4: I hvilken grad blir habilitet og habilitetsutfordringer ivaretatt?

- ✓ Habilitet og habilitetsutfordringer må settes på dagsorden blant ansatte og politikere.
- ✓ Ansatte og politikere skal unngå situasjoner som kan påvirke deres habilitet og troverdighet på noen måte.
- ✓ Ansatte og politikere skal unngå å komme i situasjoner som kan føre til konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.
- ✓ Det skal være åpenhet om forhold som kan medføre habilitetskonflikter.

1.6 Høring

Rapporten ble sendt på høring til rådmann og ordfører den 10.05.2017 med høringsfrist 22. 5.2017.

Høringsmøte ble gjennomført 18.05.2017 med rådmann og ordfører.

Høringsuttale fra rådmann og ordfører datert 19.05.2017 er vedlagt rapporten (vedlegg 1).

2. Om etikk og habilitet

2.1 Hva forstår vi med temaet «Etikk» i kommunen?

«Å arbeide med etiske problemstillinger i kommunen handler om å klargjøre hva som er rett og hva som er galt i gitte situasjoner. Etikk handler om å bli enige om et sett av verdier, hvordan verdiene skal komme til syne i praktiske situasjoner, og om å forstå konsekvensene av egen handling. Det er de faktiske handlingene som danner grunnlaget for kommunens omdømme i befolkningen».⁶

Det er derfor ikke tilstrekkelig at den enkelte medarbeider eller folkevalgt kjenner rettsreglene, men de må også forstå følgene av sine handlinger. Holdningsskapende arbeid gjennom prosesser der alle involveres, er av mange gode grunner en viktig del i arbeidet med etisk bevissthet og omdømmebygging i kommunesektoren.

Folkevalgte skal representere innbyggerne⁷

Folkevalgte politikere i kommuner og fylkeskommuner er valgt til å representere innbyggerne. For å ivareta det ansvaret og sikre at vedtak er i tråd med innbyggernes ønsker og behov kreves god kontakt med innbyggerne og ulike interesser i lokalsamfunnet, også mellom valgene. Tilliten mellom innbyggere og folkevalgte blir styrket når folkevalgte lytter og tar hensyn. Slik kontakt er også viktig for å sikre at saker er mest mulig opplyst og det faglige vurderingsgrunnlaget godt. For politikere og kommunalt ansatte kan muligheten til å få større kunnskap oppleves som et gode. Innbyggers kontakt med folkevalgte er en del av den demokratiske retten til å ytre seg, fremme sitt syn og påvirke et utfall.

Lobbyvirksomhet og mulige utfordringer⁸

Når interesser søker å påvirke beslutningsprosessen i retning av et bestemt utfall, omtales det gjerne som lobbyvirksomhet eller påvirkningsarbeid som skjer utenfor de ordinære beslutningskanalene. I et åpent demokrati er slik påvirkning legitim og kan representere en verdifull forbedring av beslutningsgrunnlaget. En rekke aktører kan opptre som lobbyister; interessegrupper, profesjonelle informasjonsbyråer, advokatfirmaer, fagforeninger, konsulenter, berørte parter mv. Lobbyvirksomheten kan skje direkte overfor de organer eller personer som er med på å treffe beslutningene - enten det er folkevalgte representanter, de politiske organene, politiske partier eller offentlig ansatte. Det kan dreie seg om å få i stand formelle eller uformelle møter for å presentere informasjon og hensyn som beslutningstakerne bør være kjent med. Det kan også dreie seg om formelle uttalelser i høringsrunder eller på medvirkningsarenaer i regi av kommunen. Lobbyvirksomheten kan også skje indirekte, i form av informasjonskampanjer, aksjoner, offentlig debatt mv, som er med på å påvirke eller mobilisere opinionen i spørsmål som kommunenes besluttsende organer skal ta stilling til, eller ved å tilføre alternativ kunnskap som premiss og beslutningsgrunnlag.

Samtidig kan lobbyvirksomhet også innebære en form for utilbørlig påvirkning og innflytelse der bestemte interesser, gjerne ressurssterke, får oppmerksomhet og blir tillagt vekt i den kommunale beslutningsprosessen. Dette samtidig med at konkurrerende interesser, gjerne uten tilsvarende ressurser eller kunnskap om prosessene, ikke når frem med sin informasjon og dermed kan stå i fare

⁶ Sitat fra KS «Prosessveileder i arbeidet med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?»

⁷ Kommunesektorens etikkutvalg, 28.november 2016. Anbefalinger - åpenhet om kontakt med folkevalgte og ansatte

⁸ Fra Kommunesektorens Etikkutvalg, sak 24/16 – Åpenhet om kontakt med folkevalgte og ansatte.

for ikke å bli hørt eller tatt hensyn til i samme grad. Om informasjon som kommer til folkevalgte via slik lobbyvirksomhet blir tillagt vekt, uten at det fremkommer av offentlige dokumenter i saken, kan det vanskeliggjøre andres mulighet til å forstå saksgang, og bidra med relevante innspill eller tilsvar i lys av denne nye informasjonen.

Det kan også innebære en utfordring, spesielt aktuelt for folkevalgte, dersom viktig informasjon i saker kun tilflyter noen og ikke alle beslutningstakere. Det gir også utfordringer knyttet til rådmannens grunnlag for å foreta faglige vurderinger dersom slik informasjon kun går til enkelte folkevalgte. I så fall kan lobbyvirksomheten bidra til et skjevt beslutningsgrunnlag som kan gå ut over kommuneadministrasjonens faglige uavhengighet, svekke likebehandlingen og være demokratisk problematisk. Videre kan lobbyvirksomhet innebære at det legges utilbørlig press på politikerne. Slik press kan for eksempel være stort i saker hvor bestemte utfall kan gi store økonomiske gevinster for de som blir berørt. En annen utfordring oppstår dersom det ikke er kjent for omverdenen hvem som har forsøkt å påvirke gjennom lobbyvirksomhet, eller hva slags form for kontakt lobbyistene har hatt med beslutningstakerne. Det kan redusere tilliten til at beslutningsprosessene har gått riktig for seg.

Kommunalt ansatte og folkevalgte bør være oppmerksom på slike mulige uønskede virkninger av påvirkning og lobbyvirksomhet. Ved å rette økt oppmerksomhet mot disse utfordringene kan man redusere muligheten for at lobbyvirksomhet innebærer utilbørlig påvirkning på den kommunale beslutningsprosessen.

Det er viktig at kommunene har en høy bevissthet rundt de demokratiske utfordringer lobbyisme og påvirkning kan innebære. KS sitt etikkutvalg anbefaler kommunene å rette økt oppmerksomhet mot slike utfordringer, skape bevissthet, og eventuelt nedfelle noen kjøreregler for slik kontakt og påvirkning. Høy bevissthet er spesielt viktig i saker av stor betydning for lokalsamfunnet, og/eller hvor det er sterke motstridende synspunkter. Felles kjøreregler, som er praktisk mulige å etterleve, kan virke bevisstgjørende og gi folkevalgte og ansatte større trygghet.

KS prosessveileder i arbeid med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen⁹, sier det er gjennom handlinger man ser de etiske holdninger til ansatte og folkevalgte i det offentlige. For å møte etiske utfordringer, bør det bygges en kultur for åpenhet i kommunen som kan håndtere problemstillinger innenfra gjennom diskusjon om vanskelige situasjoner, og gjennom deling av erfaring fra hvordan disse situasjonene ble håndtert.

KS anbefaler å opprette arenaer for diskusjoner rundt etiske problemstillinger for ledere, og i samlinger der hele virksomheten er samler samt på andre samhandlingsarenaer. Etikk og etisk refleksjon bør også vektlegges i lederutvikling¹⁰.

Prosessveilederen gir følgende «regler» for godt etikkarbeid:

- Etiske regler får bedre forankring og større oppmerksomhet hos de som skal anvende dem når reglene utarbeides lokalt
- En vellykket prosess forutsetter at alle i virksomheten deltar og får komme med egne bidrag. Alles mening må telle like mye. Prosessen må legges opp på en slik måte at den preges av åpenhet og trygghet, og at den stimulerer til ærlighet og respekt.

⁹ «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid», KS 2007

¹⁰ www.etikkportalen.no

- Den gode virksomheten skiller seg ut ved at dilemmaer synliggjøres på alle nivåer, fra administrasjon til folkevalgt, og at disse håndteres på en god måte for alle. Slik får alle i virksomheten ta læring av situasjonen med seg inn i en eventuell ny situasjon.
- Varsling av kritikkverdige forhold må kunne forekomme uten at det får konsekvenser for den enkelte ansatte som varsler. Et overordnet mål må være (..) å utvikle en åpenhetskultur der mangler og behov for forbedring er tas opp og behandles fortløpende.
- Gi oppgaver til alle ansatte der etiske utfordringer knyttes til virksomheten. Hvilke etiske utfordringer ser man i forhold til virksomhetens samfunnsansvar knyttet til sosiale, økonomiske og miljømessige forhold?

Det er viktig at de etiske retningslinjene er enkle å forstå, at de er så konkrete som mulig, at de er relevante for utfordringer og dilemmaer som kan oppstå i arbeidshverdagen i den aktuelle virksomheten, og at de har et begrenset omfang som gjør at de er lette å sette seg inn i.¹¹

Etiske retningslinjer gjør diskusjoner rundt forventninger til ansattes adferd lettere, og det blir lettere å slå ned på brudd i forventningene. Retningslinjene vil ikke alene ha effekt på organisasjonskulturen, men må følges opp av ledelsen som må lage få og enkle regler, følge opp med egen god adferd, håndtere brudd på retningslinjene på en god måte, og oppsummere til diskusjon om reglene og hvordan de etterleves i praksis¹².

En forutsetning for å lykkes med etikkarbeidet er at ansatte og folkevalgte forholder seg aktivt til innholdet i de etiske retningslinjene. De har liten verdi om de ikke følges opp. En slik oppfølging innebærer å formidle innholdet i dem, arbeide lokalt med å oversette hva de innebærer for egen virksomhet og å ta dem opp til vurdering og diskusjon jevnlig¹³. For at kommunen skal kunne opptre med høy etisk standard i alle sammenhenger, er det viktig at de ansatte bevisstgjøres i forhold til hvilke etiske holdninger virksomheten legger til grunn.

Kommuneloven krever at det skal redegjøres for tiltak kommunen har iverksatt eller planlegger å iverksette for å sikre en høy etisk standard. Dette betinger at kommunen har oversikt over hvilke aktiviteter som er gjennomført innen etikk og hvordan status vurderes. Det kreves etter kommuneloven at dette arbeidet beskrives i årsmeldingen.

Grunnregler for etikk og innarbeidede gode holdninger blant ansatte og politikere vil derfor være viktige tema for kommunen, og dette er tema som blant annet blir kartlagt i forbindelse med gjennomføringen av denne forvaltningsrevisjonen.

Etiske dilemmaer og utfordringer i kommunen. Hva er det?

KS sin prosessveileder i arbeidet med etikk forsøker å klargjøre hva som ligger i dette.

«Ofte får vi klargjort hva som er rett og hva som er galt i gitte situasjoner. Likevel, både som ledere og medarbeidere, støter vi også på dilemmaer eller valgsituasjoner hvor vi må velge mellom flere «riktige» handlingsalternativer, og der ett eller flere viktige hensyn må vike. Når man skal sortere og vurdere ulike handlingsalternativer, kan det være nyttig å vurdere dem i forhold til disse spørsmålene:

- *Påvirkes kommunens omdømme, hva med lønnsomheten, er det rett og riktig, brytes lover og regler, er handlingene i samsvar med verdiene våre?*

¹¹ Vedlegg til «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid», KS 2006.

¹² www.nho.no. Etiske retningslinjer NHO

¹³ «beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon», Transparency International Norge.

Dilemmaer kan oppstå når svaret på ett eller flere spørsmål er nei. Da er vi i en situasjon der minst to ulike hensyn står opp mot hverandre, og det blir viktig å finne den rette prioriteringen: Skal for eksempel økonomien vektes framfor moral og muligheten for tap av omdømme?

Nedenfor er det listet opp en del forhold av etisk karakter som kan oppstå i utøvelsen av oppgaver når det gjelder tjenesteutøvelse, ressursbruk og forvaltningsoppgaver ellers. Etske utfordringer vil ofte være knyttet til forhold som blant annet:

- Habilitet og integritet
- Bierverv
- Forholdet til kollegaer og lojalitet
- Ytringsfrihet, lojalitet og taushetsplikt
- Varsling
- Ressursbruk og kvalitetskrav
- Bruk av kommunens eiendeler
- Forretningsskikk
- Innkjøp/innkjøpsordninger
- Korrupsjon og bestikkelser
- Representasjon, turer, bevertning og utgiftsdekning
- Forholdet til kollegaer og lojalitet
- Forhold til media
- Arbeidsmiljø
- Informasjon

De fleste medarbeiderne og politikerne i en kommune vil møte slike situasjoner og/eller bli stilt overfor valg hvor det blir nødvendig å reflektere over forskjellige typer etiske problemstillinger.

Habilitet

Habilitetsreglene

Både kommuneloven og forvaltningsloven inneholder regler om inhabilitet. Formålet med reglene er å bidra til å sikre en mest mulig objektiv saksbehandling, og reglene gjelder både ansatte og folkevalgte. Dersom man er inhabil i en sak har man både rett og plikt til å fratre ved behandlingen av saken. Inhabilitet kan skyldes at man selv har fordeler eller ulemper av sakens utfall. Inhabilitet kan også skyldes at saken har betydning for nær familie eller venner, eller en bedrift man har nær tilknytning til.

Forvaltningslovens § 6 drøfter også regler for inhabilitet ved ulike former for formell tilknytning mellom saksbehandler/folkevalgt og part. Man er automatisk inhabil med hensyn til sine slektninger i opp- og nedstigende linje og sidelinje så nær som søsken. Man vil også være inhabil når det gjelder sine egne søsken og til sine foreldres søsken, men ikke med hensyn til deres barn. Man vil heller ikke være automatisk inhabil når det gjelder inngiftede onkler og tanter.

Inhabilitet vil også oppstå dersom vedkommende har en ledende posisjon i et selskap som er part i saken. Denne bestemmelsen har vært mye diskutert i forbindelse med spørsmål om inhabilitet for kommunepolitikere som oppnevnes til ulike styreverv i bedrifter der kommunen har interesser. Forvaltningslovens habilitetsregler medfører enkelt sagt at de av kommunens representanter som er valgt inn i styre i selskaper som kommunen eier, ikke kan delta i kommunens behandling av saker som angår dette selskapet.

Hva blir man inhabil til å gjøre?

En saksbehandler som er inhabil til å treffe beslutning i en sak, vil også være inhabil til å forberede saken. Etter forvaltningslovens § 6, tredje ledd vil en underordnet saksbehandler bli inhabil dersom den som er overordnet er det. I denne situasjonen kan den underordnede saksbehandleren forberede saken, men selve beslutningen må overlates til andre. Folkevalgte kan være involvert i samme sak i flere sammenhenger. I kommuneloven er det inntatt bestemmelser som klargjør i hvilke tilfeller dette fører til inhabilitet.

I henhold til kommunelovens bestemmelser vil en kommunal ansatt som har medvirket ved saksforberedelsen eller ved tidligere avgjørelser i saken, anses som inhabil når vedkommende skal behandle saken som folkevalgt. Innsamling av informasjon vedrørende saken kommer inn under bestemmelsen. Det samme gjelder hvor den folkevalgte har spilt en forholdsvis beskjeden rolle ved forberedelsen av saken, for eksempel som medlem av et team. Det er viktig å forhindre situasjoner hvor en og samme person har avgjørende innflytelse på flere ledd i beslutningsprosessen. Reglene gjelder ikke ved behandlingen av sakstyper av overordnet eller generell karakter, som for eksempel årsbudsjett og økonomiplan.

Konsekvenser av inhabilitet

Det er viktig å være klar over at det ikke er kritikkverdig å være inhabil. Kritikkverdig blir det først når man ikke sier fra om habilitetsspørsmålet og velger å delta i behandlingen av en sak. Det å reise spørsmål om andres habilitet må ikke oppfattes som en bebreidelse.

Inhabilitet kan innebære at et vedtak som blir fattet kan bli ugyldig. Dette må imidlertid vurderes fra sak til sak. Dersom noen har innrettet seg i tillit til vedtaket, kan det være urimelig at vedtaket oppheves. I slike tilfeller vil vedtaket ofte bli stående tross for at feil har blitt gjort.

Dersom en inhabil person har deltatt i behandlingen av en sak og dette har ført til et annet resultat enn det ellers ville blitt, kan det bli en konsekvens at den part som har lidt tap får erstatning. Det er imidlertid svært sjelden at slik erstatningsplikt oppstår i forhold til inhabilitetsspørsmål.

Inhabilitet i kommunen

Habilitetsreglene må fortolkes på samme måte enten det er snakk om en liten eller stor kommune. Reglene er bygd opp slik at man kan ta hensyn til hva som er behovet i det enkelte tilfellet. Utfordringene i en liten kommune er at det kan forekomme flere nære relasjoner i de sakene som behandles, både for ansatte i kommuneadministrasjonen, for de folkevalgte og for de som er parter i saken. Dersom en foretar strenge fortolkninger av regelverket, kan dette stoppe hele behandlingen av saker eller et saksfelt. I en større kommune vil det være en større mulighet for å skifte ut en saksbehandler, mens dette kan være en utfordring i en mindre kommune.

I enhver kommune vil det være viktig at man får fram de forhold som kan skape inhabilitet. Dersom en person hevder han eller hun er inhabil, må begrunnelse og hjemmel for påstanden framlegges. Det samme gjelder dersom en annen person hevder dette. I slike tilfeller kan det være en fordel om både begrunnelse og hjemmel er skriftlige, slik at det kan bli lettere for utenforstående å få innsyn i saken og de opplysninger som foreligger.

2.2 Kommunens rutiner og arbeid med etikk

Kommunens årsmelding skal hvert år innehold en omtale av kommunens arbeid innenfor området etikk, der det skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten¹⁴. Vi har sett nærmere på hva som er omtalt i kommunens årsmeldinger for 2014 og 2015. I kommunens årsmelding for 2014 står følgende:

Etikk- og antikorrupsjonsarbeidet i kommunen er tatt et steg videre ved å tilrettelegge for varsling av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen i det nye kvalitetssystemet. Formålet er å gi forutsigbare og trygge rammer for intern varsling, samt å fremheve at vi ønsker åpenhet. Den nye ordningen trådte i kraft ved utgangen av 2014. Varslet om mulige kritikkverdige forhold i 2014 har blitt fortløpende håndtert. Kommunens etiske kompetanse er hevet spesielt innenfor helse- og omsorgstjenesten gjennom innføring av metoder og verktøy for etisk refleksjon. Vi må øke kompetansen tilsvarende for resten av organisasjonen i tiden fremover. Avsløringen om brudd på retningslinjer og usikkerhet rundt habilitet ved en av kommunens enheter befestet behovet for dette. Systematiske ROS-analyser blir en viktig del av arbeidet.

Og for 2015:

«Etisk standard følges opp og sikres gjennom kommunens kvalitetssystem, hvor ulike rutiner og retningslinjer implementerer sosiale rettigheter, miljø og etiske prinsipper. Varsel om mulige kritikkverdige forhold har blitt fortløpende håndtert i 2015».

I årsberetningen for 2015 var det ikke opplyst om konkrete tiltak for etikkarbeidet. I årsberetningen beskrives kort hvor rutiner og retningslinjer finnes, og at varslingssaker fortløpende blir håndtert.

Etiske retningslinjer - varslingssystem

De etiske retningslinjene for folkevalgte og ansatte i Kristiansund kommune er vedtatt av bystyret. Retningslinjene finnes på kommunens nettside: www.kristiansund.kommune.no, samt på kommunens intranett. Både «Etiske retningslinjer» og regler vedrørende «Korrupsjonsforebyggende tiltak» er tilgjengelige under kvalitetsbiblioteket i kvalitetssystemet Compilo.

De etiske retningslinjene inneholder en bestemmelse om varsling der det slås fast at ansatte har rett til å varsle offentligheten om kritikkverdige forhold i kommunen. Før slik varsling skjer - skal forholdet først være tatt opp internt/tjenestevei i henhold til lov og avtaleverk. Dessuten er det mulig å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen via egen varslingsmodul i kvalitetssystemet som alle ansatte har tilgang til. Framgangsmåten for varsling er nærmere beskrevet i en brukermanual for ansatte. Det er lagt inn en varslingsplakat i Compilo som inneholder oversikt over hva varsling er, rutiner for gjennomføring av varsling, hvordan varslingen følges opp, samt opplysning om anonymitet og fortrolighet i varslingssammenheng.

Opplæring av ansatte med og uten roller i kvalitetssystemet pågår, der det å melde avvik/varsle om kritikkverdige forhold inngår som en viktig del.

¹⁴ KommuneLovens § 48, 5. ledd

Det samme gjelder refleksjon rundt forskjellen på driftshendelser, avvik og varsling. Materiale til hjelp i refleksjonsarbeidet skal finnes på kommunens intranett.

Behandlingsdelen av varslingsmodulen i kvalitetssystemet er adskilt fra resten av systemet, og det er kun personal- og organisasjonssjefen som har tilgang til behandlingsdelen via egen tilgang. Det er personal- og organisasjonssjefen som mottar og følger opp de enkelte varsel som blir meldt¹⁵. En tilbakemelding på spørsmålet om hvor mange varsler som har blitt registrert i kommunen i løpet av de siste to årene, viser at det kun har vært 3 varsler i kommunens varslingsmodul. Samtlige har vært vurdert til å være konfliktsaker og har vært behandlet deretter i tråd med kommunens konflikt-håndteringsrutiner. Kommunen sier selv at undersøkelser viser at det sannsynligvis kan være *under-rapportering* av kritikkverdige forhold i kommunen.

For å få en økt bevissthet rundt varsling, er det i HMS-håndboken, kap. 5 listet opp noen punkt som er viktig at enhetene og kommunen jevnlig sørger for:

- Åpenhet rundt normer og verdier.
- Diskusjon omkring hvordan intern kritikk bør håndteres, for eksempel: Hvem skal varsles? Hvordan? Skal det være åpent for "anonym varsling"?
- Informasjon om temaet "varsling" og regelverk/rutiner som berører dette.
- Fokus på korrigerende av det kritikkverdige forhold (saken), ikke den som varsler.

Det ble besluttet i dagens ledergruppe å opprette en varslingsgruppe bestående av personal og organisasjonssjef, hovedverneombud og ansvarlig sektorrådgiver ved personal- og organisasjonsseksjonen. Sistnevnte avhenger av hvilken sektor varslet kommer fra. (Helse/oppvekst/teknisk/sentraladm.). Første møte i denne varslingsgruppen ble berammet til den 5. april 2017.

I forbindelse med oppfølging av varsling, har vi mottatt tilbakemelding fra kommunen om at de har revidert og endret sine konflikthåndteringsrutiner. I den forbindelse ble det besluttet å lage egne rutiner for oppfølging av varsling, i tillegg til rutinene i Kvalitetssystemet. I konflikthåndteringsrutinene står det nærmere beskrevet om oppfølging og ansvar for oppfølging.

Arbeidsreglement

Arbeidsreglement for Kristiansund kommune er fastsatt av partssammensatt utvalg under Fellesnemnda 26.03.07 i medhold av Arbeidsmiljøloven § 14-17. I arbeidsreglementet er det stilt krav til følgende:

Pkt. 20: Annet lønnet arbeid

Kommunal arbeidstaker kan ikke uten rådmannens samtykke utføre annet lønnet arbeid i et slikt omfang at det kan gå ut over vedkommende sin arbeidsytelse i kommunen. Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter Forvaltningslovens kap. 2.

Pkt. 14: Etske retningslinjer

Alle arbeidstakere plikter å forholde seg til kommunens etiske retningslinjer.

¹⁵ Forholdet er beskrevet i kommunes nye retningslinjer for håndtering av krevende personalsaker, konflikter og varsling. Oppfølgingen omfatter følgende punkter: overordnet, vurdering av videre saksbehandling/tiltak, saksbehandlingsregler og orientering til varsler.

Annet

Kommunen har signalisert at de er i ferd med å sette revisjon av de etiske retningslinjene på dagsorden. I september 2016 ble enhetsledere, superbrukere og kommunes kvalitetsutvalg informert om at kvalitetshåndboken var godkjent og satt på leseliste med anmodning om å gjøre det samme til alle ansatte.

Administrasjonen i Kristiansund kommune har utarbeidet en plan for etikk – et strategimanifest- som benyttes mye i enhetsledermøter, og der en kortere versjon også er benyttet i halvdags strategisamling for bystyret. I tillegg har det vært avholdt endags ledersamling om leve-reglene «oss i mellom», der det i hovedsak blir diskutert hva som skjer hvis levereglene mislykkes. Levereglene tas opp på en årlig samling, men med forskjellige tema fra år til år.

Etikk, i form av maktspill og motkrefter er gjennomgått på flere enhetsledermøter. Kommunens ledergruppe har også etiske dilemmaer som jevnlig tema på sine møter, der det blant annet brukes artikler fra lederintervjuer i nasjonal presse som bakteppe for diskusjonen. Dette gjennomføres omtrent månedlig. Etikk er bygget inn i introduksjonsprogrammet for nye ledere, og er et program som gjennomføres årlig.

På spørsmål til rådmann om hva som gjøres i forhold til temaet etikk for ansatte (og folkevalgte), har vi mottatt følgende tilbakemelding:

- For ansatte og plasstillitsvalgte er det gjennom HMS gruppene (4+ ggr pr år), den årlige HMS dagen (1 gang pr år) og sine enhetsmøter (frekvens varierer).
- Avdelingsledere har etikk på dagsorden gjennom storledermøte (160 ansatte, 2 ggr pr år).
- For ledere er det gjennom HMS gruppene, enhetsledermøter (med meg), og på storledermøter.
- For hovedtillitsvalgte er det gjennom arbeidsmiljøutvalget og rådhusmøter (6 ggr pr år).
- For toppledergruppen er det tema i omtrent 10 ledermøter pr år (som kjøres hver mandag).
- For bystyret er det under folkevalgtopplæringen (hvert 4. år) samt eget strategimøte (årlig).

3. Problemstilling 1: Har ansatte og politikere kjennskap til de etiske retningslinjene?

I dette kapitlet presenterer vi de viktigste resultatene som omhandler kjennskapen til de etiske retningslinjene fra spørreundersøkelsene blant ansatte og politikere i kommunen.

3.1 Revisjonskriterier

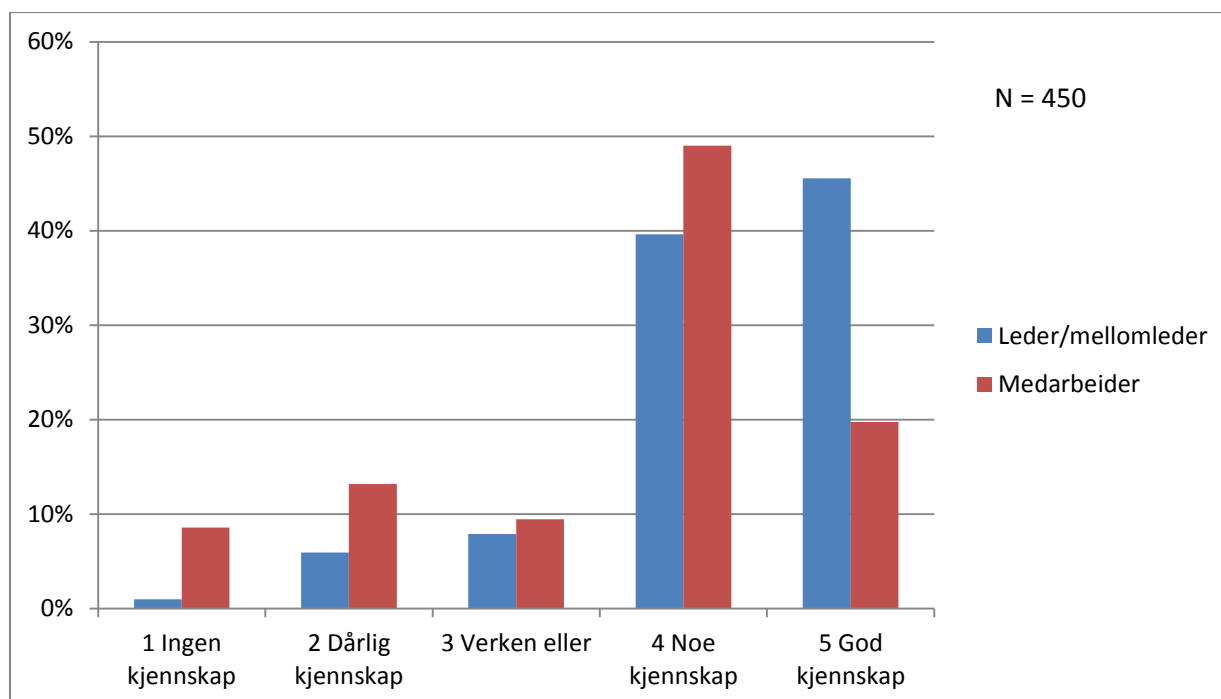
- De etiske retningslinjene skal være kjent blant alle ansatte og politikere.
- Ansatte og politikere skal ha fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene.
- De etiske retningslinjene må være relevante, forståelige og lett tilgjengelige.
- Det skal være stor bevissthet om de etiske retningslinjene.

3.2 Data

3.2.1 Hvor god kjennskap har de ansatte og politikere til de etiske retningslinjene

Svarene fra undersøkelsen viser at totalt 73 % av de ansatte har noe eller god kjennskap til de etiske retningslinjene i kommunen. 19 prosent har ingen eller dårlig kjennskap til retningslinjene.

Figur 1. Kjennskap til retningslinjene ansatte



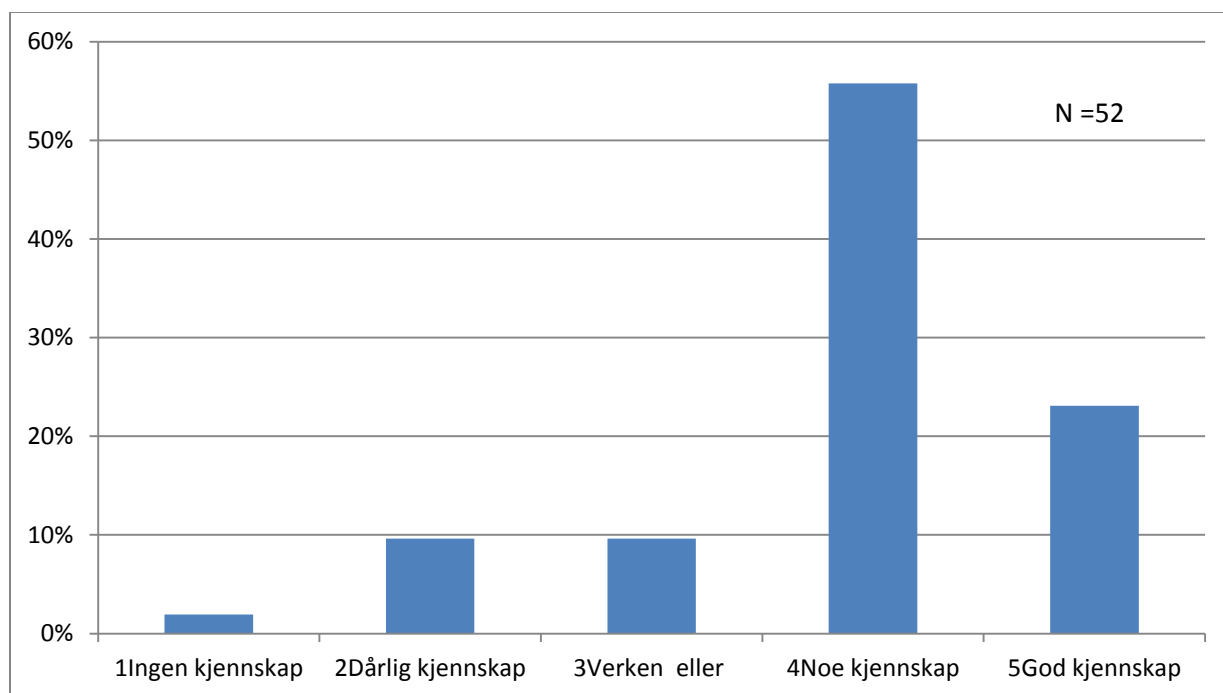
Ser vi på diagrammet overfor ser vi at det er en større andel av lederne, 46 prosent, som sier de har god kjennskap til retningslinjene enn det medarbeiderne svarer (20 prosent). Av de som har svart at de har noe kjennskap, er andelen medarbeiderne (49 prosent) noe større enn andelen blant lederne (40 prosent). Det er i tillegg en andel på 29 prosent som svarer at de har ingen eller dårlig kjennskap til retningslinjene.

Forskjell mellom grupper av ansatte når det gjelder kjennskapen til de etiske retningslinjene

Går vi nærmere inn i svarene ser vi at graden av kunnskap om retningslinjene varierer noe mellom de forskjellige arbeidsplassene som undersøkelsen omhandler. De mottatte svarene viser at kjennskapen til retningslinjene er høyest i sentraladministrasjonen, mens undersøkelsen også viser at kjennskapen er lavest innenfor skole/ barnehage og de tekniske tjenestene. Ser vi i tillegg på medarbeidernivå kontra ledernivå, ser vi at 31 prosent av de medarbeidere som har svart gir uttrykk for at de ikke kjenner innholdet i de etiske retningslinjene så godt, mens det er 15 prosent av ledere/mellomledere som gir uttrykk for det samme.

På det samme spørsmålet til politikerne kan svarene framstilles slik:

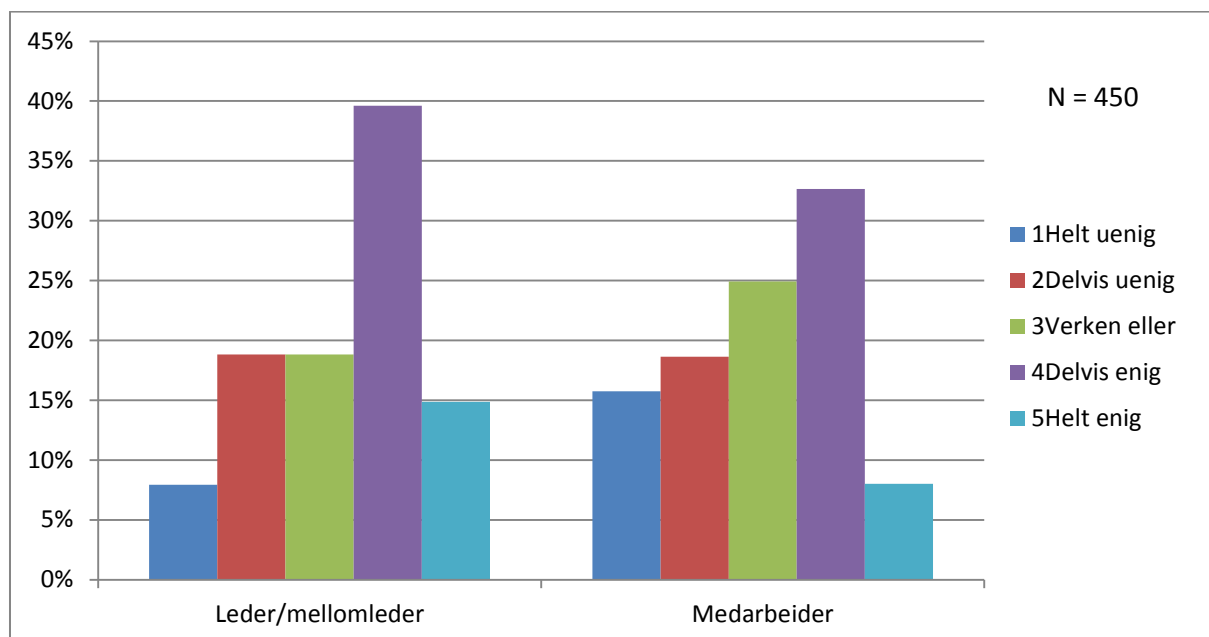
Figur 2. Kjennskap til retningslinjene politikere



Svarene fra politikerne viser at totalt 79 prosent (41 av 52) svarer at de har noe eller god kjennskap til de etiske retningslinjene. Ser vi nærmere på fordelingen mellom faste medlemmer og varamedlemmer, svarer 85 prosent av de faste medlemmene (28 av 33) at de har noe eller god kjennskap til retningslinjene, mens 68 prosent av varamedlemmene (13 av 19) svarer at de har noe eller god kjennskap til disse.

3.2.2 Informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene

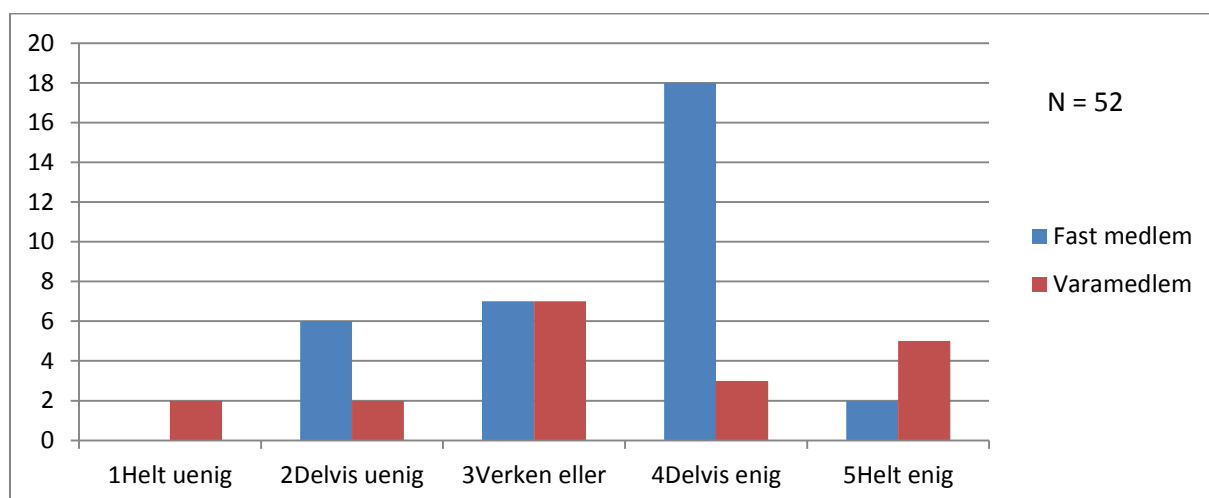
Figur 3. Informasjon og opplæring i retningslinjene ansatte



På dette spørsmålet viser resultatet at totalt 44 prosent av de som har svart er enig i at de har fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene, mens 33 prosent svarer at de ikke har fått det. 24 prosent svarer verken eller. Det er en større andel av ledere/mellomledere (55 %) som svarer at de er enig i utsagnet enn det er medarbeiderne (41 %). 35 prosent av medarbeiderne svarer at de er uenige i at de har fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene, mens 27 prosent av lederne mener det samme.

Politikerne:

Figur 4. Informasjon og opplæring politikere

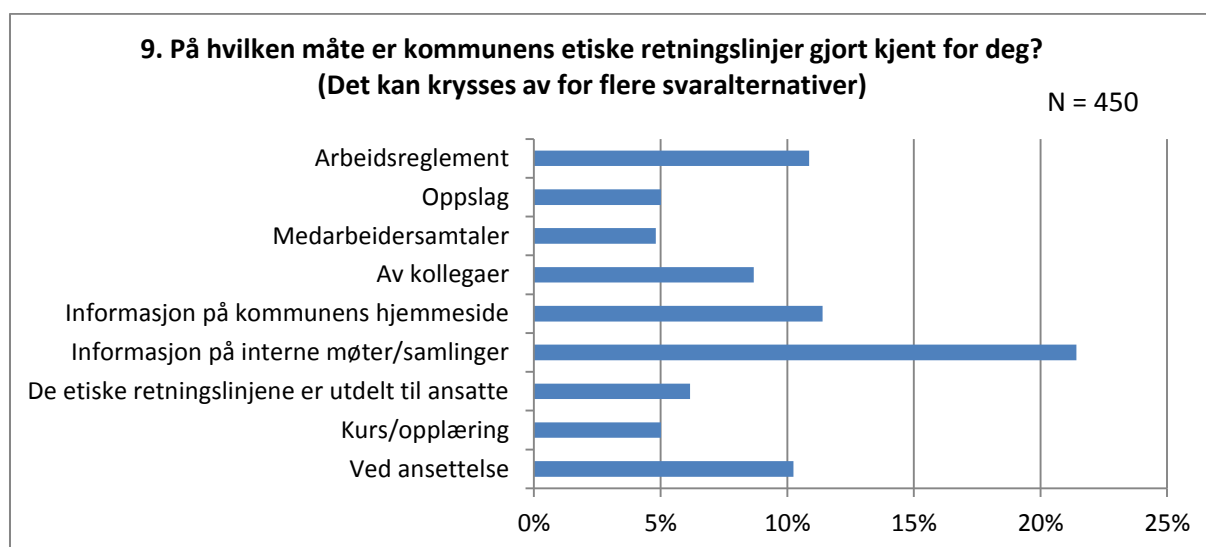


På de samme spørsmålene til politikerne svarer 54 prosent (28 av 52) at de har fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene, mens 19 prosent (10 av 52) er uenig i utsagnet. 27 prosent (14 av 52) svarer verken eller. Av de som har svar på undersøkelsen er det en større andel faste medlemmer som er enige i utsagnet enn varamedlemmer.

3.2.3 På hvilken måte er de etiske retningslinjene gjort kjent?

Det er flere måter å gjøre de etiske retningslinjene kjent på. Av de totale svarene blant de ansatte på dette spørsmålet ser vi at informasjon på interne møter og samlinger fikk høyest score, deretter kom informasjon på kommunens hjemmeside, via arbeidsreglementet og ved ansettelsen. Både de ansatte og ledere svarer ganske likt på dette spørsmålet.

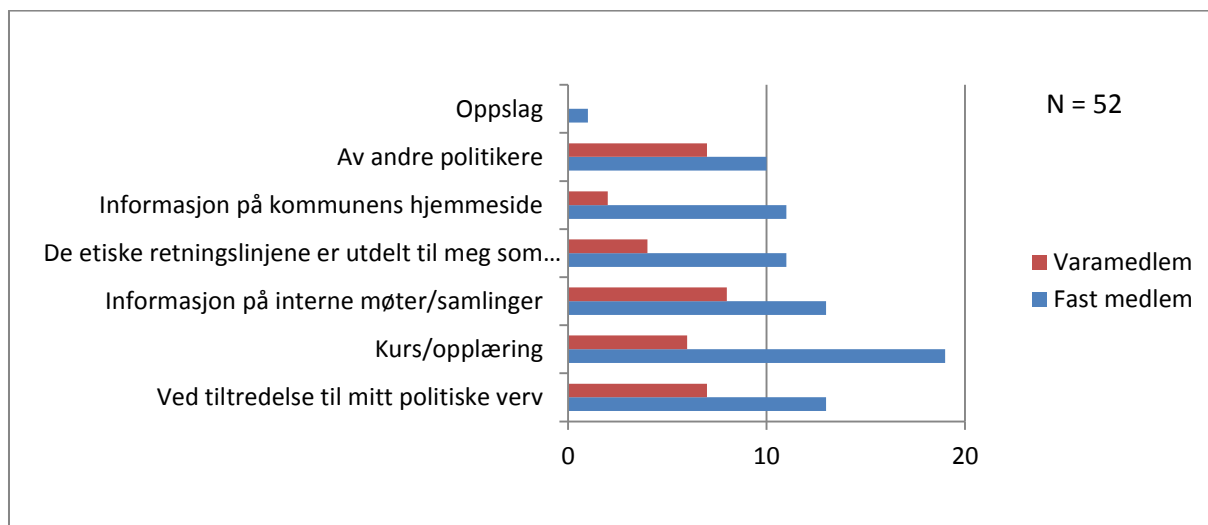
Figur 5. På hvilken måte er retningslinjene gjort kjent?



Ett av svaralternativene til dette spørsmålet var «Annet» der den enkelte kunne formidle på hvilken måte retningslinjene var gjort kjent for dem. Det kom inn totalt 65 merknader, der 24 omhandlet at de etiske retningslinjene ikke var gjort kjent. Det ble også gitt tilbakemelding om at enkelte selv har gjort seg kjent med retningslinjene, fått info via HMS-arbeid, via kvalitetssystemet Compilo eller blitt oppmerksom på retningslinjene via denne spørreundersøkelsen.

Politikerne: På det samme spørsmålet til politikerne ser vi at det er flest som svarer at de har blitt kjent med retningslinjene via kurs/opplæring. Deretter kommer informasjon på interne møter/samlinger, ved tiltredelsen til det politiske vervet, av andre politikere og at retningslinjene har blitt utdelt. Et fåtall av de politikerne som har svart på undersøkelsen har fått informasjon om retningslinjene via kommunens hjemmeside eller via oppslag.

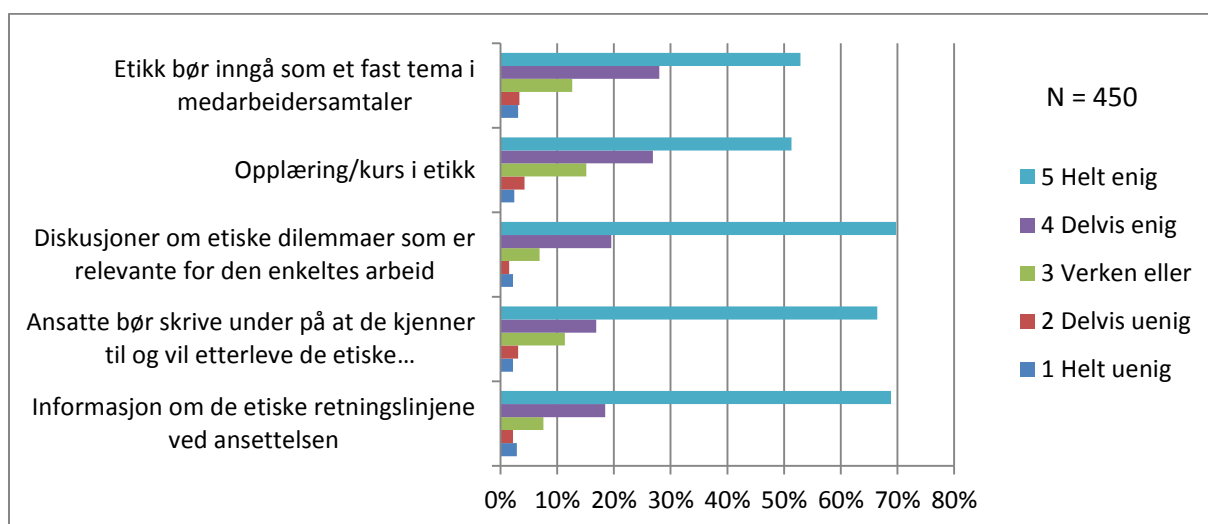
Figur 6. På hvilken måte er retningslinjene gjort kjent – politikere



3.2.4 Hvilke tiltak er viktig for å øke kompetansen om de etiske retningslinjene?

På spørsmålet til de ansatte om hvilke tiltak som er viktig for å øke kompetansen om de etiske retningslinjene, viser svarene at diskusjon om etiske dilemmaer som er relevante for den enkeltes arbeid er det viktigste tiltaket det er pekt på. 90 prosent av de som har svart er enige om at dette er viktigst. 94 prosent av de som har svart er ledere og 86 prosent er medarbeidere.

Figur 7. Tiltak for å øke kompetansen om de etiske retningslinjene.



Nest viktigst er informasjon om de etiske retningslinjene ved ansettelsen (87 %), som nummer tre kommer at ansatte bør skrive under på at de kjenner til og vil etterleve de etiske retningslinjene (83 %) og som nummer fire at etikk bør inngå som et fast tema i medarbeidersamtaler (81 %). Det tiltaket som respondentene mente var minst viktig var opplæring/kurs i etikk (78 %).

POLITIKERNE:

På spørsmålet til politikerne ble følgende alternative tiltak gitt:

- Informasjon om de etiske retningslinjene ved tiltredelsen til det politiske vervet
- Politikerne bør skrive under på at de kjenner til og vil etterleve de etiske retningslinjene
- Diskusjonen om etiske dilemmaer i politiske fora
- Opplæring/kurs i etikk
- Etikk bør inngå som et fast tema i politiske møter

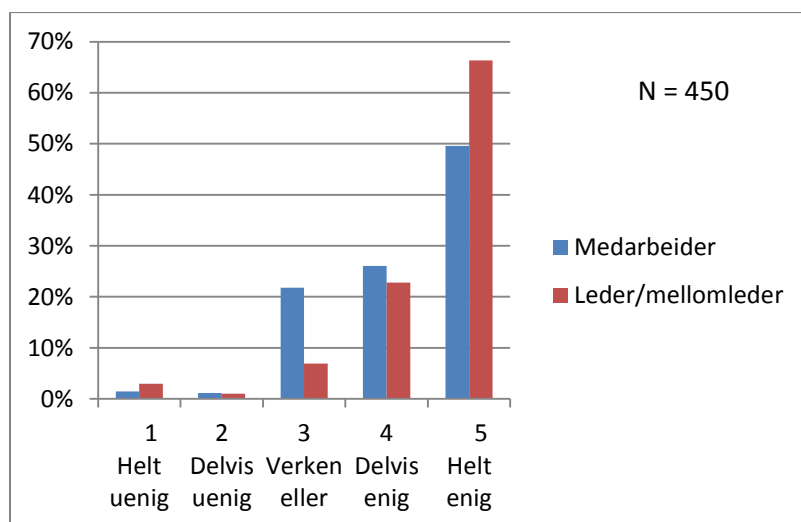
Svarene fra politikerne viser at det er opplæring/kurs i etikk som det viktigste tiltaket for å øke politikernes kompetanse om etiske problemstillinger (92 %, 48 av 52), og med diskusjoner om etiske dilemmaer i politiske fora som nummer to (90 %, 47 av 52). Det tredje viktigste er at politikerne bør skrive under på at de kjenner til og vil etterleve de etiske retningslinjene (88 %, 46 av 52), som fjerde viktigst kommer informasjon om de etiske retningslinjene ved tiltredelse til det politiske vervet (80 %, 42 av 52). Til sist kommer at etikk bør inngå som et fast tema i politiske møter (73 %, 36 av 52).

3.2.5 Er de etiske retningslinjene relevante, forståelige og tilgjengelige?

Relevante

På spørsmål om de etiske retningslinjene oppleves som relevante for de ansatte i kommunen, viser resultatet at 89 prosent av lederne som har svart og 76 prosent av de medarbeiderne som har svart at de er enig i dette. Kun 6 prosent av de som har svart på undersøkelsen er uenige i at retningslinjene er relevante.

Figur 8. Er retningslinjene relevante?

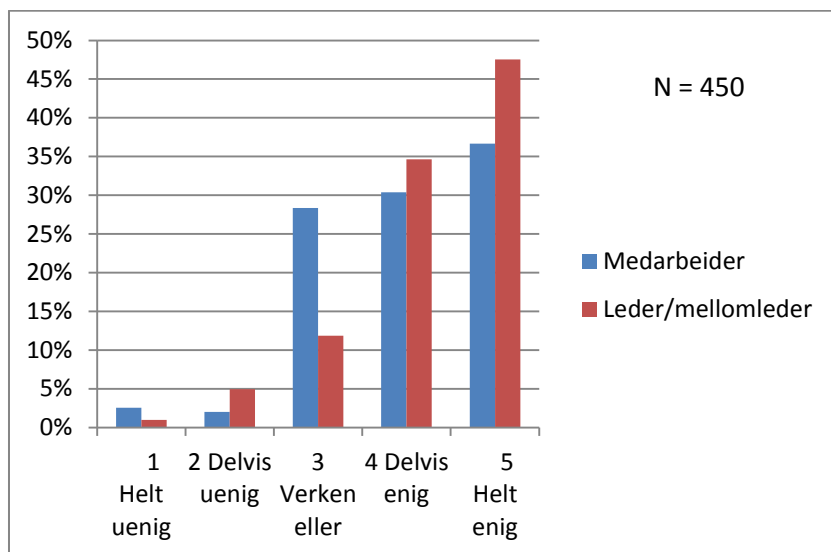


Av de politikerne som har svart på spørsmålet gir hele 92 prosent (48 av 52) uttrykk for at retningslinjene er relevante. Ingen av politikerne er uenig i dette. (N=115)

Forståelig

På spørsmålet om de ansatte mener at retningslinjene er forståelige, viser undersøkelsen at 83 prosent av lederne og 67 prosent av de medarbeiderne som har svart at de er enige i dette. Kun 11 prosent av alle som har svart på undersøkelsen er uenig i at retningslinjene er forståelige.

Figur 9. Er retningslinjene forståelige?

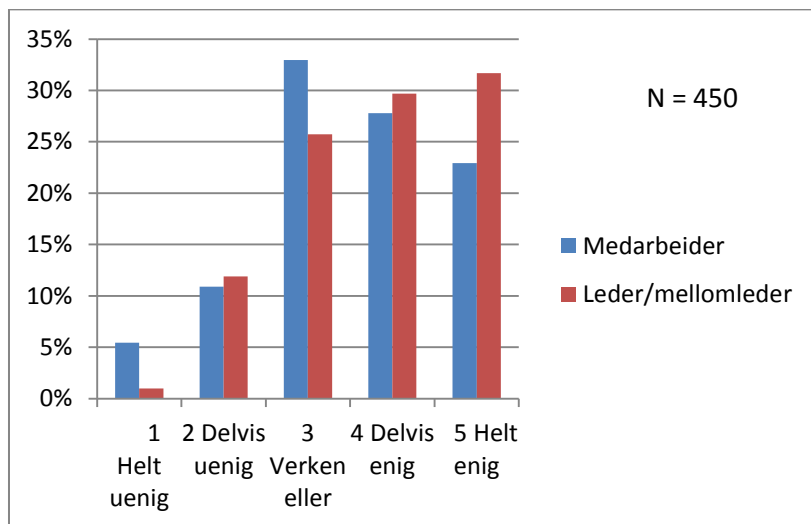


På dette spørsmålet til politikerne har 85 prosent (44 av 52) av de som har svart gitt uttrykk for at de er enige i at retningslinjene er forståelige.

Tilgjengelig

Når det gjelder tilgjengelighet, har vel halvparten av de ansatte som har svart gitt uttrykk for at de er enig i at retningslinjene er tilgjengelige, mens 16 prosent er uenig i dette. Ser vi på fordelingen mellom ledere og medarbeidere, viser det seg at 62 prosent av lederne og 51 prosent av de medarbeiderne som har svart mener de etiske retningslinjene er tilgjengelige.

Figur 10. Er retningslinjene tilgjengelige?

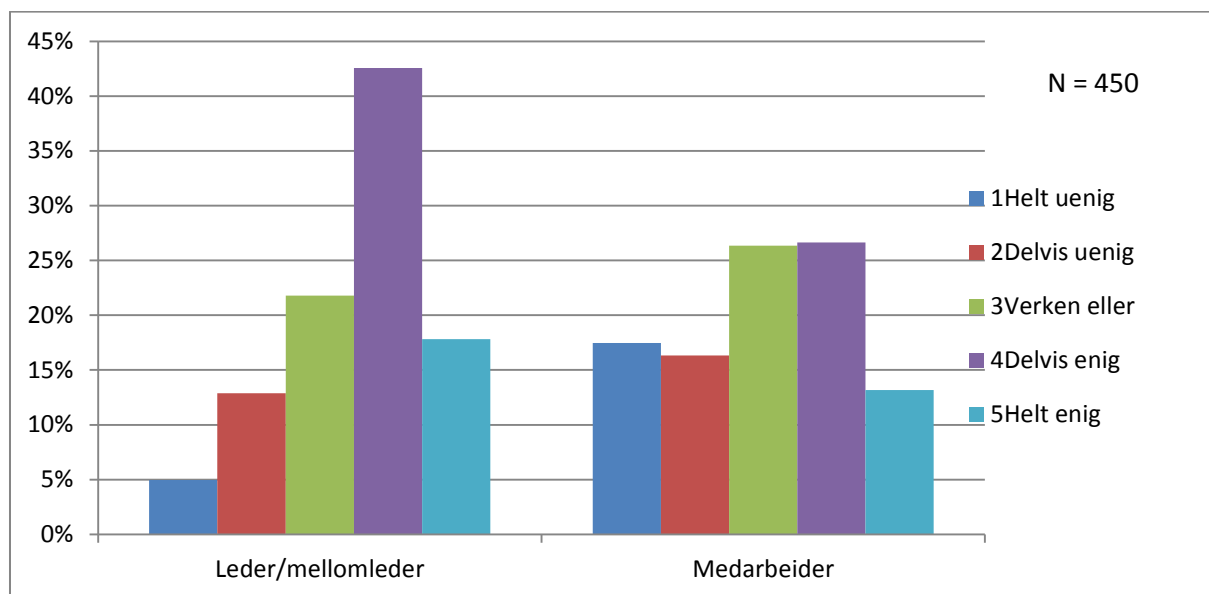


På det samme spørsmålet til politikerne svarer 73 prosent (38 av 52) at de er enig i at retningslinjene er tilgjengelige, 17 prosent (9 av 52) har svart verken eller, mens 19 prosent (10 av 52) er uenig i at retningslinjene er tilgjengelige.

3.2.6 Bevissthet om retningslinjene

På spørsmålet om det har blitt mer bevissthet om de etiske retningslinjene på arbeidsplassen det siste året, viser undersøkelsen at totalt 44 prosent av de som har svart er enig i dette, mens 31 prosent er uenig. En andel på 25 prosent svarer verken eller.

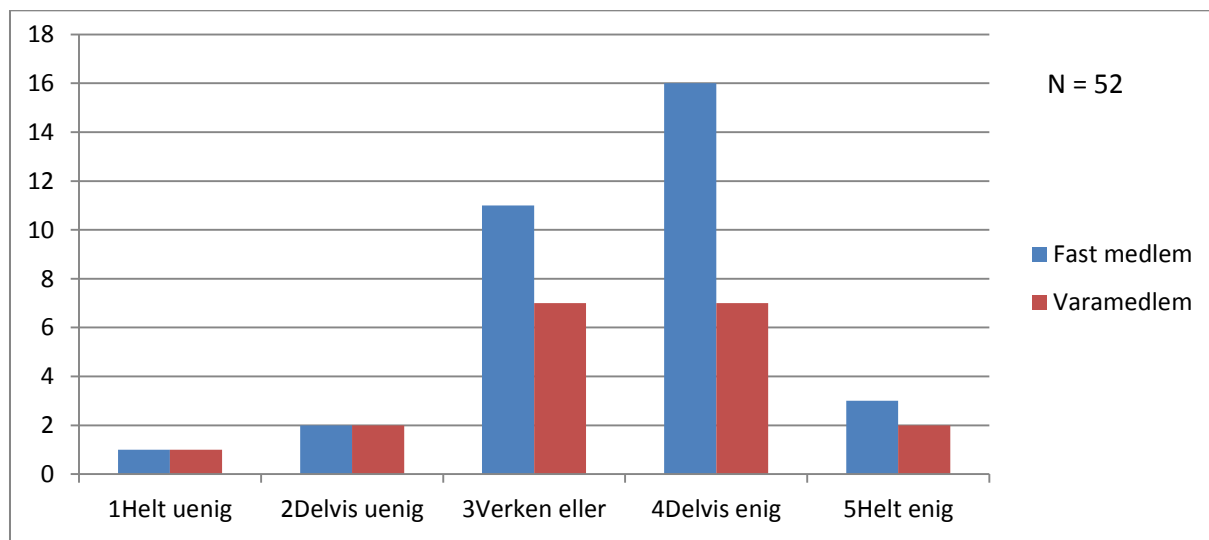
Figur 11. Bevissthet om retningslinjene



Ser vi nærmere på hvordan leder/mellomleder og medarbeidere har svart på utsagnet om at det har blitt mer bevissthet om de etiske retningslinjene på arbeidsplassen det siste året, ser vi at 61 prosent av ledere/mellomledere er enige i dette, mens 40 prosent av medarbeiderne gir uttrykk for det samme. Det er en større andel av lederne som gir uttrykk for at det har blitt mer bevissthet om de etiske retningslinjene det siste året, enn andelen medarbeidere.

Politikerne:

Figur 12. Bevissthet om retningslinjene blant politikerne



På spørsmålet om det har blitt mer bevissthet om de etiske retningslinjene blant politikerne i kommunen det siste året, svarer 54 prosent (28 av 52) at de er enige i dette utsagnet, mens 12 prosent (6 av 52) er uenig. Hele 35 (18 av 52) prosent svarer verken eller. Det er en større andel av de faste medlemmene som svarer at det har blitt mer bevissthet om de etiske retningslinjene blant politikerne det siste året (63 %), enn det andelen varamedlemmer (37 %) svarer.

3.3 Vurderinger

- **Hvor god kjennskap har de ansatte og politikerne til de etiske retningslinjene**

Kommunen har utarbeidet retningslinjer om etikk og verdier, men vi ser at i hvor stor grad disse er kjent blant de ansatte varierer. Samtidig ser vi også at det er forskjeller mellom arbeidsplassene når det gjelder kjennskapen til de etiske retningslinjene. Dette kan ha sammenheng med hvor opptatt den enkelte er av de etiske retningslinjene i det daglige arbeidet, men også i hvor stor grad retningslinjene er formidlet og gjort tilgjengelige. De fleste respondentene svarer at de har noe eller god kjennskap om innholdet i retningslinjene, mens det også er noen som ikke kjenner til disse.

Vi er av den oppfatning at de ansatte har et selvstendig ansvar for å sette seg inn i retningslinjene på sin arbeidsplass, men sentrale personer som virksomhetsledere vil uansett ha en viktig rolle med å sikre gode, etiske holdninger blant de ansatte. Det er derfor viktig at de etiske retningslinjene er godt forankret blant lederne i kommunen og at lederne tar ansvar for å innarbeide kjennskap om retningslinjene og etikk i sine virksomheter. Vi mener det er viktig med en fast rutine på hvordan ansatte skal introduseres og løpende oppdateres på sentrale dokumenter som angår etikk i organisasjonen.

Svarene fra politikerne kan tyde på at det kan være et behov for å bedre kjennskapen til retningslinjene også blant dem. Svarene viser at det er en mindre andel varamedlemmer som kjenner til retningslinjene enn andelen av de faste medlemmene. Vi vurderer det slik at det må sikres at både faste medlemmer og varamedlemmer har god kjennskap til retningslinjene.

- **Hvordan er retningslinjene gjort kjent?**

Tilbakemeldingene på dette spørsmålet fra de ansatte viser at retningslinjene er gjort kjent på forskjellige måter. Det var informasjon på interne møter/samlinger som fikk høyest score i undersøkelsen, med informasjon på kommunens hjemmeside, via arbeids-reglementet og ved ansettelse på de neste plassene. Både medarbeidere og ledere har svart ganske likt på dette spørsmålet. Flere har gitt uttrykk for at retningslinjene ikke har vært gjort kjent for dem, at de hadde gjort seg kjent med retningslinjene på egen hånd, via HMS-arbeid, kvalitetssystemet Compilo eller var blitt oppmerksomme på retningslinjene via denne spørreundersøkelsen. Disse tilbakemeldingene er med å underbygge at kjennskapen til retningslinjene ikke er god nok og bør bedres.

Politikerne svarer at de har blitt gjort kjent med retningslinjene via kurs/opplæring, deretter informasjon på interne samlinger/møter, ved tiltredelse til det politiske vervet, av andre politikere og at retningslinjene har blitt utdelt.

Ut fra svarene i undersøkelsen mener vi at revisjonskriteriet om at de etiske retningslinjene skal være godt kjent blant ansatte og politikere ikke helt er innfridd.

- **God informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene**

Undersøkelsen viser at det er en større andel ledere som svarer positivt på at de har fått god informasjon og opplæring i retningslinjene enn andelen medarbeidere. Lederne i kommunen har som tidligere nevnt et større fokus på de etiske retningslinjene enn det de øvrige medarbeidere har gjennom tema på felles møter og samlinger. Spørsmålet vil dermed bli i hvilken grad lederne har informert og overført kunnskap om de etiske retningslinjene til sine medarbeidere.

Vi ser at noen politikere, både faste og vara, svarer at de ikke har fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene. Det kan være forskjellige årsaker til dette. Ut fra at politikerne gjennomgår en egen opplæring ved tiltredelse til sitt politiske verv, skulle en tro at informasjon og opplæring i retningslinjene var godt ivaretatt. Uansett årsak, er det nødvendig å sikre at informasjon om og opplæring i de etiske retningslinjene omfatter alle politikere.

Revisjonskriteriet om at ansatte og politikere skal ha fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene synes ikke å være helt innfridd når vi vurderer de svarene vi har fått via undersøkelsen.

- **Hvilke tiltak er viktig for å øke kompetansen om de etiske retningslinjene?**

Både ansatte og politikere har gitt uttrykk for at diskusjon om etiske dilemmaer som er relevant for den enkeltes arbeid/funksjon er blant de viktigste tiltakene for å øke kompetansen om de etiske retningslinjene. Dette kan være et signal om at slike diskusjoner i større grad må settes på dagsorden slik at både ansatte og politikere lettere blir i stand til å vurdere konsekvensen av de etiske utfordringer den enkelte blir stilt overfor.

- **Er de etiske retningslinjene relevante, forståelige og tilgjengelige**

Både svarene fra de ansatte og fra politikerne indikerer at retningslinjene er relevante. På spørsmålet om de er forståelige er det færre medarbeidere som mener at retningslinjene er det enn ledere. Dette kan være et resultat av at lederne i større grad enn medarbeiderne har tema om etikk oftere på dagsorden enn det medarbeiderne har, og at det kan være et behov for en grundigere gjennomgang og forklaring på hva retningslinjene innebærer overfor medarbeiderne. For eksempel kan en veiledning til retningslinjene som inneholder nærmere forklaringer og eksempler til de forskjellige bestemmelsene være til hjelp for å bedre forståelsen av innholdet.

Undersøkelsen viser at bare litt over halvparten av de ansatte er enig at retningslinjene er tilgjengelige. Også blant politikerne kan det spores en viss usikkerhet på dette spørsmålet. Dette på tross av at retningslinjene finnes tilgjengelig både på kommunens intranett og i kvalitetssystemet Compilo. På bakgrunn av svarene kan det være hensiktsmessig at kommunen vurderer tilgjengeligheten til retningslinjene nærmere.

På bakgrunn av svarene synes revisjonskriteriet å være oppfylt når det gjelder relevans, men ikke fullt ut når det gjelder forståelighet og tilgjengelighet.

- **Bevissthet om retningslinjene**

De mottatte svarene fra ansatte kan tyde på at det har blitt noe mer bevissthet om de etiske retningslinjene det siste året, spesielt blant lederne, mens andelen medarbeidere som svarer at de er enig i dette er lavere. Vi mener det bør sikres en stor bevissthet om retningslinjene blant alle ansatte, og at dette er et arbeid som bør prioriteres.

Svarene tyder på at det har blitt noe mer bevisste de etiske retningslinjene det siste året også blant politikerne, men i og med at bare halvparten av de som har svart er enig i dette kan det se ut som det er en vei å gå for å øke bevisstheten til retningslinjene i enda større grad.

Revisjonskriteriet om at det skal være stor bevissthet om retningslinjene kan ikke sies å være oppfylt verken for ansatte eller politikere, selv om svarene viser at det har blitt noe større bevissthet om retningslinjene både blant ansatte og politikere det siste året.

4. Problemstilling 2: Er varslingsprosedyren om kritikkverdige forhold kjent blant ansatte og politikere?

I dette kapittelet presenterer vi de viktigste resultatene som omhandler de ansatte og politikernes kjennskap til varsling og kommunens varslingsprosedyre. I tillegg har vi satt fokus på om ansatte og politikere har tillit til sin ledelse når det gjelder håndtering av varsling om kritikkverdige forhold.

4.1 Revisjonskriterier

- Ansatte og politikere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen.
- Kommunens varslingsprosedyre skal være kjent.
- Ansatte og politikere skal ha tillit til at ledelsen vil håndtere varsling på en god måte.

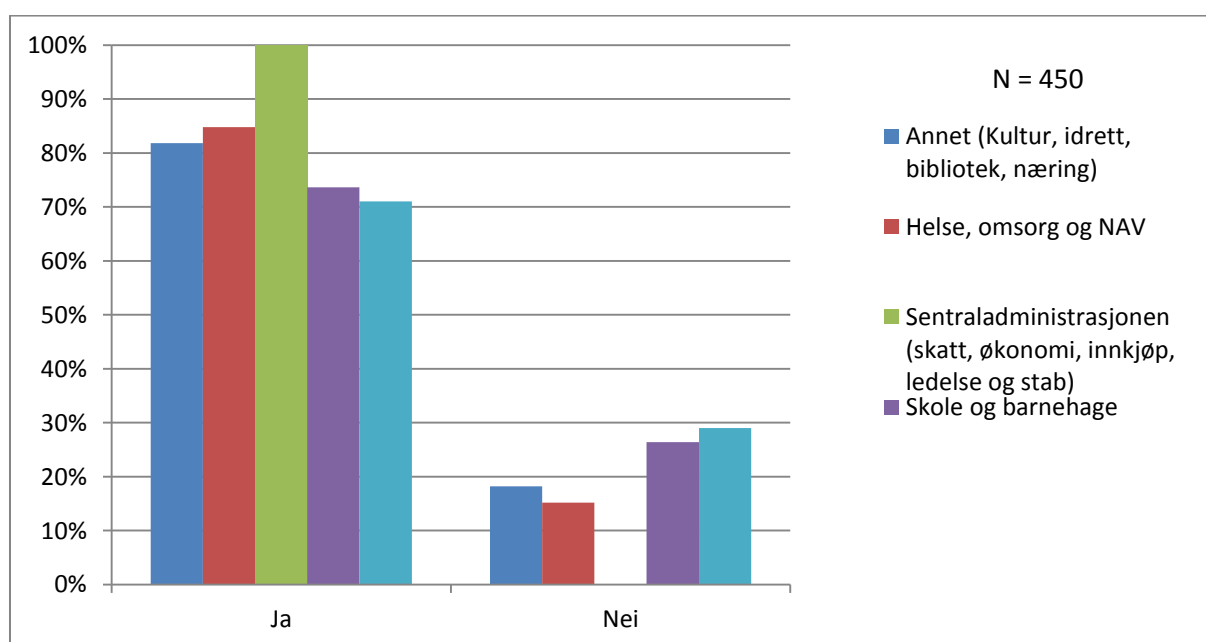
Framgangsmåten for å varsle om kritikkverdige forhold er nærmere beskrevet i en brukermanual for ansatte. Det er lagt inn en varslingsplakat i Compilo som inneholder oversikt over hva varsling er, rutiner for gjennomføring av varsling, hvordan varslingen følges opp, samt opplysning om anonymitet og fortrolighet i varslingssammenheng.

Opplæring av ansatte med og uten roller i kvalitetssystemet pågår, der det å melde avvik/varsle om kritikkverdige forhold inngår som en viktig del. Det samme gjelder refleksjon rundt forskjellen på driftshendelser, avvik og varsling. Materiale til hjelp i refleksjonsarbeidet skal finnes på kommunens intranett.

4.2 Data

4.2.1 Kjennskap til muligheten for varsling om kritikkverdige forhold i kommunen?

Figur 13. Kjennskap til muligheten for varsling om kritikkverdige forhold



80 prosent (362) av de ansatte som har svart på denne undersøkelsen kjenner til at de kan varsle om kritikkverdige forhold i kommunen. 20 prosent, eller 88 ansatte kjenner ikke til dette. Ser vi på fordelingen mellom ledere og medarbeidere ser vi at 90 prosent av de lederne som har svart på undersøkelsen gir uttrykk for at de kjenner denne muligheten, mens 78 prosent av medarbeiderne uttrykker det samme.

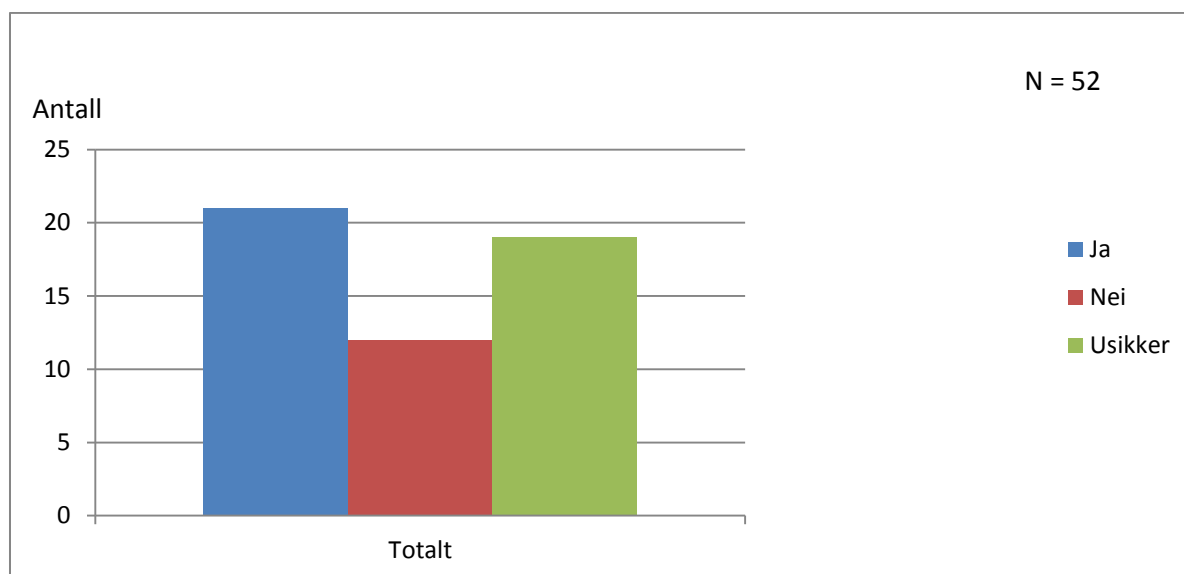
Ser vi nærmere på hva medarbeiderne fra de forskjellige arbeidsplassene svarer, viser de svarene som er mottatt at det er innenfor skole/barnehage (20 %) og tekniske tjenester (29 %) de kjenner minst til muligheten for å varsle om kritikkverdige forhold. På den andre siden har alle fra sentraladministrasjonen som har svart på dette spørsmålet kjennskap til denne muligheten.

4.2.2 Hvordan kan det varsles?

På spørsmålet om de ansatte vet hvordan de kan varsle, svarer 58 prosent (259) ja, 14 prosent (64) nei og 28 prosent (127) svarer at de er usikre.

70 prosent av de lederne som har svart på undersøkelsen gir uttrykk for at de vet hvordan de kan varsle, mens bare 54 prosent av medarbeiderne svarer positivt på dette. Ser vi nærmere på svarene, gir disse uttrykk for at det er innenfor de tekniske tjenestene de kjenner minst til hvordan det kan varsles om kritikkverdige forhold. Dette gjelder både på leder- og medarbeidernivå. Svarene i undersøkelsen viser i tillegg at det er størst usikkerhet på hvordan det kan varsles blant medarbeiderne på skole/barnehage, og blant lederne innenfor de tekniske tjenestene.

Figur 14. Hvordan det kan varsles – politikerne:

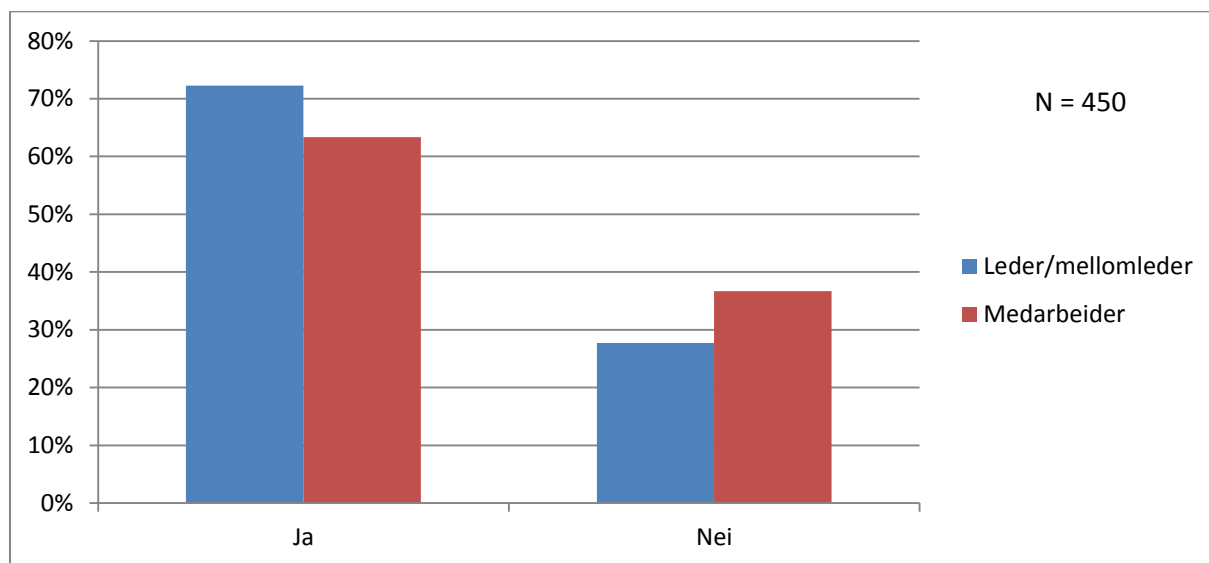


Av de politikere som har svart på dette spørsmålet er det 40 prosent (21 av 52) som gir uttrykk for at de vet hvordan de kan varsle om kritikkverdige forhold. I tillegg ser vi at kjennskapen til dette øker med antall år som politiker. 12 av 52 politikere svarer at de ikke kjenner til hvordan de kan varsle, mens 19 er usikre.

4.2.3 Har ansatte og politikere tillit til at ledelsen vil håndtere varsling om kritikkverdige forhold på en god måte?

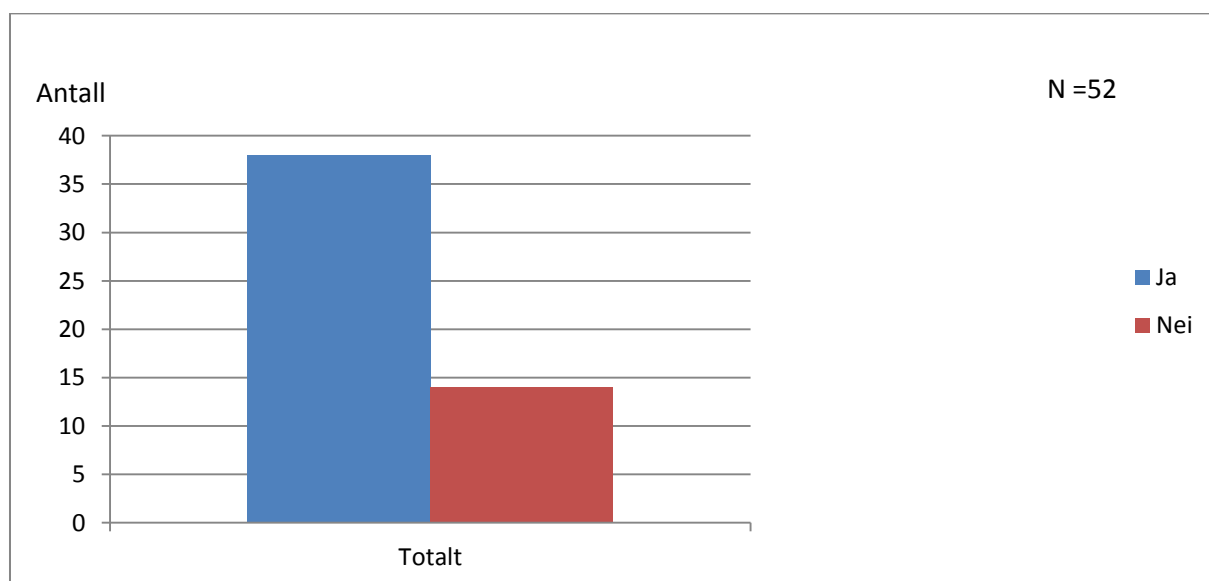
På spørsmål til de ansatte om det er tillit til at den administrative ledelsen vil håndtere varsling om kritikkverdige forhold på en god måte, avgir 72 prosent av lederne og 63 prosent av de medarbeiderne som har svart på undersøkelsen ja på dette, mens 28 prosent av lederne og 37 prosent av medarbeiderne svarer nei.

Figur 15. Håndtering av varsling



På det samme spørsmålet til politikere viser at de mottatte svarene at 38 av 52 har tillit til at den politiske ledelse vil håndtere varsling om brudd på de etiske retningslinjene på en god måte, mens 14 av 52 svarer nei på spørsmålet..

Figur 16. Håndtering av varsling – politikere



4.3 Vurderinger

- **Kjennskap til muligheten for å varsle om kritikkverdige forhold/brudd på retningslinjene**

Selv om kommunen opplyser om at forskjellige tema rundt varsling skal være tilgjengelig for ansatte blant annet gjennom egen brukermanual og gjennom en varslingsplakat i Compilo, kan svarene fra undersøkelsen tyde på at mange av de ansatte som ikke har lederansvar likevel ikke kjenner til varslingsmuligheten. Dette på bakgrunn av at 88 av de ansatte som har svart på undersøkelsen uttrykker dette. En mulig forklaring kan være at de ansatte ikke blir godt nok introdusert for hvilke retningslinjer som gjelder på området, eller at det ikke settes av nok tid til gjennomgang av dem. En annen årsak kan være at ansatte ikke har hatt behov for å sette seg inn i disse varslingsrutinene fordi de ikke har hatt noe kritikkverdig å varsle om.

Vi ser at ledere har bedre kunnskap enn medarbeiderne når det gjelder varslingsrutinene, noe som også her er naturlig ut fra den rollen de har. Det kan også tyde på at lederne har fått bedre opplæring i rutinene, og har de oftere på agendaen enn medarbeiderne. På tross av at mange ledere kjenner til reglene, ser vi også at det er ledere som svarer at de ikke kjenner godt nok til disse rutinene. Dette gjør at enkelte ledere ikke har det nødvendige grunnlaget som skal til for å videreføre kunnskapen om rutinen til sine medarbeidere.

Det er en forskjell mellom arbeidsplassene hvor godt man kjenner til muligheten for varsling. Vi ser at det er innenfor skole/barnehage og innenfor de tekniske tjenestene det gis uttrykk for at de minst kjenner til denne muligheten. Svarene kan tyde på at muligheten for å varsle kan bli enda bedre gjort kjent blant alle ansatte. Det er viktig at kommunen bidrar til dette, og at det blir foretatt jevnlig gjennomgang/diskusjoner om etikk og varsling på møter og samlinger hvor alle ansatte deltar.

På bakgrunn av svarene på undersøkelsen kan det tyde på at revisjonskriteriet om at ansatte og politikere skal kjenne til muligheten for å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen ikke fullt ut er oppfylt.

- **Hvordan kan det varsles?**

Det at kun vel halvparten av de ansatte som har svart på undersøkelsen vet hvordan de kan varsle om kritikkverdige forhold i kommunen må sies å være noe oppsiktsvekkende. Svarene viser at det er en forskjell mellom ledere og medarbeidere i forhold til kunnskap om hvordan det kan varsles. Også her viser svarene at det er på ledernivå det er størst kunnskap om hvordan det kan varsles om kritikkverdige forhold. Ut fra innhentet informasjon fra kommunen ser vi at ledelsen oftere setter tema om etikk på dagsorden på møter og samlinger enn det vi har opplysninger om skjer i forhold til medarbeiderne.

Også her ser vi en forskjell mellom avdelingene. Svarene viser at det er størst usikkerhet om hvordan det kan varsles blant medarbeiderne innen skole/barnehage, mens det på ledernivå er størst usikkerhet innenfor de tekniske tjenestene. Dersom lederne ikke har nødvendig kompetanse på hvordan det kan varsles, vil dette igjen påvirke medarbeidernes generelle kunnskap om varsling og de rutiner som gjelder.

Under halvparten av de politikere som har svart på undersøkelsen vet hvordan de kan varsle om kritikkverdige forhold, slik at andelen som er usikker eller ikke vet hvordan varsling skal foregå er forholdsvis stor. På bakgrunn av svarene vurderer vi det slik at kunnskap om varsling av kritikkverdige forhold i kommunen og hvordan det kan varsles må økes både blant ansatte og politikere.

Revisjonskriteriet om at ansatte og politikere skal kjenne til hvordan det kan varsles om kritikkverdige forhold, kan ikke sies på være oppfylt.

- **Har ansatte og politikere tillit til at ledelsen vil håndtere varsling om kritikkverdige forhold på en god måte?**

Av de som har svart på dette spørsmålet er det mange både medarbeidere og ledere som ikke tror at den administrative ledelse vil håndtere varsling om kritikkverdige forhold på en god måte. Det at også 14 av 52 politikere uttrykker at heller ikke de har tillit til at den øverste politiske ledelse vil håndtere varsling på en god måte, mener vi er noe urovekkende.

Hva som ligger til grunn for at det svares på denne måten vet vi ikke noe nærmere om, men vi ser det kan ligge en mulig kilde til feil her i og med at vi ikke har definert nærmere hva vi mener med «ledelsen». Vi er likevel av den oppfatning at kommunen må sikre at alle ansatte og politikere har nødvendig trygghet og tillit til at varsling om kritikkverdige forhold blir håndtert på en måte som ikke medfører noen negative konsekvenser for den som varsler.

Ut fra de svarene vi har mottatt på dette spørsmålet kan vi ikke se at revisjonskriteriet om tillit til ledelsens håndtering av kritikkverdige forhold er oppfylt.

5. Problemstilling 3: Blir de etiske retningslinjene etterlevd?

I dette kapitlet presenterer vi de viktigste resultatene som omhandler etterlevelsen av de etiske retningslinjene blant både ansatte og politikerne i kommunen.

5.1 Revisjonskriterier

- ✓ Ansatte og politikere skal ta opp brudd på de etiske retningslinjene slik at aktuelle forhold kan rettes.
- ✓ Ansatte og politikere skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.
- ✓ Etiske problemstillinger skal tas opp til refleksjon
- ✓ Verken ansatte og politikere skal føle seg presset til å utføre handlinger som strider mot de etiske retningslinjene.

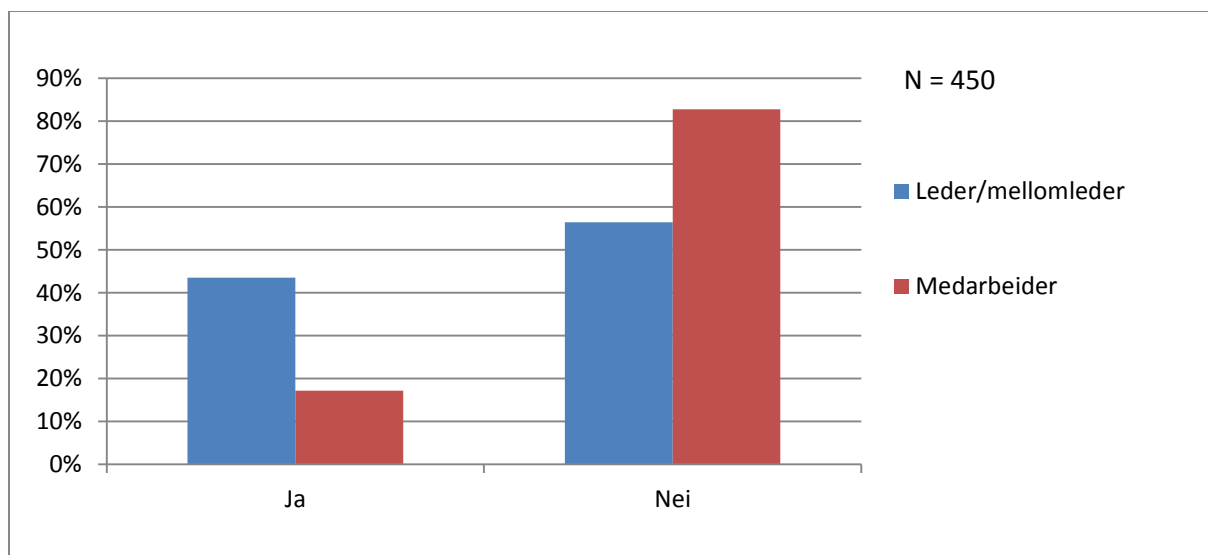
5.2 Data

5.2.1 Brudd på de etiske retningslinjene

Har du selv i løpet av de siste to årene tatt opp brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass?

44 prosent av lederne og 17 prosent av medarbeiderne som har svart på undersøkelsen svarer ja på dette spørsmålet, mens 56 prosent av lederne og 83 prosent av medarbeiderne svarer nei.

Figur 17. Har du selv i løpet av de siste to årene tatt opp brudd på retningslinjene på din arbeidsplass?



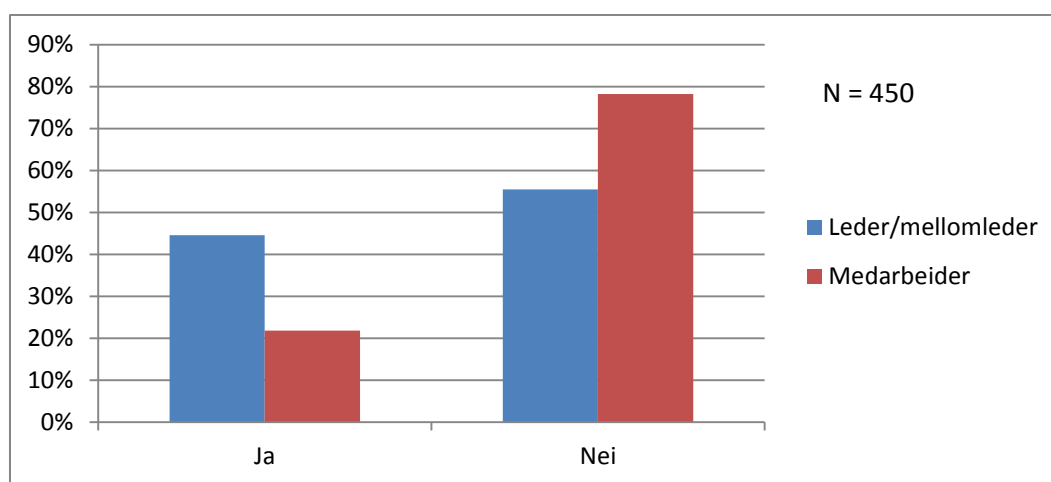
Ser vi på fordeling innen de forskjellige sektorer undersøkelsen gjenspeiler, finner vi at 69 prosent (22 av 32) av lederne innenfor helse, omsorg og NAV har tatt opp brudd på retningslinjene, og at det innenfor skole/barnehage er 35 prosent (11 av 31) som har svart det samme. Ser vi på medarbeiderne, svarer 27 prosent fra helse, omsorg og NAV at de har tatt opp brudd på retningslinjene, og 15 prosent av medarbeiderne innenfor tekniske tjenester har gjort det samme.

På dette spørsmålet til politikerne, har 5 av 52 politikere (10 %) svart ja på spørsmålet om de selv i de siste to årene har tatt opp brudd på de etiske retningslinjene, mens 47 (90 %) har svart nei.

Kjenner du til at det er avdekket brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass i løpet av de siste to årene?

Av de som har svart på dette spørsmålet av de ansatte svarer totalt 67 prosent ja på at de kjenner til dette. Av disse er det 45 prosent ledere og 22 prosent medarbeidere. De fleste medarbeidere som har svart vet ikke om det er avdekket brudd på de etiske retningslinjene på arbeidsplassen de siste to årene. Mange på samme arbeidsplass kan kjenne til det samme etiske bruddet, slik at dette resultatet ikke må leses som andel brudd, men kun som andel personer som kjenner til at dette forekommer.

Figur 18. Kjenner du til at det er avdekket brudd på retningslinjene på din arbeidsplass siste to år?



Svarene viser også at det er blant lederne innenfor helse, omsorg og NAV, annet (kultur, idrett, bibliotek mm) og tekniske tjenester det i størst grad svares ja på dette spørsmålet, mens det er flest medarbeidere innenfor helse, omsorg og Nav som svarer ja på at de kjenner til at det har vært brudd på retningslinjene de siste to årene.

Hvilke typer brudd ble avdekket?

Av de blant de ansatte som kjenner til at brudd er avdekket, dreier de fleste svarene seg om alternativet om at *bruger, kollega eller en annen den ansatte var i kontakt med gjennom arbeidsrelatert aktivitet ikke ble møtt med høflighet og respekt*. Rangert som nummer to er *brudd på likebehandlingsprinsippet*, som nummer tre er *konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser* og nummer fire at *fortrolige opplysninger ble brukt til annet formål enn det de ble gitt til*.

Her må man også være oppmerksom på at brudd på de etiske retningslinjene på en arbeidsplass kan føre til at mange kjenner til samme bruddet, og at resultatet som gjenspeiles her baseres på det antallet brudd de som har svart på undersøkelsen har meldt fra om.

POLITIKERNE

På spørsmålet om du som politiker kjenner til om det er avdekket brudd på de etiske retningslinjene blant politikerne i kommunen, ser vi at 12 av de 52 politikerne som har svart på undersøkelsen sier ja, mens 40 av 52 svarer nei.

På spørsmålet om hvilke type brudd som ble avdekt, er det kun 12 av 52 politikerne som har svart. «Konflikt mellom kommunens og personlige interesser» får flest svar, deretter kommer «personlig fordel påvirket eller var egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak».

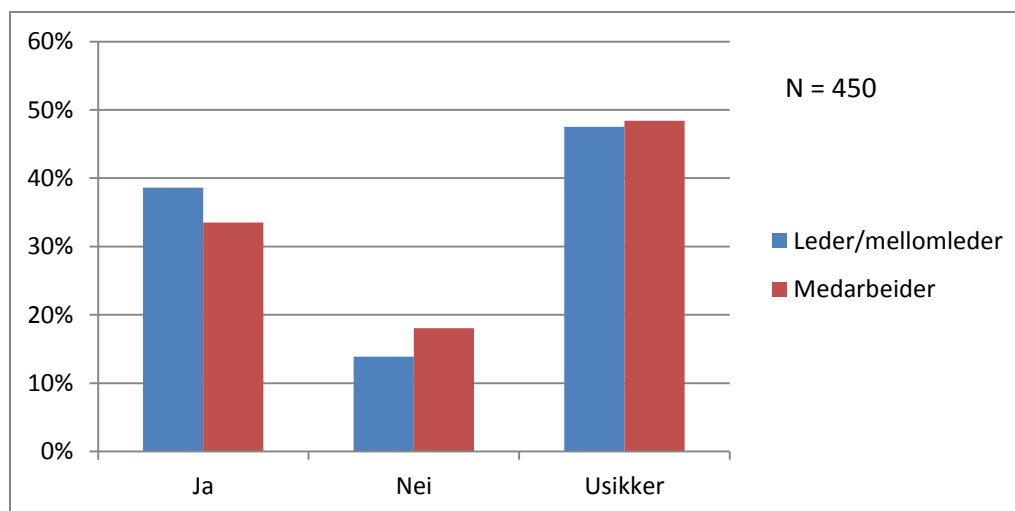
Det ble også stilt spørsmål om hvor ofte politikerne trodde at det forekom brudd på retningslinjene. På dette spørsmålet svarte 19 prosent (10 av 52) ofte, og 81 prosent (42 av 52) sjelden. Av de svaralternativene som var opplistet i tilknytning til dette spørsmålet, var det også her «konflikt mellom kommunens og personlige interesser» som fikk flest svar.

Deretter kom «personlig fordel påvirker eller var egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak», «brudd på likebehandlingsprinsippet» og «fortrolige opplysninger blir brukt til annet formål enn de ble gitt til». Det er verd å merke seg at alternativet «uetisk forvaltningspraksis» fikk minst antall svar her.

Tror du at det forekommer brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass?

Totalt 35 prosent av de ansatte som har svart på undersøkelsen har svart ja på dette spørsmålet, mens 17 prosent har svart nei. Hele 48 prosent svarer at de er usikre på om det forekommer brudd på retningslinjene. Av de som har svart ja er det 39 prosent ledere og 34 prosent medarbeidere, av de som har svart nei er det 14 prosent ledere og 18 prosent medarbeidere.

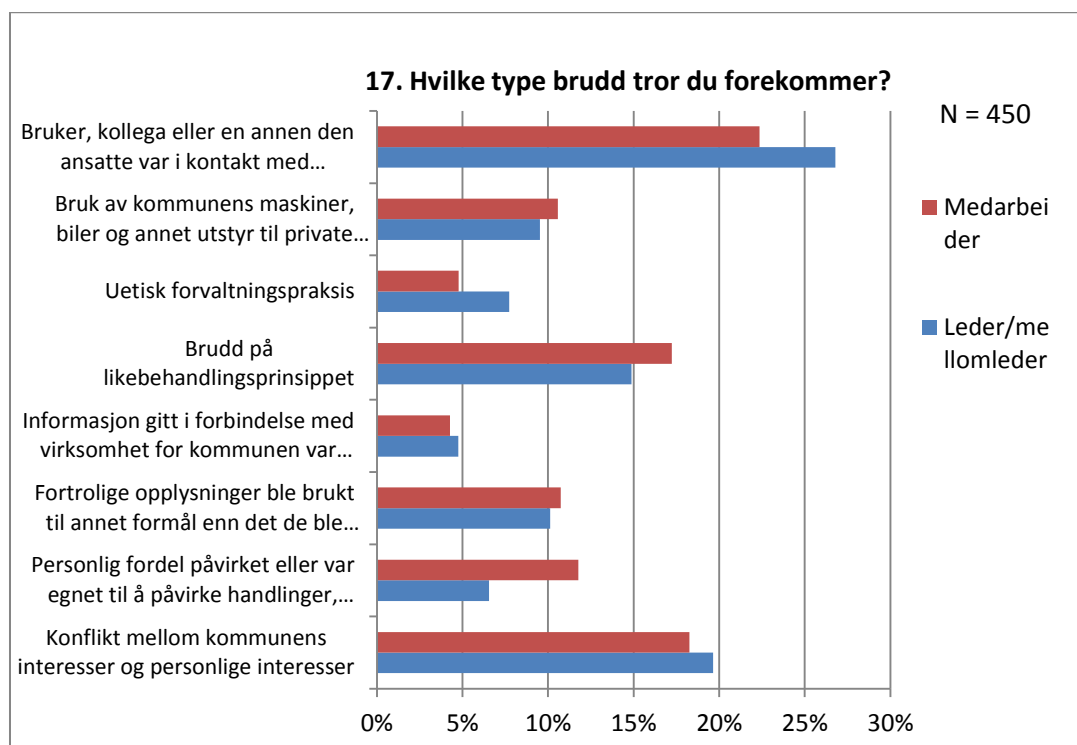
Figur 19. Tror du at det forekommer brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass=?



Ser vi på fordelingen mellom interne arbeidsplassene ser vi at 47 prosent av de som har svart at de tror det forekommer brudd på retningslinjene arbeider innenfor helse, omsorg og NAV, og 36 prosent innenfor tekniske tjenester. Av de som har svart ja tror 59 prosent av lederne fra helse, omsorg og NAV at det forekommer brudd, der et også er flest medarbeidere innenfor de samme arbeidsplassene som tror dette forekommer.

Hvilke typer brudd tror du forekommer?

Figur 20. Hvilke type brudd tror du forekommer?



På dette spørsmålet tror flesteparten av respondentene at det er brudd på retningslinjene i form av at *bruker, kollega eller en annen den ansatte var i kontakt med gjennom arbeidsrelatert aktivitet ikke ble møtt med høflighet og respekt* som forekommer oftest. Både flest ledere og medarbeidere tror dette.

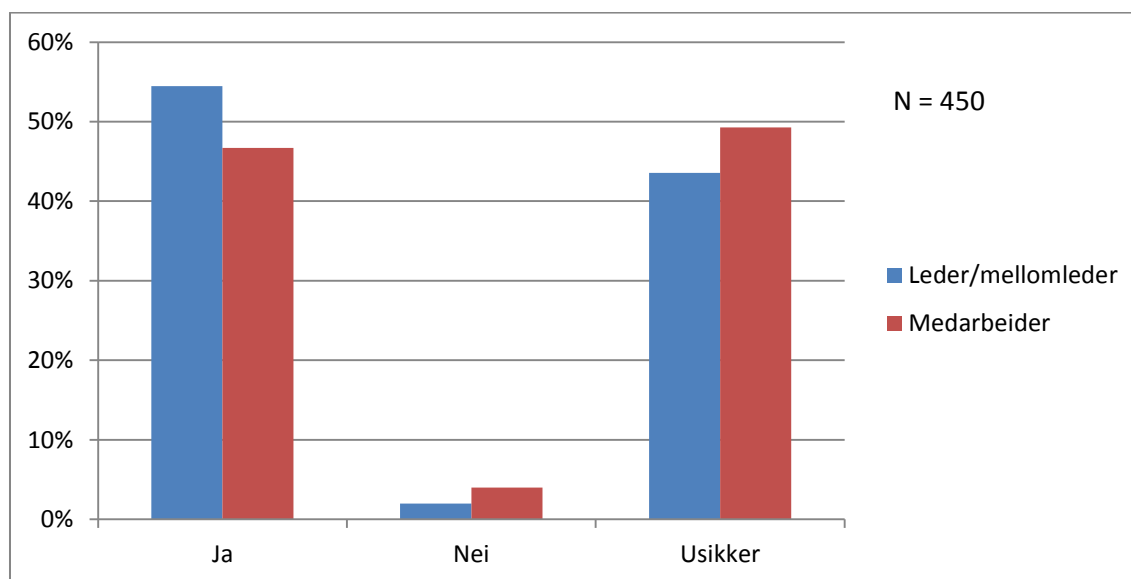
Som nummer to tror både ledere og medarbeidere at det forekommer brudd i forbindelse med *konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser*, og som nummer tre kommer *brudd på likebehandlingsprinsippet*. Også her er fordelingen ganske lik mellom ledere og medarbeidere.

Det som både ledere og medarbeidere tror det forekommer minst brudd innenfor, er *uetisk forvaltningspraksis og informasjon gitt i forbindelse med virksomhet for kommunen ikke var korrekt og pålitelig*.

Tror du at det forekommer brudd på de etiske retningslinjene blant politikerne i kommunen?

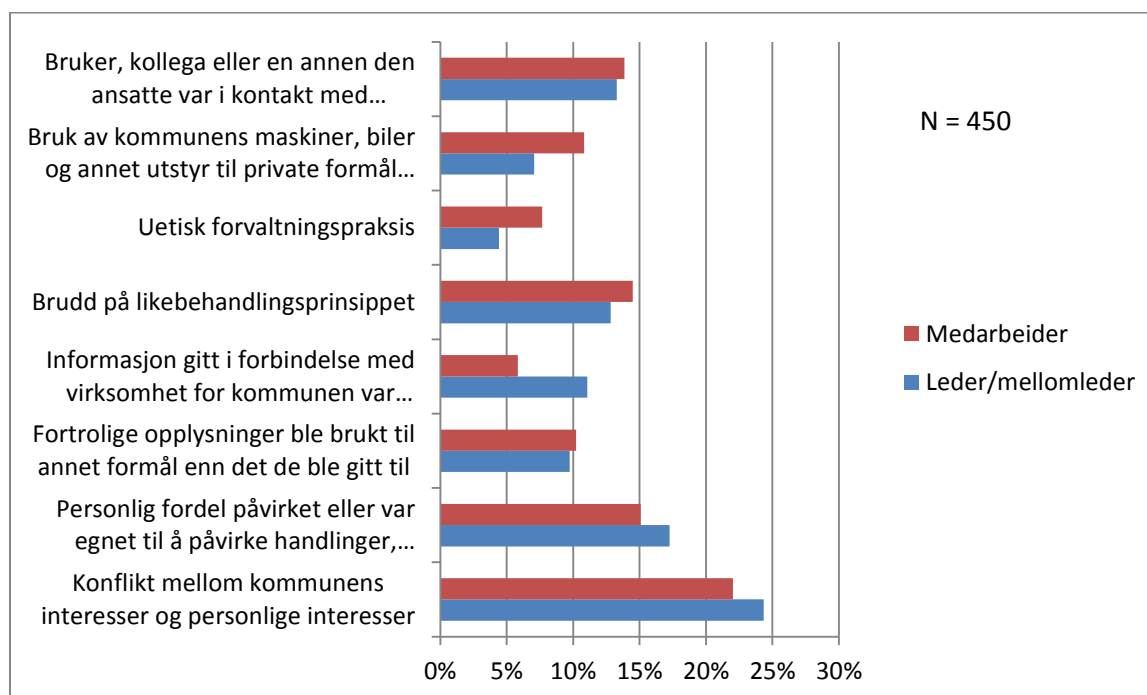
På dette spørsmålet svarer hele 48 prosent av de ansatte at de tror det forekommer brudd på de etiske retningslinjene blant politikerne. 3 prosent svarer at de ikke tror dette. Ser vi nærmere på fordelingen blant ledere og medarbeidere, viser det seg at 54 prosent av lederne og 48 prosent av medarbeiderne tror det forekommer brudd på retningslinjene blant politikerne, mens 44 prosent av lederne og 49 prosent av medarbeiderne er usikre på om dette forekommer. Av de som har svart ja kommer de fleste fra helse, omsorg og NAV, med tekniske tjenester som nummer to og skole og barnehage som nummer tre.

Figur 21. Tror du at det forekommer brudd på retningslinjene blant politikerne i kommunen?



På spørsmål om hvilke type brudd de ansatte tror at det forekommer blant politikerne, viser resultatet følgende:

Figur 22. Hvilke brudd tror du forekommer blant politikerne?



- 1: Konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser
- 2: Personlig fordel påvirket eller var egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak
- 3: Brudd på likebehandlingsprinsippet
- 4: Bruker, kollega eller en annen som den ansatte var i kontakt med gjennom arbeidsrelatert aktivitet ikke ble møtt med høflighet og respekt.

POLITIKERNE**Hvor ofte tror du at det forekommer brudd på de etiske retningslinjene blant de ansatte i kommunen?**

13 av de 52 politikere som har svart tror det forekommer brudd på de etiske retningslinjene ofte blant de ansatte i kommunen, mens 39 av 52 svarer at de tror dette forekommer sjelden. På tilnærmet samme spørsmål til ansatte svarer hele 48 prosent at de tror politikerne bryter de etiske retningslinjene.

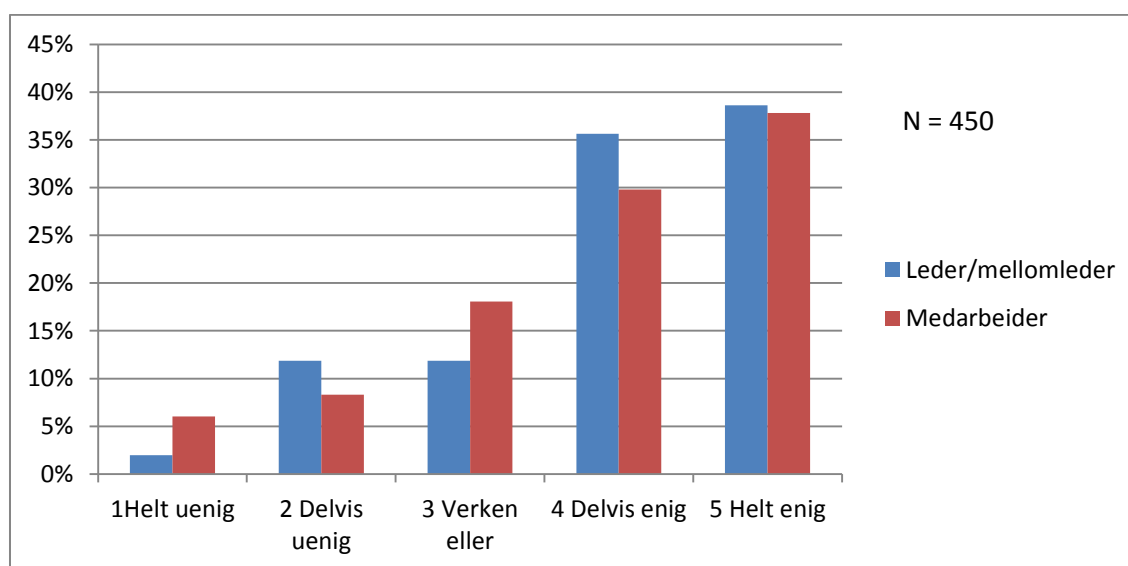
Når vi ser på hvilke brudd politikerne tror de ansatte gjør, får også her alternativet «Konflikt mellom kommunens og personlige interesser» flest svar. Deretter kommer «fortrolige opplysninger blir brukt til andre formål enn det de var gitt til» og «bruk av kommunens maskiner, biler og utstyr til private formål uten tillatelse».

5.2.2 Blir etiske dilemmaer tatt opp til refleksjon?

På spørsmål om etiske dilemmaer blir tatt opp til refleksjon på den enkelte arbeidsplass, uttrykker totalt 69 prosent av de ansatte som har svart på undersøkelsen at de er enig i at dette blir gjort, mens 14 prosent er uenig.

Ser vi hva medarbeiderne har svart kontra lederne, viser disse at 68 prosent av medarbeiderne er enig i utsagnet mens 14 prosent er uenig, og 75 prosent av lederne gir uttrykk for at de er enige i at etiske dilemmaer blir tatt opp til refleksjon på arbeidsplassen mens 14 prosent er uenig.

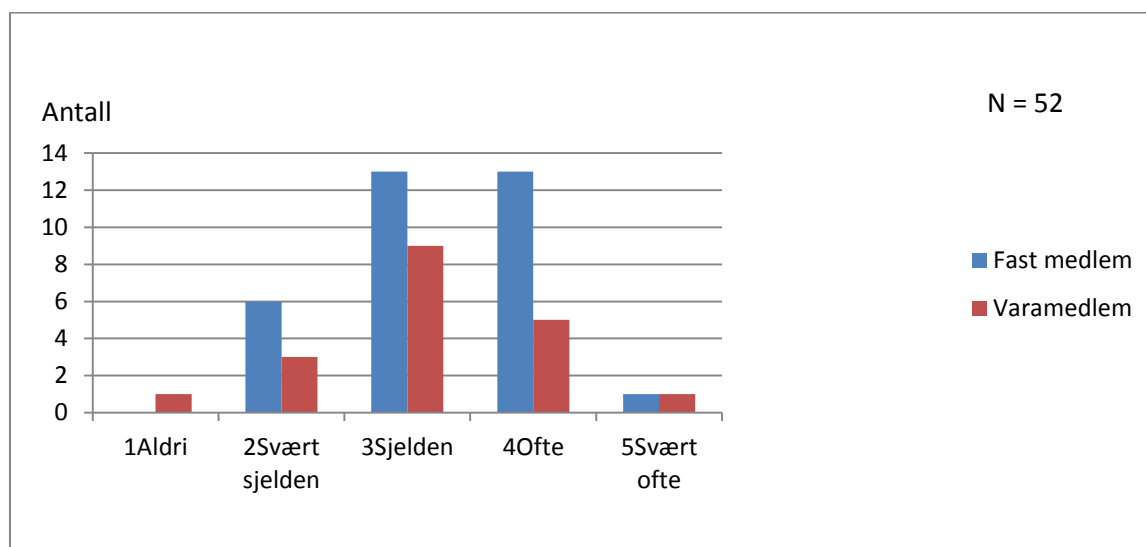
Figur 23. Blir etiske dilemmaer tatt opp til refleksjon?



Går vi inn på sektornivå, ser vi at det kun er halvparten av de som har svart på undersøkelsen innenfor tekniske tjenester som er enig i at etiske dilemmaer blir tatt opp til refleksjon, mens resten er usikker eller uenig i utsagnet.

Politikerne ble også spurt om hvor ofte de opplever etiske dilemmaer. Diagrammet nedenfor viser at 20 av de 52 som har svart uttrykker at de ofte opplever dette, mens 31 av 52 svarer sjelden. Kun 1 av 52 svarer aldri. På dette spørsmålet til politikerne ser vi at det er flere av de faste medlemmene som har svart på undersøkelsen som sier at de opplever etiske dilemmaer ofte enn det de av varamedlemmene som har svart gjør.

Figur 24. Hvor ofte opplever du etiske dilemmaer - politikere



5.2.3 Egen praksis i forhold til de etiske retningslinjene

Nedenfor gis en framstilling av om noen av de ansatte eller politikere har følt seg presset eller har vært i tvil om egne handlinger har vært i strid med de etiske retningslinjene.

Har du i løpet av de siste to årene følt deg presset til å utføre handlinger som strider mot de etiske retningslinjene?

Av de ansatte som har svart på dette spørsmålet i undersøkelsen svarer 11 prosent at de har vært i en slik situasjon, mens 89 prosent svarer nei på spørsmålet. Av de som har svart ja er det 10 (av 101) ledere og 39 (av 349) medarbeidere. De fleste av lederne som har svart ja kommer fra helse, omsorg og NAV, og det samme gjelder de fleste medarbeidere som også har svart positivt på dette spørsmålet.

Vi ser i tillegg at flere medarbeidere, både innenfor skole/barnehage og innenfor tekniske tjenester, svarer at de har følt seg presset til å utføre handlinger som strider mot de etiske retningslinjene. Også på dette spørsmålet kommer de fleste ledere fra helse, omsorg og NAV samt skole/barnehage og tekniske tjenester, mens det på medarbeidernivå er innenfor helse, omsorg og NAV og skole/barnehage hvor det svares flest ja på dette.

POLITIKERE

Har du i din periode som politiker følt deg presset til å utføre handlinger som strider mot de etiske retningslinjene?

De aller fleste politikere som har svart på undersøkelsen svarer nei på dette spørsmålet, kun 4 svarer ja.

Har du i løpet av de siste to årene vært i situasjoner hvor du har vært i tvil om dine handlinger kunne komme i konflikt med de etiske retningslinjene?

27 prosent av de ansatte som har svart på undersøkelsen svarer at de har vært i en slik situasjon, og 73 prosent at de ikke har vært det. Av de som har svart ja er det 32 prosent lederne og 26 prosent medarbeidere.

Av de lederne som har svart ja på dette spørsmålet kommer de fleste fra helse, omsorg og NAV (41 %) og fra de tekniske tjenestene (35 %). Av de medarbeidere som har svart ja på spørsmålet, kommer også de fleste fra helse, omsorg og NAV(39 %), og fra de tekniske tjenestene (22 %).

POLITIKERE

22 av de 52 politikerne som har svart på undersøkelsen svarer at de har vært i slike situasjoner hvor det har vært tvil om ens handlinger har vært i konflikt med de etiske retningslinjene. Resten av politikerne svarer nei på spørsmålet.

5.3 Vurderinger

- **Blir etiske dilemmaer tatt opp til refleksjon?**

En større andel av lederne enn medarbeiderne gir uttrykk for at etiske dilemmaer blir tatt opp til refleksjon, noe som igjen indikerer at etikk og etiske dilemmaer oftere er tema blant ledere enn blant medarbeidere.

Vi mener det er viktig at lederne i de forskjellige enhetene i kommunen videreformidler sin kunnskap om de etiske retningslinjene nedover i organisasjonen og i tillegg setter refleksjon eller debatt om etiske problemstillinger på dagsorden. På den måten vil også medarbeiderne bli tryggere på å vurdere hva som er riktig eller galt i forhold til etiske problemstillinger de kan bli stilt overfor. Vi ser av svarene at det er forskjellige oppfatninger blant medarbeiderne om etiske dilemmaer blir tatt opp til refleksjon, spesielt gjelder dette innenfor de tekniske tjenestene. Vi vurderer svarene slik at det kan være hensiktsmessig å etablere interne arenaer for diskusjon og refleksjon om etiske forhold, og mener at kommunen kan oppnå økt etisk bevissthet og kunnskap blant sine ansatte ved å bidra til å skape slike arenaer.

Politikerne ble spurt om hvor ofte de opplever etiske dilemmaer i sin funksjon, og av svarene ser vi at dette er noe mange politikere opplever ofte. Dette kan være et signal om at etiske dilemmaer i større grad enn i dag bør settes på dagsorden også i politiske fora, der etisk refleksjon med utgangspunkt i opplevde etiske dilemma vil ha en nytteverdi.

Revisjonskriteriet om at etiske dilemmaer skal tas opp til refleksjon vurderes i stor grad å være innfridd blant lederne, men kan ikke sies å være det i samme grad verken for medarbeiderne eller for politikerne.

- **Brudd på de etiske retningslinjene**

Det er både mange ledere og medarbeidere som uttrykker at de har tatt opp brudd på de etiske retningslinjene i løpet av de siste to årene. De av lederne som har tatt opp flest brudd er innenfor helse, omsorg og NAV med skole/barnehage deretter. Også blant medarbeiderne er det mange som har tatt opp brudd på de etiske retningslinjene i den nevnte tidsperioden.

Undersøkelsen viser at det er innenfor ledernivået de best kjenner til om det har vært avdekt brudd på retningslinjene på deres arbeidsplass. Vi ser at de fleste som kjenner til avdekte brudd kommer fra helse, omsorg og NAV.

Det er vår oppfatning at etiske dilemmaer i større grad oppstår på de arbeidsplassene hvor det er stor brukerkontakt, og at etisk bevissthet og behov for aktuelle diskusjonsforum i forhold til etiske problemstillinger spesielt kan være til stede ved disse arbeidsplassene.

Ser vi på hvilke brudd de ansatte tror er avdekt, svarer de fleste at det var *en bruker, kollega eller en annen den ansatte var i kontakt med gjennom arbeidsrelatert aktivitet som ikke ble møtt med høflighet og respekt*. Som nummer to kommer *brudd på likebehandlingsprinsippet* og som nummer tre kommer *konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser*. Disse svarene gir uttrykk for hvilke etiske problemstillinger/dilemmaer det kan være spesielt viktig å ta opp til diskusjon og refleksjon med de ansatte.

Det er få av politikerne som svarer at de selv har meldt fra om brudd på retningslinjene og det er få som kjenner til om det er avdekket brudd på retningslinjene blant andre politikere. Dette er svar som kan indikere at politikerne har god tillit til hverandre når det gjelder etterlevelsen av de etiske retningslinjene og at de derved ikke har noe spesielt fokus på om det forekommer brudd. På spørsmålet om hvilke typer brudd som de mente eventuelt var avdekket, svarte politikerne *Konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser og deretter personlig fordel påvirket eller var egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelser eller vedtak*. Vi mener også at disse svarene gir grunnlag for videre diskusjon og refleksjon også i politiske fora.

Revisjonskriteriet om at ansatte og politikere bør ta opp brudd på de etiske retningslinjene slik at aktuelle forhold kan rettes, ser i stor grad ut til å være innfridd for de ansatte i og med at mange svarer at de har gjort dette. Blant politikerne er det noen få som har meldt fra om slike brudd, men selv om det kun er noen få det er snakk om ser vi at det gjøres.

Når vi ser svarene opp mot revisjonskriteriet om at ansatte og politikere skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og egne interesser, virker ikke dette å være helt innfridd på bakgrunn av de tilbakemeldinger både ansatte og politikere har gitt. Vi mener det er viktig at kommunen legger til rette for å unngå slike konflikter i forhold til den tilliten omverden skal ha til både ansatte og politikere, noe som kan gjøres ved å bedre kunnskapen om etikk og etiske problemstillinger i hele organisasjonen.

- **Tror du at det forekommer brudd på retningslinjene blant de ansatte/politikerne i kommunen?**

Nesten halvparten av de ansatte gir uttrykk for at de tror det forekommer brudd på retningslinjene blant politikerne i kommunen. Dette er en høy andel som vi ser på som noe overraskende. De fleste som har svart ja kommer fra helse, omsorg og NAV, med tekniske tjenester som nummer to og skole/barnehage som nummer tre. Hvilke typer brudd de ansatte tror forekommer blant politikerne er *konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, personlig fordel påvirket eller var egnet til å påvirke handlinger, sak-forberedelse eller vedtak, brudd på likebehandlingsprinsippet, og at bruker, kollega eller en annen person en ansatt var i kontakt med gjennom arbeidsrelatert aktivitet, ikke ble møtt med høflighet og respekt*.

Også noen politikere tror det forekommer brudd på retningslinjene blant de ansatte i kommunen. Det er en forholdsvis mindre andel politikere som tror de ansatte bryter de etiske retningslinjene enn motsatt.

Også politikerne tror at det er *konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser* som er det hyppigste bruddet. Deretter kommer *fortrolige opplysninger blir brukt til andre formål enn det de var gitt til og bruk av kommunens maskiner, biler og utstyr til private formål uten tillatelse*.

Vi mener de uttrykkene som er gitt både fra ansatte og politikere gir grunnlag for å sette tema om forskjellige etiske problemstillinger og om tillit mellom ansatte og politikere på dagorden internt i kommunen. Det er også verd å merke seg hvilke brudd den ene part tror den andre part gjør. Holdningsskapende arbeid gjennom prosesser der alle involveres, er en viktig del av arbeidet med etisk bevissthet og omdømmebygging i kommunesektoren.

- **Egen praksis i forhold til de etiske retningslinjene**

Halvparten av de medarbeidere som har svart på undersøkelsen gir uttrykk for at de har følt seg presset til å utføre handlinger som strider mot de etiske retningslinjene. Det er imidlertid få politikere som har svart ja på dette, men svarene gir likevel signal på at enkelte har følt seg presset til å utføre slike handlinger. Vi er av den oppfatning at det bør kartlegges hvilke handlinger dette gjelder, slik at handlingene kan bidra til læring for å unngå lignende situasjoner på et senere tidspunkt.

Flere ansatte gir uttrykk for at de har vært i situasjoner hvor det har vært tvil om deres egne handlinger har vært i konflikt med de etiske retningslinjene. Vi ser at dette gjelder ledere så vel som medarbeidere, der de fleste lederne som har svart ja kommer fra helse, omsorg og NAV og fra de tekniske tjenestene. Dette viser igjen at det er ansatte innfor arbeidsplasser med stor brukerkontakt at slike forhold oppleves mest, og vi vurderer dette slik at god kunnskap om etikk og etiske spørsmål vil være avgjørende for om ansatte føler at de opptrer i henhold til de etiske retningslinjene.

Halvparten av politikerne som har svart gir også uttrykk for at de har vært i situasjoner hvor det har vært tvil om deres handlinger har vært i konflikt med de etiske retningslinjene. Vi har ingen informasjon om i hvilke situasjoner dette har forekommet, men mener dette er forhold som bør kartlegges og følges opp videre. Vi mener det må være stor åpenhet og god kunnskap om hvordan både ansatte og politikere skal opptre i situasjoner hvor brudd på retningslinjene kan bli et resultat. Som tidligere nevnt kan det være hensiktsmessig med etablerte arenaer for etisk refleksjon og diskusjon, slik at både ansatte og politikere kan føle seg trygge på egne vurderinger når slike saker kommer opp.

Revisjonskriteriet om at ansatte og politikere ikke skal føle seg presset til å utføre handlinger som strider mot de etiske retningslinjene kan ikke sies å være oppfylt.

6. Problemstilling 4: I hvilken grad blir habilitet og habilitetsutfordringer ivaretatt?

I dette kapittelet presenterer vi de viktigste funnene som omhandler hvordan habilitet og habilitetsutfordringer ivaretas blant ansatte og politikere.

6.1 Revisjonskriterier

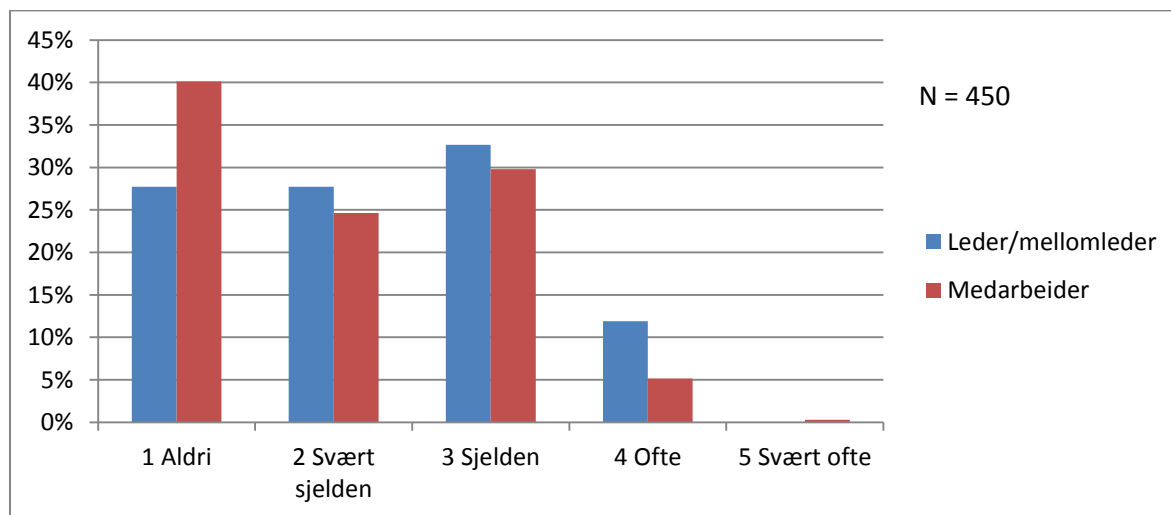
- Habilitet og habilitetsutfordringer må settes på dagsorden blant ansatte og politikere
- Ansatte og politikere skal unngå situasjoner som kan påvirke deres habilitet og troverdighet på noen måte
- Ansatte og politikere skal unngå å komme i situasjoner som kan føre til konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser
- Det skal være åpenhet om forhold som kan medføre habilitetskonflikter.

6.2 Data

6.2.1 Habilitet og habilitetsutfordringer

Hvor ofte har du diskutert din egen habilitet med overordnet i løpet av de siste to årene?

Figur 25. Hvor ofte har du diskutert egen habilitet med overordnet de siste to årene?



Av de 450 ansatte som har svart på dette spørsmålet har 37 prosent (168 av 450) svart aldri, 25 prosent (114 av 450) har svart svært sjelden, 30 prosent (137 av 450) har svart sjelden og 7 prosent (31 av 450) har svart at de ofte har diskutert sin egen habilitet med overordnet i løpet av de to siste årene. Ser vi på svarene innenfor arbeidsplassene ser vi at det er lederne i sentraladministrasjonen som oftest diskuterer egen habilitet med overordnet, og at lederne innenfor tekniske tjenester kommer deretter.

Ser vi på de svarene medarbeiderne gir er det en svært liten andel totalt som sier at de ofte diskuterer egen habilitet med overordnet, mens de fleste svarer at de aldri, svært sjelden eller sjelden gjør dette.

POLITIKERNE

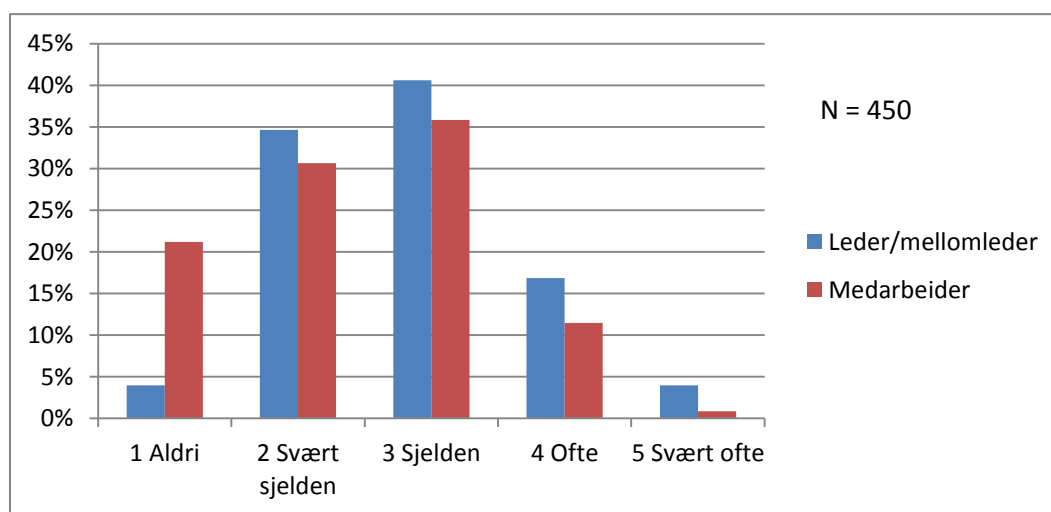
Hvor ofte har din habilitet vært vurdert i politiske fora i din periode som politiker?

Svarene viser at dette ikke forekommer ofte, bare 10 prosent (5 av 52) svarer ofte på dette spørsmålet. 54 prosent (28 av 52) av politikerne svarer sjelden og 29 prosent (15 av 52) svarer at dette aldri har vært vurdert.

Hvor ofte settes habilitetsutfordringer på dagsorden på din arbeidsplass?

På dette spørsmålet svarer 17 prosent av de ansatte som har svart på undersøkelsen at habilitetsutfordringer aldri har vært satt på dagsorden på deres arbeidsplass. 69 prosent svarer sjelden mens 15 prosent svarer at dette har skjedd ofte. Ser vi nærmere på fordelingen mellom ledere og medarbeidere, finner vi at 4 prosent av lederne svarer at habilitetsutfordringer aldri settes på dagsorden på deres arbeidsplass, 76 prosent svarer svært sjelden/sjelden og 21 prosent svarer ofte/svært ofte. Av medarbeiderne ser vi at 21 prosent svarer aldri, mens 67 prosent svarer svært sjelden/sjelden og 12 prosent svarer ofte.

Figur 26. Hvor ofte settes habilitetsutfordringer på dagsorden på din arbeidsplass?



POLITIKERNE

Hvor ofte settes habilitetsutfordringer på dagsorden i de politiske fora du er med i?

På dette spørsmålet svarer 60 prosent (31 av 52) at dette skjer ofte eller svært ofte i de politiske fora vedkommende er med i. 33 prosent (19 av 52) svarer sjelden på spørsmålet.

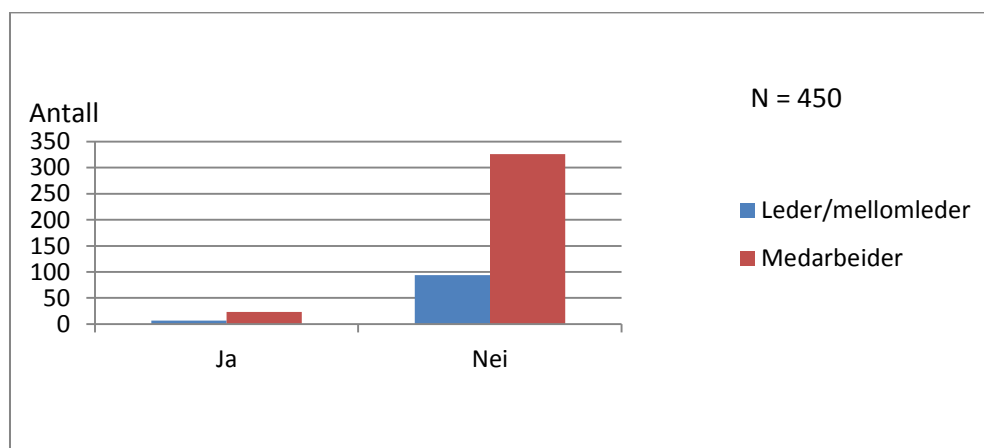
6.2.2 Næringsvirksomhet/annen lønnet aktivitet

I det etterfølgende gis en framstilling av omfanget når det gjelder ansatte og politikere som driver egen næringsvirksomhet eller er i annen lønnet aktivitet, om de har informert ledelsen om dette og om de eventuelt har levert varer og/eller tjenester til kommunen.

I tillegg til din jobb i kommunen – driver du egen næringsvirksomhet eller er du i annen lønnet aktivitet?

Svarene på dette spørsmålet til de ansatte viser at 7 prosent (30 av 450) driver egen næringsvirksomhet eller er i annen lønnet aktivitet i tillegg til jobben i kommunen. Vi ser av svarene at det er flere medarbeidere enn ledere som har svart ja på spørsmålet.

Figur 27. I tillegg til din jobb i kommunen - driver du egen næringsvirksomhet/er i annen lønnet aktivitet?

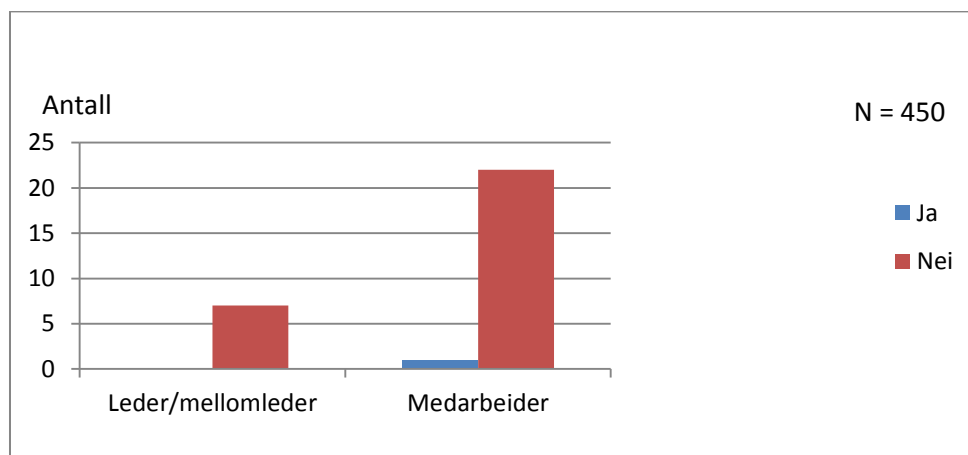


På spørsmål 27 om kommunen/leder er informert om dette, svarer 28 av 30 ja, mens 2 ikke har informert kommunen/leder om forholdet. På spørsmål 28 svarer 2 av 30 at egen næringsvirksomhet eller annen lønnet aktivitet har levert varer eller tjenester til kommunen

Har du opplevd situasjoner hvor du har kommet i vanskelige habilitetssituasjoner mellom egen næringsvirksomhet/annen lønnet aktivitet og din ansettelse i kommunen?

På spørsmålet om det har forekommet situasjoner hvor ansatte har kommet opp i vanskelige habilitetssituasjoner mellom egen næringsvirksomhet/annen lønnet aktivitet og ansettelsen i kommunen, svarer kun 1 av 30 medarbeidere at dette har forekommet. For de andre 29 har dette ikke vært noe problem. 7 av lederne svarer at de ikke har kommet i slik vanskelig habilitetssituasjon som spørsmålet stiller.

Figur 28. Vanskelige habilitetssituasjoner mellom egen næringsvirksomhet/annet lønnet arbeid og ansettelsen i kommunen?



POLITIKERNE

På spørsmål om deres sivile jobb har medført konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, svarer 13 av 52 ja på dette. På spørsmål 25 om den politiske ledelse er informert om dette, svarer 9 av disse at de har informert den politiske ledelse om forholdet.

På spørsmål 26 til politikerne om næringsvirksomheten eller annen lønnet aktivitet har levert varer eller tjenester til kommunen, svarer 19 prosent (10 av 52) av politikerne ja på spørsmålet.

Har du opplevd habilitetsutfordringer mellom egen næringsvirksomhet/annen lønnet aktivitet og din funksjon som politiker?

Av de politikere som har svart ja på forrige spørsmål, svarer 7 av politikerne at de har opplevd habilitetsutfordringer mellom egen næringsvirksomhet/annen lønnet aktivitet og funksjon som politiker. Det ble i oppfølgingsspørsmål (spørsmål 28) bedt om å gi eksempler dersom det ble svart ja. Følgende eksempler ble gitt:

- Byggesak
- Da jeg sitter som styremedlem
- Jeg er ansatt i og i perioder har dette vært svært vanskelig å håndtere
- Som medlem av styrer og i forhold til nært vennskap.

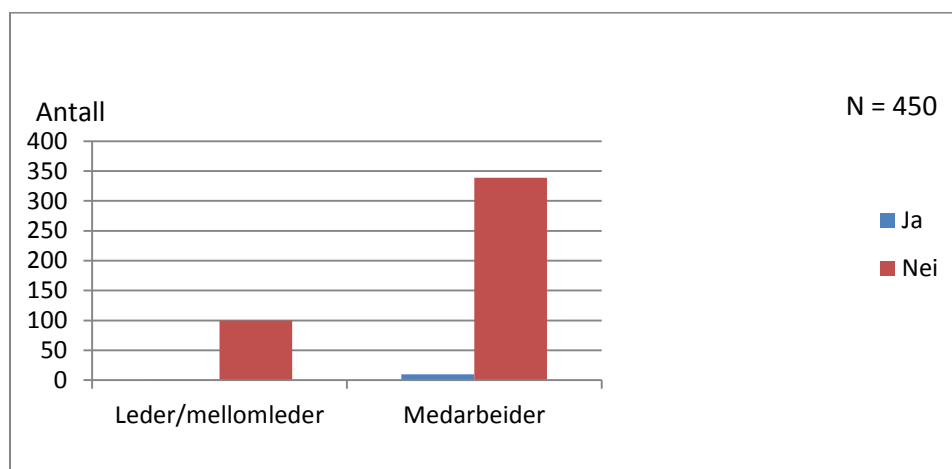
6.2.3 Åpenhet om styreverv

I undersøkelsen ble det også spurt om ansatte og politikere innehar styreverv som kan medføre habilitetsproblemer i forhold til jobben i kommunen, og om styrevervet er registrert i KS sitt styrevervregister eller annet offentlig register.

Innehar du styreverv som kan medføre habilitetsproblemer i forhold til din jobb i kommunen?

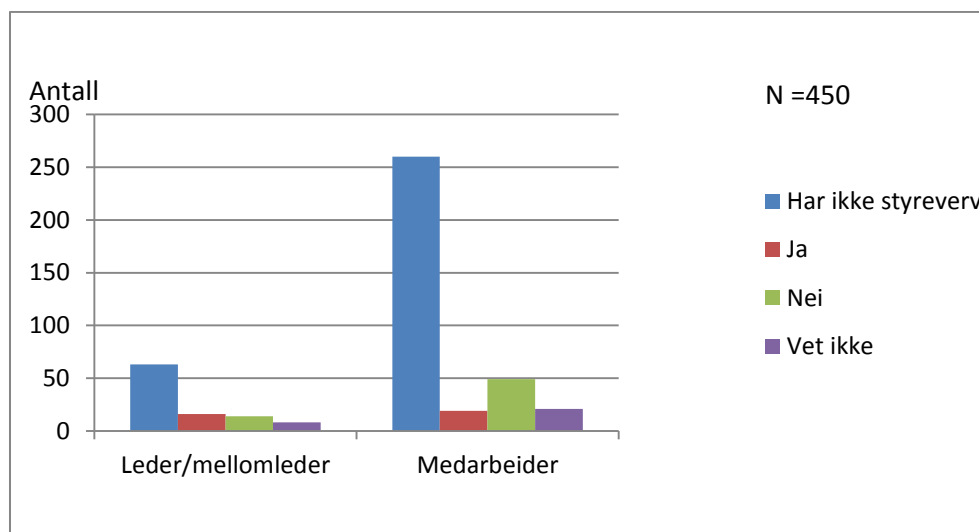
På dette spørsmålet svarer kun 11 av de ansatte som har svart på denne undersøkelsen at de innehar styreverv som kan medføre habilitetsproblemer i forhold til den jobb vedkommende har i kommunen. 439 svarer at de ikke har den type styreverv.

Figur 29. Har du styreverv som kan medføre habilitetsproblemer i forhold til jobben i kommunen?



Ser vi på spørsmålet om den enkeltes styreverv er registrert i KS sitt styrevervregister eller i et annet offentlig register, viser resultatet at 323 (av 450) av de ansatte som har svart på undersøkelsen svarer at de ikke innehar styreverv, 35 svarer at styreverv er registrert, 63 har svart nei og 29 svarer at de ikke vet om styrevervet er registrert.

Figur 30. Er ditt styreverv registrert i styrevervregisteret eller i annet offentlig register?



63 ansatte svarer at deres styreverv ikke er registrert i styrevervregisteret.

POLITIKERNE

På spørsmål til politikere om noen innehar styreverv som kan medføre habilitetsutfordringer for vedkommende sin funksjon som politiker, svarer 31 prosent (16 av 52) ja på dette spørsmålet.

På oppfølgingsspørsmålet svarer 42 prosent (22 av 52) at de har registrert sitt styreverv i KS sitt styrevervregister eller annet offentlig register, mens 17 prosent (9 av 52) svarer nei. Av de politikere som svarte på dette spørsmålet er det 17 som ikke hadde styreverv og 4 som ikke vet om styrevervet er registrert i noe offentlig register.

6.3 Vurderinger

- **Hvor ofte har du diskutert din egen habilitet med overordnet i løpet av de siste to årene?**

Det er flest ledere innen sentraladministrasjonen som oftest diskuterer egen habilitet med sin overordnet, mens lederne innenfor tekniske tjenester kommer deretter. Medarbeiderne som har svart uttrykker at dette skjer sjelden. Vi ser det som naturlig at lederne i sentraladministrasjonen og innenfor de tekniske tjenestene er blant de som diskuterer dette med habilitet oftest med overordnet, blant annet på bakgrunn av den store brukerkontakt og den store saksmengden de skal behandle. Stor brukerkontakt og stor saksmengde kan medføre risiko for at det oppstår nærhet til parter som gjør avklaringer i forhold til habilitet nødvendig. Denne type habilitetssituasjoner kan lettere oppstå i en mindre kommune med mange kjente og tette bånd enn i en større kommune med lengre avstand mellom partene og hvor det for eksempel kan være enklere å bytte ut en saksbehandler i tilfeller hvor dette er nødvendig.

Det at habilitetsspørsmål diskuteres ofte blant lederne innenfor flere arbeidsplasser er som tidligere nevnt et tegn på at etiske problemstillinger har et fokus blant lederne i kommunen, mens medarbeiderne ikke ser ut til å være i samme situasjon. Dette mener vi er en naturlig konsekvens av at medarbeidere ikke er i en slik arbeidssituasjon at de har behov for å diskutere eller avklare egen habilitet med sin leder i den grad lederne har.

- **Hvor ofte har din habilitet vært vurdert i politiske fora i din periode som politiker?**

De fleste politikere som har svart gir uttrykk for at deres habilitet sjelden eller aldri har vært vurdert i politiske fora i vedkommende sin periode som politiker. Kun et fåtall mener at dette ofte har skjedd. Dette kan for eksempel bety at det ikke er så mange politiske saker som inneholder habilitetsproblematikk i forhold til den enkelte politiker, eller det kan bety at denne type problematikk er avklart før saken kommer til politisk behandling.

- **Hvor ofte settes habilitetsutfordringer på dagsorden på din arbeidsplass/i politiske fora?**

En større andel av lederne mener at habilitetsutfordringer oftere blir satt på dagsorden enn det vi ser blant medarbeiderne. Andelen som svarer sjelden er ganske likt mellom ledere og medarbeidere, mens det er en mindre andel ledere som svarer at dette aldri skjer enn det medarbeiderne svarer. Også her ser vi samme tendens som på enkelte tidligere spørsmål ved at lederne gir uttrykk for å ha større fokus på etikk, de etiske retningslinjene og habilitetsproblematikk enn det medarbeiderne har. I og med at mange ledere uttrykker at de ofte har tema rundt habilitet og habilitetsutfordringer på dagsorden, hadde det vært naturlig at også medarbeiderne hadde svart tilnærmet det samme. Vi tolker dette som et tegn på at informasjonen om slike tema stopper litt opp på ledernivået og ikke blir formidlet videre nedover i organisasjonen.

Mange politikere svarer at de ofte setter habilitetsutfordringer på dagsorden, men vi ser også at noen svarer at dette skjer sjeldent. Det kan være en forskjellig oppfatning mellom politikere hva

som er en habilitetsutfordring eller ikke, noe som kan være greit å avklare nærmere gjennom informasjon og opplæring. Vi ser også at det kan oppstå habilitetsutfordringer mellom kommunens interesser og personlige interesser i skillet mellom politikeres sivile jobb og den funksjonen de har som politikere. Det er viktig at også forhold rundt denne type habilitetsproblematikk blir satt på dagsorden for å få etablert en god bevissthet rundt slike forhold. Vi mener at gode spilleregler i forhold til denne type utfordringer vil være med å bidra til enda bedre tillit til kommunens politikere.

Revisjonskriteriet om at habilitet og habilitetsutfordringer må settes på dagsorden blant ansatte vurderes å være bedre ivaretatt blant lederne enn blant medarbeiderne. Politikerne mener i stor grad at habilitet og habilitetsutfordringer ofte settes på dagsorden, slik at revisjonskriteriet anses i stor grad å være oppfylt for dem.

- **I tillegg til din jobb i kommunen – driver du egen næringsvirksomhet eller er du i annen lønnet aktivitet?**

Flere ansatte svarer at de driver egen næringsvirksomhet eller har et annet arbeid ved siden av sitt arbeid i kommunen. Dette er forhold det er viktig å ha åpenhet om ved at blant annet leder blir informert, noe vi ser i stor grad er oppfylt her. Det er kun et fåtall ansatte som svarer at de ikke har informert sin leder om at de driver egen næringsvirksomhet. På bakgrunn av svarene i undersøkelsen kan vi ikke se at dette er noen spesiell problematikk blant ansatte i kommunen.

- **Opplevd vanskelige habilitetssituasjoner mellom egen næringsvirksomhet/annen lønnet aktivitet og din ansettelse i kommunen /ditt politiske verv?**

En firedel av de politikerne som har svart tilkjenner at deres sivile jobb har medført konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Noen har informert den politiske ledelsen om at slike situasjoner kan oppstå, mens andre ikke har gjort det. Vi ser også at enkelte politikere kan oppleve noen vanskelige habilitetssituasjoner mellom det å være folkevalgt og det å drive egen næringsvirksomhet. Dette kan for eksempel oppstå dersom næringsvirksomheten har levert/leverer varer eller tjenester til kommunen.

Vi mener det vil være en fordel om kommunen har etablerte arenaer hvor blant annet denne type forhold kan tas opp og avklares. Diskusjoner som slike forhold kan bidra til at situasjoner som kan påvirke tilliten til den enkeltes habilitet i negativ retning unngås.

- **Åpenhet om styreverv**

For å styrke kommunesektorens omdømme er det viktig å skape åpenhet om roller enkeltpersoner har. KS sitt styrevervregister er rettet mot folkevalgte og ledere, og en ny versjon av registeret ble publisert i juni 2016. Selv om opplysningene innhentes automatisk fra offentlige registre som Brønnøysundregistrene, har også den enkelte ansatte/politiker selv et ansvar for å følge opp at relevante opplysninger om organisasjons- og arbeidsliv som angår dem selv ligger i registeret under den respektive kommune. En automatisk publisering skal sikre et styrevervregister med relevante opplysninger om folkevalgte og ledere.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at både ansatte og politikere svarer at deres styreverv er registrert i styrevervregisteret, mens enkelte gir uttrykk for at dette ikke er gjort.

Etter en gjennomgang av registeret den 10. april 2017, ser vi at totalt 50 ansatte og 115 politikere er oppført i styrevervregisteret under Kristiansund kommune. Vi har ikke sett nærmere på hvilke opplysninger registeret inneholder for den enkelte, men vi vil tro det kan være hensiktsmessig både for kommunen og for den enkelte ansatte/politiker å gjennomgå og eventuelt oppdatere registeret for å gjøre dette så fullstendig som mulig. Dette er med å skape åpenhet om de roller både ansatte og politikere har.

7. Konklusjon og anbefalinger

Konklusjon

Kristiansund kommune har utarbeidet retningslinjer om etikk og verdier som gjelder både ansatte og politikere. Denne undersøkelsen viser at kjennskapen til retningslinjene varierer både blant ansatte og politikere. Selv om de etiske retningslinjene synes å være lett tilgjengelige blant annet på kommunens ansattportal og i kvalitetssystemet Compilo, viser undersøkelsen at mange ansatte ikke har god nok kjennskap til innholdet i det etiske regelverket, verken de etiske retningslinjene eller varslingsrutinen.

Informasjon om og opplæring i de etiske retningslinjene har heller ikke vært helt tilstrekkelig overfor medarbeiderne, mens lederne synes å være rimelig godt oppdatert på etikk og etiske problemstillinger. Dette resultatet ser vi gjennomgående for mange av spørsmålene i undersøkelsen, at ledernivået har større kunnskap om etikk og etiske problemstillinger og diskuterer/reflekterer over denne type forhold oftere enn det gjøres på medarbeidernivå. Svarene kan tyde på at informasjon om etikk og etiske problemstillinger kan stoppe litt opp på leder/mellomledernivået slik at aktuell informasjon om temaet ikke når ut til medarbeidere rundt om i organisasjonen i nødvendig grad.

Retningslinjene kan synes å være relevante for de fleste, men svarene indikerer at forståeligheten og tilgjengeligheten kan forbedres. Undersøkelsen viser at det kan være behov for å øke bevisstheten om de etiske retningslinjene både blant medarbeiderne og politikerne. Diskusjon om relevante etiske dilemmaer er et viktig tiltak for å øke kompetansen på området.

Som nevnt viser undersøkelsen at varslingsrutinen ikke er så godt kjent verken blant ledere, medarbeidere eller politikere, og mange er også usikre på hvordan de kan varsle om kritikkverdige forhold i kommunen. Her ligger det et tydelig forbedringspotensial. Undersøkelsen viser at det er mange ansatte som svarer at de ikke tror den administrative ledelsen vil håndtere varsling på en god måte, i tillegg til at det også er ganske mange politikere som mener det samme om den politiske ledelsen. Sett i lys av at Kristiansund kommune legger til grunn en åpenhetskultur hvor alle ansatte og politikere skal kunne gi uttrykk for sin mening, kan det se ut som om det er rom for å styrke tilliten både til administrativ og politisk ledelse i forhold til å håndtere varsling om kritikkverdige forhold.

Det er mange ledere og medarbeidere som svarer at de har tatt opp brudd på de etiske retningslinjene i løpet av de siste to årene. Her ser vi en viss forskjell mellom arbeidsplassene, der arbeidsplasser med stor brukerkontakt er de som har tatt opp slike brudd hyppigst. Det at flere ansatte tror det forekommer brudd på retningslinjene blant politikerne i kommunen og at noen politikere tror det forekommer brudd på retningslinjene blant de ansatte, er svar kommunen må ta på alvor å sette inn nødvendige tiltak i forhold til. Når flere medarbeidere har følt seg presset til å utføre handlinger som strider mot de etiske retningslinjene, og at noen har vært i tvil om egne handlinger har vært i konflikt med retningslinjene, bør det etableres arenaer hvor denne type forhold kan tas opp til diskusjon for nærmere avklaring og læring.

Undersøkelsen tyder ikke på at det er noen spesiell problematikk i forhold til habilitet i kommunen, men vi ser at det kan oppstå noen habilitetsutfordringer i skillet mellom politikernes sivile jobb og funksjonen som politiker. For at tilliten til politikere ikke skal bli trukket i tvil, er det viktig med stor åpenhet og avklaringer også rundt denne type forhold. I tillegg bør kommunen sikre så god åpenhet rundt ansatte og politikernes roller i samfunnet som mulig, og at det oppfordres til at Styrevervregisteret eller annet offentlig register er så oppdatert som mulig i forhold til de roller den enkelte har.

Anbefalinger

Med bakgrunn i informasjonen som har kommet fram i denne rapporten, vil vi anbefale Kristiansund kommune å:

1. Sørge for at alle ansatte (både ledere og medarbeider) og politikere får nødvendig kjennskap til og opplæring i både de etiske retningslinjene og varslingsrutinen
2. Vurdere å utarbeide en veileder til de etiske retningslinjene for å bedre forståelsen av innholdet i disse, samt å sikre god tilgjengelighet til rutinene
3. Sørge for at ansatte og politikere har nødvendig trygghet og tillit til at varsling om kritikkverdige forhold blir håndtert på en god måte
4. Legge til rette for diskusjon og refleksjon rundt etiske problemstillinger og dilemmaer for både ansatte og politikere
5. Oppfordre ansatte og politikere om å kontrollere og eventuelt oppdatere KS sitt styrevervregister for å sikre så god åpenhet som mulig om de roller både ansatte og politikere har i samfunnet.

Kilder

Lover og forskrifter:

LOV-2005-06-17-62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern (Arbeidsmiljøloven)

LOV – 1992-09-25-107: Kommuneleaven

LOV-1967-02-10: Forvaltningsloven

Kommunale dokumenter:

Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte –

Arbeidsreglement for Kristiansund kommune –

Retningslinjer for håndtering av krevende personalsaker, konflikter og varsling i Kristiansund kommune – Behandlet i AMU 27.04.2017.

Kommunens årsmelding

Andre kilder:

Ks.no/etikportalen:

- Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunene. Prosessveileder, KS 2006
- Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner. KS 2007
- KS styrevervregister
- Åpenhet om kontakt med folkevalgte og ansatte

Transparency International Norge:

- Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

- Veileder: Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen

Diverse interne dokumenter fra Kristiansund kommune.

Vedlegg

1: Rådmannens hørings svar

2: Utleddning av revisjonskriterier

Vedlegg 1: Høringsvar



Kristiansund kommune
I medvind uansett vær

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Deres ref.	Vår ref.	Saksbehandler	Dato
	2017/2027-1	Toril Skram	19.05.2017

Kristiansund kommunes kommentarer til revisjonsrapporten

Tilsyn og revisjon er et fantastisk hjelpemiddel for kommunalforvaltningens administrasjon. Ledelsen jobber hver eneste dag med å forbedre kommunen som organisasjon, arbeidsgiver og samfunnsaktør. Likevel er det slik at vi til tider både kan være opptatt med spesielt omfattende tema, som kommunereformen og skolestruktur og mister øynene på noen baller som er viktige for vår kvalitetsutvikling. At statlige instanser, som kartverket og fylkesmannen, fylket og vårt eget kontrollutvalg kontinuerlig utfordrer oss til å snu noen stener men ikke har sett under på en stund hever hele kommunens tjenesteapparat og vår politiske arena.

Vi vil takke kontrollutvalget og Møre og Romsdal Revisjon IKS for en veldig god og grundig rapport. Til stadighet har vi etikk og habilitet på vår agenda i forskjellige fora, men en god nåtidsanalyse som belyser organisasjonens meninger om dette arbeidet er uvurderlig i vårt videre arbeid med å gjennomføre den åpenhetskulturen innbyggerne fortjener og skape den tilliten som er nødvendig for å drive en forsvarlig og god kommunal forvaltning.

Kommunens strategiske ledergruppe har allerede fått den midlertidige rapporten til ettersyn, og har startet jobben med å gjøre noen justeringer, spesielt i forhold til hvordan og hvor ofte ansattes kompetanse om etiske tema skal på en allerede tettpakket agenda.

Politisk ledelse vil gjennomføre en evaluering og debatt rundt denne rapporten i Bystyret når den leveres i sin endelige form etter kontrollutvalgets godkjenning.

Tusen takk for god innsikt og et godt arbeid.

Kjell Nergaard
Ordfører

Arne Ingebrigtsen
Rådmann



Ordfører

Postadresse
Postboks 178, 6501 Kristiansund
E-post
postmottak@kristiansund.kommune.no

Besøksadresse
Kristiansund Servicekontor
Langveien 19
www.kristiansund.no

Telefon
71 57 40 00
Telefaks
71 57 40 35

Bank
3930.05.58007
Org.nr
NO 991 891 919

Vedlegg 2: Utledning av revisjonskriterier

Kilder til revisjonskriterier - Utledning av revisjonskriterier

Kristiansund kommune har vedtatt etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte. Vi har i dette prosjektet blant annet brukt kommunens egne retningslinjer som kilde for å utlede revisjonskriterier sammen med kilder som kommuneloven, arbeidsmiljøloven, forvaltningsloven, kommunens arbeidsreglement og KS sitt rammeverk og veiledere innenfor temaet etikk.

Kommuneloven

I 2009 ble det gjort endringer i kommuneloven¹⁶ for å sikre en forsvarlig etisk praksis i kommunal (og fylkeskommunal) virksomhet. Loven skal lettere vise hvor de etiske grensene går i visse situasjoner, og regler som sikrer kontroll, revisjon, åpenhet og rolleklarhet kan bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt etiske forhold og refleksjon rundt etiske problemstillinger.

Lovens formålsparagraf slår fast at kommuneloven også skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Kommunelovens § 23 andre punkt pålegger administrasjonssjefen å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Samme lovs § 48 femte ledd stiller krav til synliggjøring i årsberetningen om kommunens arbeid med etikk. Det skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten¹⁷.

Følgende revisjonskriterium utledes av denne bestemmelsen:

- Kommunens arbeid med etikk skal synliggjøres i årsberetningen.

Etiske retningslinjer

Med utgangspunkt i de prinsipper og krav som er listet opp i kommunens etiske retningslinjer og som vi bruker som kilde, har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Ledere/ordførere har ansvar for at de etiske retningslinjene er kjent av alle medarbeidere og politikere, og for å legge til rette for at betydningen av retningslinjene diskuteres regelmessig i den enkelte virksomhet.
- Ansatte og politikere skal ha fått god informasjon om og opplæring i de etiske retningslinjene.
- Ansatte og politikere skal ha stor bevissthet om de etiske retningslinjene
- Ansatte og politikere skal unngå situasjoner som kan påvirke deres habilitet og troverdighet på noen måte.
- Ingen skal føle seg presset til å utføre aktiviteter/handlinger som strider mot de etiske retningslinjene.

Varsling

Arbeidsmiljøloven lovfester retten til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen, og gir arbeidstakeren vern mot gjengjeldelse. Arbeidsgiver pålegges å legge forholdene til rette for intern varsling.

¹⁶ LOV-1992-09-25-107, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

¹⁷ Jfr Årsmelding for 2016, pkt «Etisk standard»

Ved alvorlige tilfeller som trakassering og diskriminering eller feil/mangler som kan føre til fare for liv og helse, er arbeidstakere pliktig til å varsle. Organisasjonen bør være åpen, der medarbeiderne oppfordres til å varsle internt om kritikkverdige forhold.¹⁸

KS anbefaler å bruke allerede eksisterende kanaler til varsling, ledere, tillitsvalgte og verneombud, men også å etablere en ny kanal som en sikkerhetsventil om en ikke ønsker å varsle på vanlig måte. Et særskilt varslingsmottak kan være et varslingssekretariat, verneombud, intern enhet eller et advokatkontor.

Varslings- og oppfølgingsrutinene skal være i samsvar med Arbeidsmiljølovens bestemmelser, og bør ha legitimitet og være kjent og enkle å bruke. I tillegg skal retts-sikkerheten for både varsler og de personer det varsles om sikres. Å varsle på en forsvarlig måte vil normalt innebære varsling internt til en ansvarlig person og i tråd med interne rutiner eller til tilsynsmyndigheter¹⁹.

En forutsetning for god varslingskultur er i følge KS reell yringsfrihet forankret i en åpen organisasjonskultur, der ledelsen går foran og etterspør kritikk og nye ideer uten å straffe den som melder fra om kritikkverdige forhold²⁰. KS har i sitt arbeid med veilederen, som er ment å være til hjelp for kommunene i utarbeidelsen av rutiner for varsling, tatt utgangspunkt i at det i enhver organisasjon vil kunne forekomme kritikkverdige forhold, og at de ansatte ofte er de nærmeste til å oppdage slike forhold. Det bør derfor tilrettelegges og informeres om varslingsretten slik at kritikkverdige forhold synliggjøres for ledelsen.

Kristiansund kommune har en bestemmelse i sine etiske retningslinjer som går på varsling. I kommunes arbeidsreglement er det også tatt inn en bestemmelse fra Arbeidsmiljøloven §§ 2-3, 4-3 og 13-1 om samarbeid for å sikre godt arbeidsmiljø og at arbeidstakere ikke skal utsettes for trakassering, diskriminering eller annen utilbørlig opptreden.

KS utga en egen veileder om varsling i 2007 da arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling trådte i kraft. Denne skal nå revideres.

Følgende revisjonskriterier utledes:

- Ansatte og politikere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen.
- Kommunens varslingsprosedyre skal være kjent.
- Ansatte og politikere må ha tillit til at ledelsen vil håndtere varsling på en god måte.

Kvalitetssystemet Compilo

Kommunens kvalitetssikringssystem Compilo inneholder en egen varslingsmodul som alle ansatte har tilgang til og kan benytte ved varsling av kritikkverdige forhold på arbeids-plassen. Hvordan det kan varsles er beskrevet i en brukermanual for ansatte. En egen varslingsplakat er også lagt inn i kvalitetssystemet, der det framgår at «å varsle er å si fra om kritikkverdige og kanskje straffbare forhold på arbeidsplassen».

Arbeidsmiljøloven §§ 2-4, 2-5 og 3-6 regulerer arbeidstakers rett til å varsle. Varslingen er konfidensiell, og varselet sendes til personal- og organisasjonssjefen som er mottaker av alle varslinger og som følger opp disse.

Følgende revisjonskriterier utledes:

- Kommunen må ha en prosedyre for varsling.

¹⁸ Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner, KS

¹⁹ Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner, KS

²⁰ Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner, KS, Kommuneforlaget, juni 2007.

Habilitet

Både kommuneloven og forvaltningsloven inneholder regler om inhabilitet. Formålet med reglene er å bidra til å sikre en mest mulig objektiv saksbehandling, og reglene gjelder både ansatte og folkevalgte. Dersom man er inhabil i en sak har man både rett og plikt til å fratrukke seg ved behandlingen av saken. Inhabilitet kan skyldes at man selv har fordeler eller ulemper av sakens utfall. Inhabilitet kan også skyldes at saken har betydning for nær familie eller venner, eller en bedrift man har nær tilknytning til.

Forvaltningslovens § 6 drøfter også regler for inhabilitet ved ulike former for formell tilknytning mellom saksbehandler/folkevalgt og part. Man er automatisk inhabil med hensyn til sine slektninger i opp- og nedstigende linje og sidelinje så nær som søsken. Man vil også være inhabil når det gjelder sine egne søsken og til sine foreldres søsken, men ikke med hensyn til deres barn. Man vil heller ikke være automatisk inhabil når det gjelder inngiftede onkler og tanter.

Inhabilitet vil også oppstå dersom vedkommende har en ledende posisjon i et selskap som er part i saken. Denne bestemmelsen har vært mye diskutert i forbindelse med spørsmål om inhabilitet for kommunepolitikere som oppnevnes til ulike styreverv i bedrifter der kommunen har interesser. Forvaltningslovens habilitetsregler medfører enkelt sagt at de av kommunens representanter som er valgt inn i styre i selskaper som kommunen eier, ikke kan delta i kommunens behandling av saker som angår dette selskapet.

Hva blir man inhabil til å gjøre?

En saksbehandler som er inhabil til å treffe beslutning i en sak, vil også være inhabil til å forberede saken. Etter forvaltningslovens § 6, tredje ledd vil en underordnet saksbehandler bli inhabil dersom den som er overordnet er det. I denne situasjonen kan den underordnede saksbehandleren forberede saken, men selve beslutningen må overlates til andre. Folkevalgte kan være involvert i samme sak i flere sammenhenger. I kommuneloven er det inntatt bestemmelser som klargjør i hvilke tilfeller dette fører til inhabilitet.

I henhold til kommunelovens bestemmelser vil en kommunal ansatt som har medvirket ved saksforberedelsen eller ved tidligere avgjørelser i saken, anses som inhabil når vedkommende skal behandle saken som folkevalgt. Innsamling av informasjon vedrørende saken kommer inn under bestemmelsen. Det samme gjelder hvor den folkevalgte har spilt en forholdsvis beskjeden rolle ved forberedelsen av saken, for eksempel som medlem av et team. Det er viktig å forhindre situasjoner hvor en og samme person har avgjørende innflytelse på flere ledd i beslutningsprosessen. Reglene gjelder ikke ved behandlingen av sakstyper av overordnet eller generell karakter, som for eksempel årsbudsjett og økonomiplan.

Konsekvenser av inhabilitet

Det er viktig å være klar over at det ikke er kritikkverdig å være inhabil. Kritikkverdig blir det først når man ikke sier fra om habilitetsspørsmålet og velger å delta i behandlingen av en sak. Det å reise spørsmål om andres habilitet må ikke oppfattes som en bebreidelse.

Inhabilitet kan innebære at et vedtak som blir fattet kan bli ugyldig. Dette må imidlertid vurderes fra sak til sak. Dersom noen har innrettet seg i tillit til vedtaket, kan det være urimelig at vedtaket oppheves. I slike tilfeller vil vedtaket ofte bli stående tross for at feil har blitt gjort.

Dersom en inhabil person har deltatt i behandlingen av en sak og dette har ført til et annet resultat enn det ellers ville blitt, kan det bli en konsekvens at den part som har lidt tap får erstatning. Det er imidlertid svært sjelden at slik erstatningsplikt oppstår i forhold til inhabilitetsspørsmål.

Inhabilitet i kommunen

Habilitetsreglene må fortolkes på samme måte enten det er snakk om en liten eller stor kommune. Reglene er bygd opp slik at man kan ta hensyn til hva som er behovet i det enkelte tilfellet. Utfordringene i en liten kommune er at det kan forekomme flere nære relasjoner i de sakene som behandles, både for ansatte i kommuneadministrasjonen, for de folkevalgte og for de som er parter i saken. Dersom en foretar strenge fortolkninger av regelverket, kan dette stoppe hele behandlingen av saker eller et saksfelt. I en større kommune vil det være en større mulighet for å skifte ut en saksbehandler, mens dette kan være en utfordring i en mindre kommune.

I enhver kommune vil det være viktig at man får fram de forhold som kan skape inhabilitet. Dersom en person hevder han eller hun er inhabil, må begrunnelse og hjemmel for påstanden framlegges. Det samme gjelder dersom en annen person hevder dette. I slike tilfeller kan det være en fordel om både begrunnelse og hjemmel er skriftlige, slik at det kan bli lettere for utenforstående å få innsyn i saken og de opplysninger som foreligger.

Følgende revisjonskriterier utledes:

- Habilitet og habilitetsutfordringer må settes på dagsorden blant ansatte og politikere
- Ansatte og politikere skal unngå situasjoner som kan påvirke deres habilitet og troverdighet på noen måte.
- Ansatte og politikere skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.
- Det skal være åpenhet om alle forhold som kan medføre habilitetskonflikter.

Arbeidsreglement for Kristiansund kommune

Arbeidsreglement for Kristiansund kommune ble fastsatt av partssammensatt utvalg under Fellesnemnda 26.03.07 i medhold av Arbeidsmiljøloven § 14-17. I reglementet er blant annet følgende bestemmelser tatt inn:

Pkt. 14: Etske retningslinjer

Alle arbeidstakere plikter å forholde seg til kommunens etiske retningslinjer.

Pkt. 20: Annet lønnet arbeid

Kommunal arbeidstaker kan ikke uten rådmannens samtykke utføre annet lønnet arbeid i et slikt omfang at det kan gå ut over vedkommende sin arbeidsytelse i kommunen. Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter Forvaltningslovens kap. 2.

Følgende revisjonskriterium utledes:

- Ansatte som har annet lønnet arbeid eller ekstraarbeid i tillegg til sitt ordinære arbeid for kommunen skal ta dette opp med rådmann KS rammeverk - sjekklister for etiske retningslinjer og veiledere

I KS sin sjekklister datert 08.10.2010 framgår blant annet følgende når det gjelder utforming av etiske retningslinjer:

- De skal være enkle å forstå, så konkrete som mulig, trekke klare grenser som ikke krever juridisk eller annen spesialkompetanse for å forstå.
- Relevante for medarbeidernes hverdag og de utfordringer og dilemmaer som kan oppstå.
- Begrenset i omfang slik at de er lette å sette seg inn i.

Følgende revisjonskriterium er utledet:

- De etiske retningslinjene skal være relevante, forståelige og tilgjengelige.

Aktuelle veiledere:

Hvordan forankre og sikre gode etiske holdninger og handlinger?

KS har utarbeidet en prosessveileder²¹ for forankring og sikring av gode, etiske holdninger og handlinger i kommuner og fylkeskommuner. Veilederen beskriver mange ulike etiske utfordringer og dilemmaer, samt at den presenterer spørsmål til diskusjoner knyttet til ulike situasjoner som kan oppstå.

«Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner»

KS har utarbeidet en veileder²² som beskriver viktige problemstillinger som det bør tas stilling til når varslingsrutiner skal utarbeides. KS mener at behovet for varsling blir mindre i virksomheter preget av åpenhet, hvor ledere møter kritikk og andre ytringer på en konstruktiv måte, og hvor ledere anerkjenner og drøfter etiske dilemmaer med sine medarbeidere.

«Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?»

KS ga i 2012/2013 ut et idehefte for å gi oversikt og praktisk støtte til kommuner og fylkeskommuner som ønsket å styrke den administrative interkontrollen.

KS sitt styrevervregister

For å styrke kommunesektorens omdømme, er det viktig å skape åpenhet om hvilke roller enkeltpersoner i kommunen, fylkeskommunene eller kommunale selskaper har. KS' styrevervregister er et web-basert register som skal gi oversikt over folkevalgte, ansattes og styremedlemmers verv og økonomiske interesser. Registeret er gratis og åpent for allmennheten.

Når kommunestyre/fylkesting eller generalforsamling i kommunal bedrift har vedtatt å tilslutte seg Styrevervregisteret, innhentes automatisk opplysninger om den enkelte fra Kommuneregisteret, fra Enhetsregisteret og Foretaksregisteret i Brønnøysund. I tillegg kan personen selv legge inn relevant informasjon om andre roller, verv eller interesser. Folkevalgte og ansatte i kommunen, fylkeskommunen eller det kommunale selskapet skal være kjent med at deres navn og verv/stilling publiseres i Styrevervregisteret. De vil motta egen e-post med tilgang til å redigere opplysninger i registeret.

Kristiansund kommune har vedtatt å tilslutte seg KS sitt styrevervregister jfr bystyresak.

Følgende revisjonskriterier utledes:

- Åpenhet om hvilke styreverv ansatte og politikere har.
- Styreverv bør være registrert i KS sitt styrevervregister.

²¹ «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen» KS 2006.

²² KS, juni 2007.